

1. Conceptos Básicos	19
1.1 Sistemas	19
1.2 Organización	25
1.3 Administración	30

1. CONCEPTOS BASICOS

La planeación será vista como un proceso administrativo que tiene lugar dentro de una organización formal en la cual tanto el proceso como la organización misma, pertenecen y están inmersos en una jerarquía de sistemas. Debemos, por lo tanto, indagar el significado de los términos usados en esta descripción: jerarquía de sistemas, organización formal y proceso administrativo.

1.1. SISTEMAS

Los conceptos de *sistema* y *proceso* que van a ser usados a través de este trabajo, son aquéllos desarrollados dentro del ámbito de la denominada "teoría general de sistemas" (TGS). Si fuéramos a utilizar únicamente este par de conceptos, sería suficiente con citar las definiciones de ellos. Sin embargo, como hemos decidido utilizar el modelo analítico desarrollado por Easton, es necesario suministrar al menos los antecedentes elementales que subyacen en el marco teórico desarrollado en el capítulo segundo.

La razón de haber elegido la teoría general de sistemas de entre las demás teorías fue el hecho de que la encontramos útil para el análisis y la ordenación de la información que hemos obtenido de nuestra experiencia personal en la realización de la investigación.

Nosotros no sugerimos que la formulación de Easton sobre la vida política es la única posibilidad de explicación. Estamos conscientes de que Easton ha sido criticado sobre la base de que es difícil dar sentido operacional a sus conceptos y variables; por defectos en el marco analítico debido a la falta de datos empíricos; así como también debido a que su enfoque no ha sido desarrollado aún como una teoría coherente y lógica. Se ha argumentado también que las relaciones entre el sistema social y el sistema político son bastante controvertidas;¹ y que su formulación es meramente una versión contemporánea de los viejos rasgos del pensamiento clásico liberal². Algunos

¹ G. Lavau, "Le système politique et son environnement", *Revue Française de Sociologie*, Volume 11, 1970-71, p. 169.

² C. Polin, "David Easton, ou les difficultés d'une certaine sociologie politique", *Revue Française de Sociologie*, Volume 11, 1970-71, p. 183.

otros escritores critican a Easton por ser "altamente abstracto"³. Sin embargo, el marco de Easton satisface nuestros requerimientos presentes⁴.

Para hacer explícitos los conceptos de la teoría general de sistemas, seguimos los pensamientos de James G. Miller conscientes de que su principal preocupación son los sistemas orgánicos como un subgrupo de sistemas concretos y de que la mayoría de sus conceptos están desarrollados teniendo en cuenta esta tipología. El contempla los sistemas concretos como una "acumulación no casual de materia-energía, en una región física de espacio-tiempo"⁵. Los sistemas concretos pueden ser cerrados o abiertos, dependiendo de la naturaleza permeable o impermeable de sus fronteras para permitir magnitudes cuantificables de ciertas clases de materia-energía o información que las puedan cruzar. De hecho, ningún sistema concreto real es completamente cerrado, así que son relativamente cerrados o relativamente abiertos. El estado de un sistema puede ser estable, inestable o neutral. En sistemas abiertos el equivalente de equilibrio estable es la homeostasis. Los sistemas vivos son una clase especial de sistemas abiertos en homeostasis. Ellos tienden a mantener la homeostasis de muchas variables, conservando un balance ordenado entre los subsistemas que procesan materia-energía o información⁶. Cada sistema concreto que no tiene la característica de un sistema viviente u orgánico es un sistema no-viviente.

Podría argüirse que dado que vamos a utilizar el marco eastoniano, deberíamos también utilizar su tipología sistémica en vez de la de Miller. Sin embargo, hemos tomado a este último por dos razones: primero, porque ambas tipologías no muestran importantes diferencias para nuestro propósito, y la de Miller es más simple y clara que la de Easton; segundo, porque Miller era ya reconocido cuando Easton era un estudiante de TGS, de tal manera que las ideas del primero, constituyen los presupuestos implícitos del segundo.

Easton empezó en 1953 con *Política Moderna* una tetralogía sobre "teoría política orientada empíricamente". En este libro, él enfatiza lo inadecuado del concepto de política como el estudio del poder, o como el estudio del Estado y termina con un nuevo concepto: "el estudio de la asignación autoritaria de valores para una sociedad".⁷ Sin embargo, en este primer libro él estaba bastante lejos de los conceptos

³ R.R. Reading, "Is Easton's systems-persistence framework useful? A research note", *Journal of Politics*, Volume 34 (1), February 1972, p. 258.

⁴ No desconocemos las críticas a la Teoría de Sistemas en el sentido de que significa una presunción de "método general" integrado a base de generalizaciones de otras ciencias, a las que "explota". Cfr. R. Olmedo *Revista Mexicana de Ciencia Política* No. 78, p. 73. No es tal nuestra pretensión. La usamos aquí para esquematizar el conocimiento, reflejo de la realidad estudiada. V. también la crítica que hace D. Gvishiani, *Organización y Gestión*, Méx. Ed. de Cultura Popular pp. 337-388; 484-496.

⁵ James G. Miller, "Living Systems: Basic Concepts", *Behavioral Science*, vol. 10, pp. 193-237, 1965.

⁶ James G. Miller, *op. cit.*, p. 224.

⁷ David Easton, *Política Moderna*, México, Ed. Letras, S.A., 1968, pp. 133-140. Esta obra traduce "allocation" como "distribución", pero hemos preferido utilizar el término "asignación" por ser más adecuado.

desarrollados en el segundo y tercero (publicados 12 años después). En *Política Moderna*, Easton muestra su incipiente conocimiento de TGS. Habla de una teoría sistemática (en vez de TGS) como una herramienta analítica separadamente de la vida social o económica; se refiere a la vida política en ocasiones como un sistema concreto o como sistema analítico, o como sistema abstracto. En síntesis, su primer libro no es consistente en relación con la TGS.

Contrariamente, en sus otros dos libros⁸ Easton desarrolla un muy elaborado sistema conceptual de la vida política basado en TGS. De la lectura de estos libros es necesario tender un puente de unión sobre el abismo que parece existir entre éstos y el primero, es decir los dos últimos libros no descansan meramente en *Política Moderna*.

La explicación que se da a esta laguna es la siguiente: Easton fue llamado a participar en un grupo interdisciplinario de la Universidad de Chicago en 1951. Este grupo fue formado por iniciativa de James G. Miller como un Comité en Ciencias de la Conducta. Por esta época, cuando Easton tenía apenas 34 años, Miller ya era el Jefe del Departamento de Psicología y estaba más familiarizado con la TGS. Easton, por lo tanto, desarrolló su interés y se introdujo a este movimiento debido a su participación en este grupo.

El entró en un movimiento que no había originado, en tanto que Miller era uno de sus líderes, aunque no estaba particularmente preocupado por la ciencia política. Así, la brecha de Easton a que nos referimos antes es llenada por los conceptos de Miller, es decir, éstos constituyen en buena medida los presupuestos implícitos de Easton. Por estas razones es muy difícil entender las ideas de Easton propiamente sin examinar previamente las de Miller.

La tipología de sistemas de Miller y Easton no muestran diferencia importante para nuestro propósito. Miller menciona tres tipos de sistemas: conceptuales, concretos y abstractos. Easton habla de dos: simbólicos (el conceptual de Miller) y empíricos; el segundo es desdoblado en naturales (el concreto de Miller) y constructivos (los abstractos de Miller). Los sistemas constructivos pueden a su vez ser desdoblados en sistemas de membresías y sistemas analíticos (comparables con lo que Miller denomina componentes y procesos subsistémicos). Easton continúa hablando de sistemas interesantes y triviales, sistemas abiertos y cerrados, sistemas psicológicos y biológicos, pero esto no proporciona una ayuda adicional para el entendimiento y análisis de nuestro tema. Para evitar esta complejidad y dado que el cambio no altera sustancialmente el entendimiento del modelo eastoniano, hemos decidido basar nuestra explicación en la tipología de Miller.

El término *sistema* será usado en este estudio para expresar un conjunto de unidades interrelacionadas, en equilibrio, con fronteras identificables. En este sentido *conjunto* implica propiedades comunes de las unidades, es decir, el sistema como un todo posee algo que sus componentes separadamente no tienen. *Interrelacionadas* significa que las

⁸ David Easton, *Esquema para el Análisis Político*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1969, y *Systems Analysis of Political Life*, New York (John Wiley & Sons, Inc), 1965.

unidades están interactuando o coactuando. En *equilibrio* expresa que el cambio en una unidad conlleva cambios en las otras. Finalmente, *fronteras identificables* implica que las propiedades comunes de las unidades son mayores entre aquellas unidades dentro del sistema que con las unidades de fuera, es decir, el sistema se diferencia de su ambiente.⁹

En su forma más simple, una *jerarquía de sistema* significa un sistema que está compuesto de subsistemas interrelacionados, cada uno de éstos compuesto a su vez de subsistemas interrelacionados y así sucesivamente hasta alcanzar un subsistema de un nivel muy elemental. En este sentido el *proceso de planeación está compuesto de subprocesos interrelacionados* (por ejemplo captación de información, análisis de datos, pronósticos, proyección de modelos, etc.) y es también uno de los subsistemas de la SRA. Esta es a su vez uno de los *componentes* del sistema administrativo del gobierno mexicano, el cual es un *subsistema* del sistema político, y así sucesivamente. Puede notarse a través de la lectura de este párrafo que hemos conectado procesos a sistemas sin una explicación previa. Dejaremos la discusión por ahora ya que más adelante ello se clarificará.

El concepto de *sistema* dado arriba es aplicable a cualquier clase de sistema: físico, biológico, social, teórico, abstracto, etc. Necesitamos entonces establecer cuáles son las características del sistema a que nos estamos refiriendo. Hemos mencionado que existen tres clases de sistemas: conceptuales, concretos y abstractos. Los sistemas sociales pertenecen a la categoría de sistemas abstractos, como se hará claro más adelante.

Para hacer esta distinción, Miller empieza con dos conceptos básicos: *materia-energía e información*. *Materia* es cualquier cosa que tiene masa y ocupa espacio. *Energía* es definida en física como "la capacidad para realizar un trabajo"¹⁰. *Materia* y *energía* son equivalentes. Cualquier cambio en el estado de *materia-energía* o su movimiento sobre el espacio, de un punto a otro, es acción. Esta es una forma de proceso. Otra forma es el procesamiento de información o comunicación¹¹. *La información* puede ser definida como una "cantidad de orden", es decir, aquello que no es casual, y lo cual conlleva significado. La transmisión real de información consume directamente sólo una pequeña cantidad de energía pero provoca acciones fuera de toda proporción con la energía directamente consumida; por ejemplo, los semáforos deteniendo automóviles o el ADN de los cromosomas¹². Así las unidades del

⁹ Sobre este tema existe una bibliografía extensa. Entre las obras que contienen definiciones de "sistema" están: M. Duhalt Krauss *La Administración de Personal en el Sector Público; un enfoque sistémico*, México, INAP, 1974; A. Carrillo Castro, *La Reforma Administrativa en México*, México, INAP, 1973; A. Moreno Bonett, "La Ingeniería de Sistemas", *Revista de Administración Pública* No. 31-32, México 1977. La mayoría de las definiciones coinciden en las características esenciales.

¹⁰ Carel W. van der Merwe, *Física General*, México, McGraw-Hill, Serie Schaum, 1969.

¹¹ James G. Miller, *op. cit.*, pp. 193-196.

¹² W.J.M. Mackenzie, *Politics and Social Sciences*, Londres, Penguin Books, Ltd., 1967, p. 99.

sistema pueden consistir tanto de materia-energía, o de información, o de procesos¹³.

De la primera parte de la definición de sistema (conjunto de unidades), tenemos entonces que un *sistema concreto* es un conjunto de unidades materia-energía; por ejemplo, un átomo, una célula, una galaxia, un hombre; un *sistema conceptual* es un conjunto de unidades de información, por ejemplo, una hipótesis, una teoría, un tratado, un programa de computadora; un *sistema abstracto* es entonces un *conjunto de unidades de procesos*; por ejemplo una guerra, una explosión atómica, la conducta de un hombre. El concepto más complejo de estos tres es el de los sistemas abstractos, que son la materia de las ciencias sociales. Como éstos van a ser usados en nuestro análisis debemos explorarlos más ampliamente.

De la segunda parte de la definición de sistema (interrelacionados), observaremos que las relaciones entre las unidades son esenciales para cualquier sistema. Es decir, que el estado de cada unidad es condicionado por, o dependiente del estado de las otras unidades. De otra manera, las unidades pueden existir pero sin constituir un sistema; por ejemplo cabezas, piernas y brazos, etc. no constituyen un hombre; ideas sueltas no hacen una teoría. Estas relaciones pueden ser de muchas clases: espaciales, temporales, espacio-temporales, interacciones, procesos, etc. Los *procesos* son por lo tanto una forma de relación entre las unidades del sistema. Así, cuando estudiamos un sistema podemos observar a los procesos meramente como relaciones entre las unidades del sistema (sistemas concretos y conceptuales) o, por el contrario, como las unidades en sí mismas (sistemas abstractos).

En un *sistema abstracto* se presta toda la atención a las relaciones (procesos, acciones, interacciones, etc.) y se desatiende a las unidades que realizan las acciones o entre las cuales se establecen las relaciones.

El hombre es un sistema viviente concreto. Un conjunto de hombres puede construir un sistema concreto siempre y cuando se establezcan relaciones entre ese conjunto de hombres. Si un observador desea estudiar la unidad concreta "hombre" es un contexto social, la forma de hacerlo es enfocar al grupo como un sistema concreto, dado que la principal preocupación del observador sería la unidad concreta. Contrariamente, si el observador no está interesado en el hombre en sí mismo, sino en un aspecto de su conducta (política, por ejemplo), el enfoque adecuado es aislar la conducta elegida y observar sus características así como la forma en que interactúa con conductas similares de otros hombres.

La sociedad es, en último análisis, el más completo sistema que puede ser observado como concreto, consistente en unidades concretas: individuos. Ver a la sociedad desde tal ángulo dice muy poco, si acaso, acerca de ésta. El hombre en sociedad es el centro de muchas conductas o roles: políticos, económicos, religiosos, académicos, administrativos, legales, de amistad, deportivos, etc. Ver a la unidad "hombre" es mezclar y adicionar todos los roles en una intrincadísima madeja. Por el contrario, cuando

¹³ Una explicación sencilla de la analogía entre los sistemas genético y lingüístico la encontramos en *La Clave Genética*, Barcelona, España; Salvat Editores, 1973.

elegimos uno de ellos estamos estableciendo las unidades de un sistema abstracto. Cuando observamos cómo el papel de un hombre influye y es influido por el rol de otros hombres, estamos encontrando las relaciones entre esos roles y sentando, por lo tanto, el postulado teórico de un sistema. Esto es un sistema abstracto.

Easton primeramente eligió, aisló y definió *el rol o papel político*. Posteriormente, cuando hubo explicado cómo era la relación entre esos roles, se avocó a proponer la postulación teórica del sistema político. Nosotros intentamos también identificar y aislar *el rol administrativo y el de planeación*.

Antes de acabar con estas consideraciones es importante señalar algunas características.

Es posible identificar en cada *sistema* dos clases de unidades diferentes: *subsistemas* y *componentes*. Aquellas que se ocupan en procesos distintos y separados, constituyen un *subsistema*; en tanto que aquellas que son identificables por su distinta y separada estructura, constituyen un *componente*. No hay una relación de uno a uno entre procesos y estructuras. Por lo tanto, uno o más procesos pueden desarrollarse por uno o más componentes. Por ello, cada sistema es un componente pero no necesariamente un subsistema de un suprasistema.

El *suprasistema* de cualquier sistema es el siguiente sistema mayor en el cual éste es un componente o subsistema. El suprasistema se diferencia de su ambiente, ya que el ambiente inmediato es el suprasistema menos el sistema en sí mismo, en tanto que el ambiente total incluye al sistema más el suprasistema y todos los sistemas a cualquier nivel superior que puedan contener al primero. De aquí es fácil entender que, con el objetivo de persistir, el sistema debe interactuar y ajustarse a su ambiente; es decir, a las otras partes del suprasistema, a sus propios subsistemas y a todos los sistemas de cualquier nivel que puedan afectar el sistema en cuestión.

Miller menciona, entre varios *subsistemas críticos*, dos de interés para nosotros: *limitrofe y decisivo*. El primero es aquél alrededor del exterior del sistema, más allá del cual hay menor transmisión de materia-energía e información que la que hay dentro del sistema o dentro de su ambiente. El *subsistema decisivo* es aquél que recibe información de todas las partes del sistema así como del ambiente, toma decisiones y las transmite, controlando una parte importante de los procesos.

Todos los procesos envuelven alguna forma de transmisión entre subsistemas, dentro de un sistema o entre sistemas. Hay insumos que cruzan las fronteras para internarse al sistema, procesos internos dentro de éste, y productos que parten de éste. Cada una de estas transmisiones puede consistir tanto en materia-energía como en información. Cuando variables opuestas en un sistema se encuentran en balance, el sistema está en equilibrio en relación a ellas. El equilibrio puede ser estático o puede ser mantenido en medio de cambios dinámicos. El equilibrio dinámico es frecuentemente referido como equilibrio de flujo; y éste puede ser neutral, inestable o estable.

Un sistema se conserva en *equilibrio* por el proceso de retroalimentación. Esto implica la existencia de dos canales transportando información: el principal transformando insumos en productos y el canal de *retroalimentación* transmitiendo

porciones de la señal que emite el canal principal desde la salida de productos hasta la entrada de insumos. El canal principal compara la señal retroalimentada contra un código de referencia que le indica el estado de los productos. Este proceso proporciona *control* de los productos y puede ser positivo o negativo, ya sea que ayude a mantener o a destruir el estado estable.

Finalmente, la *estructura* se define como el conjunto de relaciones de las partes de un sistema en un momento determinado en un espacio¹⁴. Los *procesos* por su parte, como un cambio dinámico en la materia-energía o información de un sistema sobre el tiempo.

1.2 ORGANIZACION

El segundo concepto esencial para este ensayo, es el de *organización*, ya que la planeación, en el sentido usado en este trabajo, es un proceso que únicamente puede ser realizado dentro de una organización.

Han habido muchos intentos de proporcionar una definición de organización, pero el concepto permanece aún indefinido. Esto puede deberse al hecho de que éste es un nombre genérico para reunir términos de menor generalidad tales como empresa, club, ejercito, sindicato, gobierno, hospital, universidad, partido político, iglesia, etc. Es posible encontrar en la lista anterior ejemplos de organizaciones formales de varias clases, con diversos objetivos, de distinto tamaño y complejidad y con diferentes características, pero lo que todas ellas tienen en común es que un número determinado de individuos se han organizado en una unidad social, una organización, que ha sido establecida para el propósito explícito de realizar ciertos objetivos, a diferencia de una organización social tal como la familia, o un grupo anísto, o una comunidad, que no tiene tales propósitos o reglas formales¹⁵.

Es posible, entonces, distinguir entre organizaciones formales (o unidades sociales) y organizaciones sociales (o grupos sociales). Para el propósito de este trabajo, el segundo término será descartado y cuando se haga referencia a las organizaciones significará unidades sociales u organizaciones formales, es decir, un sistema distinto a sus partes constitutivas.

Aunque no hay un definición aceptada de *organización*, esto no ha evitado el desarrollo de tipologías que intentan explicar su naturaleza y relaciones con otros fenómenos sociales. Es posible encontrar las siguientes clasificaciones, dependiendo de la variable observada: 1) variable propietario: organizaciones públicas y privadas; 2) variable tamaño: organizaciones grandes, medianas y pequeñas; 3) variable propósito

¹⁴ Apud. en Ossowski, Stanislaw, *Estructura de Clases y Conciencia Social*, Barcelona, España; Ediciones Península, 1969, pp. 11-19.

¹⁵ Peter M. Blau and W. Richard Scott, *Formal Organizations*, Londres Routhledge & Kegan Paul, Ltd., 1970, Capítulo Uno.

perseguido: organizaciones económicas, políticas, religiosas, educativas, etc.; 4) variable membresía: organizaciones de voluntarios (Cruz Roja), de empleados (empresas industriales) y de conscriptos (ejércitos); 5) variable del material trabajado por el personal técnico: organización de producción (objetos físicos) y de servicios (individuos); 6) variable grado de consenso en los objetivos y medios: organizaciones de computadoras, de juicios, de compromisos y de inspiración (Thompson and Tuden); 7) variable observación sociológica empírica: organizaciones voluntarias, militares, filantrópicas, corporaciones, negocios familiares (Hughes); 8) variable complejidad tecnológica: organizaciones estáticas o dinámicas (Woodward); 9) variable estabilidad ambiental: organizaciones mecanicistas y orgánicas (Burns and Stalker); 10) variable intercambio ambiental: organizaciones adaptativas, de resultados, integrativas y de patrón-mantenimiento (Parsons, Katz & Kahn); 11) variable cumplimiento-estructura: organizaciones coercivo-alienativas, remunerativas-calculativas y normativo-morales (Etzioni); 12) variable absorción de la vida de los miembros: instituciones totales y no totales (Goffman); 13) variable generación de recursos: organizaciones sostenidas por los usuarios o por el público y organizaciones no lucrativas (Vickers); 14) variable primer beneficiario: asociaciones de mutuo beneficio (sindicatos, clubes, sectas religiosas, partidos políticos, asociaciones profesionales, etc.), de negocios (bancos, empresas industriales, almacenes comerciales, compañías de seguros, etc.), organizaciones de servicios (agencias de servicio social, hospitales, escuelas, etc.) y asociaciones de bien común (departamento de gobierno, servicios militares, policía, departamento de bomberos, etc.)¹⁶.

Es evidente, después de las consideraciones anotadas, que la teoría de las organizaciones se encuentra aún en una etapa relativamente temprana de desarrollo. La lección que se desprende de lo anterior es que, dentro de este campo, uno debe ser extremadamente cauteloso al generalizar conceptos desarrollados para el estudio del gobierno hacia otros campos, así como generalizar conceptos de otros campos hacia el ámbito del gobierno y la administración pública.

Debe admitirse que el asumir que el gobierno es una organización distinta de aquéllas de negocios, por ejemplo, implica la aceptación de una poco clara e inclusive dudosa dicotomía. Sin embargo, es más seguro que aceptar que no existe ninguna diferencia entre ellos.

No estamos sugiriendo aquí que gobierno-negocios sea una distinción real que debamos mantener. Más bien, lo que sí apuntamos es que desarrollaremos nuestro análisis considerando al gobierno como una organización que necesita ser estudiada de manera específica, debido a sus características particulares y que rechazaremos cualquier préstamo de conceptos y modelos desarrollados en el estudio de otra clase de organizaciones.

¹⁶ Ibid, pp. 40-57, y A. Dunsire, *Administration: The Word and the Science*. Londres, Martin Robertson & Co., Ltd., 1973, pp. 114-115.

Nuestra afirmación anterior refleja un punto que ha sido discutido por mucho tiempo: la validez de separar organizaciones gubernamentales y de negocios (o de cualquier otra clase); y su corolario: la dicotomía entre administración pública y privada. Esta discusión se originó en 1887 cuando Wilson argumentó que la implementación de las leyes merecía tanta atención como la elaboración de las mismas y que ambas eran claramente distinguibles. La administración entonces, debía estudiarse como "los medios de poner nuestras políticas en una práctica conveniente"¹⁷. Wilson estableció dos puntos de partida que han confundido a muchos estudiosos del gobierno desde aquellos días: la dicotomía entre política y administración, así como la naturaleza instrumental de la segunda.¹⁸

Nuevos ímpetus fueron suministrados después a la teoría instrumental de Wilson por Goodnow, quien publicó un libro¹⁹ desarrollando la supuesta dicotomía. Esta línea de pensamiento disfrutó de un periodo de aceptación entre reformadores administrativos y maestros de administración hasta el final de los años veinte.

Así, el estudio de la administración pública empezó como una ramificación de los estudios sobre política penetrando hacia abajo, desde los niveles de la toma de decisiones políticas hacia la maquinaria administrativa ejecutora de tales políticas. Se puede decir que la administración de empresas, empezó, por el contrario —en Estados Unidos— desde la base, con el estudio de Taylor publicado en 1903 bajo el título de *Shop Management and The Principles of Scientific Management* en 1911. El libro de Fayol²⁰ es el comienzo francés de la administración de empresas, pero con un enfoque distinto al americano: éste empezó desde arriba²¹.

La analogía entre administración pública y privada fue más lejos en 1926 y 1927 con los libros clásicos de White y Willoughby que proporcionó las bases para los siguientes argumentos: a) la maquinaria administrativa como instrumento tenía características comunes en administración de negocios y pública; pero, b) en la primera ésta era el instrumento del empresario o la junta directiva, en tanto que en la segunda era o debía ser el instrumento de una legislatura democráticamente representativa; y entonces c) sus diferencias emanaban de los propósitos distintos (utilidades privadas *versus* servicio público) y valores diferentes (es decir, tratamiento equitativo a clientes *versus* tratamiento selectivo) sostenidos por patrones distintos, de instrumentos similares: pero d) ambos instrumentos podían aproximarse a cánones similares de eficiencia²².

¹⁷ Woodrow, Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Volume 2, June 1887 (Reprinted: Volume 56). Este artículo puede ser consultado también en: Arthur S. Link (comp.). *The Papers of Woodrow Wilson* New Jersey Princeton University Press, 1968, Volume 5: 1885-1888, pp. 359-380.

¹⁸ Michael J. Hill, *The Sociology of Public Administration*, London, Weindenfeld and Nicolson Ltd., 1972, p. 196.

¹⁹ F.J. Goodnow, *Politics and Administration*, New York, Macmillan Inc, 1900.

²⁰ Henri Fayol, *General and Industrial Management*. Londres, Pitman and Sons, Ltd., 1972.

²¹ R.S. Parker and V. Subramaniam, "Public and Private Administration", *International Review of Administrative Sciences*, Volume 30, 1964, p. 354.

²² *Ibid*, p. 359.

Sin embargo, a pesar del hecho de que la teoría instrumental de la administración empezó a decaer en los treinta, el debate político entre la propiedad pública y privada de las organizaciones, está todavía basado extensamente en esta teoría²³. Sin embargo, parece haber dos razones para no desechar la dicotomía que mencionamos: primero, porque la propia discusión sobre la distinción puede ayudar a esclarecer la naturaleza de la administración; y segundo, porque los cursos y libros de texto de administración pública continuarán teniendo importancia por algún tiempo.

Esta cuestión es, en suma, un problema de clasificación. Resulta manifiesto que el material relativo a cualquier tema amplio, necesita ser organizado dentro de un marco de tópicos y subtópicos. Si ellos están bien escogidos, el material disponible puede entonces ser arreglado de tal manera que sea posible llegar a conclusiones generales aplicables a cada clasificación pero no aplicable a otras clasificaciones. Tales conclusiones o generalizaciones tendrán una validez y un significado que no se lograría en ausencia de tal marco. Supongamos que se hace un estudio ecológico de una comunidad. Una forma de agrupar los resultados podría ser por los nombres de las calles ordenados alfabéticamente; otro camino sería por la estatura de sus habitantes. Pero ninguno de estos dos marcos sería tan útil como uno basado en el ingreso u ocupación. Debemos tener en mente que en cualquier clasificación o tipología las variaciones entre las categorías deben ser substancialmente mayores que dentro de ellas.

El problema estriba concretamente, en que la teoría "instrumental"²⁴ es inadecuada como base para comparar diferentes formas de administración, en la misma forma que el criterio de propiedad y el del motivo lucrativo no son suficientes bases para distinguir entre organizaciones públicas y privadas, o gubernamentales y de negocios. Estas confusiones han conducido a comparar cosas distintas en vez de comparar iguales con iguales.

En la discusión de este tópico podemos encontrar una extensa variedad de opiniones: por un lado, aquéllos que argumentan que el gobierno es diferente de cualquier otra actividad en la sociedad (Paul Appleby); y, por el otro, aquéllos que afirman que las organizaciones públicas y privadas tienen muchas más similitudes que diferencias y que hay frecuentemente mayores diferencias entre organizaciones grandes y pequeñas que las que hay entre organizaciones privadas y públicas (Simon); entre estas dos posturas, algunos autores sostienen que la administración pública puede ser vista como un sector particular de un campo más amplio de administración (Piffner y Presthus). Aquéllos que enfatizan la diferencia parecen hablar como politólogos tradicionalistas, en tanto que los que remarcan las bases comunes tienen una mayor visión sociológica²⁵.

Tres tipos comunes de confusión y de omisiones apuntados por Parker y

²³ Mackenzie, *op. cit.*, p. 272

²⁴ La que considera a la Administración como instrumento de la Política.

²⁵ Parker an Subramaniam, *op. cit.*, p. 355.

Subramaniam han otorgado apoyo a la vertiente comparativa: primeramente, el proponer —como universal y permanente— diferencias que de hecho están cultural y temporalmente circunscritas; segundo, el uso descuidado de términos y conceptos y la repetición acrítica de los más superficiales clichés; tercero, generalizar, con desatención, a la diversidad de organizaciones comprendidas dentro de los rubros de públicas y privadas. Los trabajos teóricos y empíricos sobre organizaciones han sugerido clasificaciones de más significativas organizaciones formales que la simple dicotomía entre públicas y privadas.

Para el propósito de esta tesis, la Secretaría de la Reforma Agraria será tomada como la organización formal en cuestión. Como tal, ésta constituye el sistema en el cual la planeación es uno de sus subsistemas. La Secretaría de la Reforma Agraria en el presente caso no es nuestro objeto de preocupación sino sólo en tanto constituye el ambiente inmediato en el cual la planeación tiene lugar. Para describir el ambiente total, deberíamos continuar hacia arriba de la Secretaría de la Reforma Agraria al sistema político mexicano —del cual se tomarán algunas características que se estudian en la parte final—, al contexto latinoamericano, y así sucesivamente, pero hacerlo está más allá del objetivo de este trabajo.

El gobierno, como cualquier otra organización, puede ser considerado como un sistema concreto ya que está construido sobre unidades concretas tales como personal, miembros, clientela, público (unidades humanas), crédito, dinero, presupuestos (unidades financieras), equipos, tecnología, edificios, maquinaria, propiedades (unidades físicas), etc., y sobre relaciones establecidas gracias a la presencia y a través de la actividad desplegada por sistemas concretos vivientes: individuos. Así, aunque esas unidades concretas sean encontradas en cualquier organización formal en muchas formas distintas, ellas no son la esencia de la organización. Es claro que una organización no consiste solamente en personas y equipos, sino en un sistema de acción cooperativa gobernada por reglas y por objetivos reales o presumibles²⁶. Así nosotros observaremos las organizaciones no como sistemas concretos sino más bien como sistemas abstractos. Esto trae consigo una gran diferencia.

Como sistema concreto, un sistema administrativo (por ejemplo la Secretaría de la Reforma Agraria) puede incluir a todas las personas que sean miembros de la organización administrativa. Como un sistema abstracto, éste incluiría a todas aquellas interacciones realizadas por cualquier individuo en una sociedad que puedan ser designadas como administrativas, sin importar si ellas tienen lugar en un contexto organizado o en un terreno estrictamente administrativo. Conceptualmente los sistemas abstractos pueden ser mucho más amplios que los sistemas concretos, dado que muchas personas pueden ostentar una conducta administrativa sin pertenecer a unidades administrativas²⁷.

²⁶ Peter Self, *op. cit.*, p. 249.

²⁷ Apud. D. Easton, *Esquema para el Análisis Político*, p. 65.

1.3 ADMINISTRACION

Cuando hablamos de administración es posible distinguir por lo menos entre quince distintos usos²⁸. Estos usos, de cualquier manera, pueden ser agrupados dentro de dos: primero, aquéllos relativos a los hechos en sí mismos; y segundo, aquéllos aplicados al estudio de tales hechos. El primer uso puede a su vez desplegarse en dos: aquél para referir la actividad o acción de administración; y aquél para expresar las personas u oficinas ocupadas en tales actividades, es decir, la administración como un aparato o maquinaria.

Más adelante se hará manifiesto que este trabajo enfoca principalmente la actividad administrativa, en vez del aparato a través del cual esa actividad es realizada. Nosotros creemos que el entendimiento de las estructuras es vital, pero que ellas pueden ser analizadas con éxito, únicamente después de que hayamos asentado, clara y completamente, la clase de interacciones características de la administración.

Históricamente hablando, la actividad administrativa ha sido considerada con cinco significados: servicios, dirección, implementación, ejecución y suministro²⁹. Estos se han desarrollado diferentemente en relación a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. En las segundas tiene dos sentidos muy difundidos: primero, uno general para referirse al trabajo de oficina o escritorio en una organización como cuidado doméstico interno (por ejemplo, selección de estudiantes de nuevo ingreso, referencias para empleados, etc., en contraste con docencia e investigación); y segundo, un sentido específico para expresar las actividades del cuerpo directivo de una organización (por ejemplo, distribución presupuestal, establecimiento de políticas, etc.), así como las operaciones de oficina que apoyan tales actividades (por ejemplo, archivo, contabilidad, registros, etc.).

Estas prácticas no gubernamentales de administración, muestran la influencia de los conceptos de Fayol acerca de las seis funciones esenciales de una empresa (técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, contables y de administración) y su división de administración en cinco procesos (planeación, organización, dirección, coordinación y control). La laguna observada entre los dos significados mencionados (es decir, actividades de dirección y trabajo de oficina) puede ser históricamente explicada en términos de un detalle idiomático derivado de la traducción al inglés de los términos franceses utilizados por Fayol "gouvernance" y "administration", por tanto "administration" y "management" para cada uno³⁰.

Cuatro tipos de actividades etiquetadas como *administración* han sido identificadas en el gobierno. Primero, la implementación de leyes por maquinaria no-judicial de oficinas civiles; segundo, el trabajo de dirigir la implementación de políticas públicas y

²⁸ A. Dunsire, *op. cit.*, p. 228.

²⁹ *Ibid.*, Capítulo Uno.

³⁰ T.W. Plumptre, *Planning, Policy and Management: Private Sector Theories and Government Practice*, Londres, 1973, p. 11-5.

las etapas rutinarias de tal ejecución; tercero, la formulación de políticas, coordinación y mejorías de la maquinaria gubernamental; y cuarto, el trabajo de analizar, balancear y presentar, para el acto de decisión, complejas consideraciones políticas³¹.

Como puede ser apreciado, ninguna de estas cuatro actividades descritas constituye una definición de administración aunque cada sentido es legítimo. Los dos primeros usos son inaceptables como un concepto porque, por ejemplo, no incluyen el aspecto de formulación de la política en que la administración está definitivamente envuelta. Por el contrario, los dos últimos usos no abarcan el ángulo de implementación de las políticas. Sin embargo, debemos admitir, mejoran nuestro entendimiento del concepto.

Hemos dicho que el gobierno necesita ser estudiado en forma específica. También hemos apuntado la inadecuación de separar la administración y la organización dentro de la cual aquélla toma lugar, a través de considerar a la primera meramente como un instrumento de la segunda. Debemos decir ahora que las organizaciones no son separables de sus ambientes, en este caso, el ambiente político de la SRA. Así pues, veremos a la administración, para el propósito de este trabajo, como un subsistema político que tiene lugar en la Secretaría. Evitaremos, por lo tanto, el término *administración pública*, dado que en este sentido es una tautología. Hasta qué punto el concepto que podamos obtener sea aplicable a otra clase de organizaciones o no, no es el punto de preocupación actual.

El *sistema político* y el *sistema administrativo* son ambos sistemas abstractos de uno concreto: la sociedad. Ellos se distinguen precisamente por su clase de interacciones. El elemento básico común a todos los sistemas sociales es la persona individual, aunque la unidad básica de estos sistemas no es el individuo como tal, sino las interacciones entre ellos.

Trayendo ahora estas consideraciones al campo de la política, debemos convenir que el *sistema político* no es una constelación de seres humanos que son seleccionados para investigación. Es un conjunto de interacciones distintas de otras clases de interacciones en las cuales los seres humanos se encuentran involucrados. El sistema político es, por lo tanto, un *sistema de comportamiento*.

Easton ha encontrado que lo que distingue las interacciones políticas de todas las demás clases de interacciones sociales, es que "ellas están predominantemente orientadas hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad"³².

La administración es también un sistema de comportamiento. Si deseamos aislarlo y distinguirlo de las demás clases de interacciones, es necesario encontrar cuáles son las características de tal comportamiento administrativo.

La primera frase de la obra de Simon *El Comportamiento Administrativo* dice: "La administración se define ordinariamente como el arte de conseguir que se hagan las cosas". El énfasis ha sido puesto en los procesos y los métodos para asegurar acciones

³¹ A. Dunsire, *op. cit.* pp. 11-36.

³² D. Easton, *Esquema para el Análisis Político*, Cap. 4.

precisas, en tanto que no se ha puesto mucha atención a la elección que precede toda acción, es decir, al aspecto de establecimiento de políticas, a pesar del hecho de que cualquier actividad práctica envuelve tanto el decidir como el hacer. Barnard es una de las excepciones a esta afirmación³³. Simon menciona que este desdén se origina probablemente de la noción de que la toma de decisiones estaba confinada a la formulación de políticas omnicomprendivas.

Sin embargo, el proceso de decisión no llega a su fin cuando el propósito ha sido determinado. La tarea de decidir atraviesa la organización entera, tanto como lo hace la tarea de hacer. *El proceso de toma de decisiones* es, sin lugar a dudas, una característica del comportamiento administrativo. Los siguientes párrafos intentan hacer explícita esta afirmación.

Este proceso de toma de decisiones en cualquier organización es llevado por personas individuales; pero los hombres no son meramente instrumentos de tales organizaciones. Más bien, ellos tienen necesidades, motivos, impulsos y están limitados en su conocimiento y en sus capacidades para aprehender y resolver problemas³⁴. Tal comportamiento es lo que fue llamado "hombre administrativo" en contraste con el concepto clásico de "hombre económico".

Es necesario indagar más profundamente sobre estos dos conceptos antes de llegar a cualquier conclusión acerca del comportamiento administrativo. Así, se observa que la respuesta del hombre económico a una situación de toma de decisiones, en un ambiente altamente específico y definido, consiste en: 1) un conjunto de alternativas; 2) un conjunto de consecuencias vinculadas a cada alternativa; 3) un criterio de elección ya establecido; y 4) un proceso dado de selección de alternativas. Si estos cuatro aspectos ambientales están altamente especificados y claramente definidos, no resulta difícil aceptar el concepto paralelo de elección óptima como sinónimo no de una buena, sino de la mejor elección posible.

La racionalidad arriba descrita, implica la existencia de una realidad objetiva en la cual existan alternativas reales, consecuencias reales y utilidades reales. Sin embargo el hombre, al menos en situaciones administrativas, no es objetivamente racional dado que enfoca la realidad con la ayuda de modelos.

Un modelo es simplemente un conjunto ordenado de supuestos acerca de un sistema complejo. Es un intento de entender algunos aspectos del mundo infinitamente variado, a través de seleccionar, de nuestras percepciones y experiencias pasadas, un conjunto de observaciones generales aplicables al problema en cuestión. Un granjero usa un modelo mental de su tierra, sus logros, sus perspectivas de mercado, así como las condiciones climatológicas del pasado para decidir qué productos plantar cada año. Un topógrafo construye un modelo físico (un mapa) para auxiliarse en la planeación de una carretera. Un economista usa modelos matemáticos para entender y predecir el

³³ Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge, USA, Harvard University Press, 1962.

³⁴ J. March y H. Simon, *Teoría de la Organización*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1969, Capítulo Seis.

flujo del comercio internacional. Quien tome decisiones a cualquier nivel, inconscientemente usa modelos mentales para escoger entre varias políticas³⁵.

Todos los modelos son, necesariamente, muy simples cuando se comparan con la realidad de la cual son abstraídos. Estos modelos no son sino la expresión de la subjetividad del hombre. En la construcción de ellos el hombre está limitado por su conocimiento y por su capacidad para aprender y resolver problemas. Así, el hombre administrativo es un hombre subjetivamente racional.

Consecuentemente, *el proceso de toma de decisiones* en situaciones administrativas muestra *dos características*: primera, que el marco de referencia para una elección es el modelo del que elige; y segunda, los elementos para definir una situación no están dados, sino que son resultados de procesos psicológicos y sociológicos³⁶. Estos dos pueden ser afectados por absorción de incertidumbre.

Es necesario hacer aquí una distinción, porque *la toma de decisiones es una respuesta a estímulos ambientales*, pero esta respuesta puede ser de dos clases: 1) respuestas a estímulos conocidos, que han sido desarrolladas y aprendidas previamente constituyendo actividad rutinaria; y 2) respuesta a estímulos nuevos que liberan actividad de resolución de problemas. La actividad rutinaria constituye lo que March y Simon llaman "programas de actuación", un muy complejo y organizado conjunto de respuestas. Los programas de actuación son siempre el resultado de una actividad de resolución de problemas, mientras que ésta no siempre termina en actividad rutinaria.³⁷

Ante estímulos novedosos, la actividad de resolución de problemas se orienta inicialmente a construir una definición de la situación y posteriormente a diseñar programas. La actividad de resolución de problemas puede generalmente identificarse por la cantidad de investigación dirigida al descubrimiento de alternativas de acción y las consecuencias de éstas.

El diseño de un proceso de investigaciones es frecuentemente objeto de una decisión racional y puede también ser rutinizado en un mayor o menor grado (uso de listas de chequeo). El proceso de descubrimiento de alternativas puede involucrar, a su vez, la invención y elaboración de programas de actuación completos. En el caso indicado, para diseñar un proceso de investigación es necesario definir un criterio aplicable para encontrar, a diferencia del comportamiento económico, satisfactorias —aunque no óptimas— alternativas.

Encontrar alternativas satisfactorias requiere, a su vez, tener un conjunto de criterios que describan requerimientos mínimos (es decir estándares satisfactorios), por una parte; y seleccionar las alternativas, de aquéllas que alcancen o excedan los estándares satisfactorios señalados por el conjunto de criterios, por otra parte. Es

³⁵ Donella H. Meadows, *et al. Los Límites del Crecimiento*, México, F.C.E., 1972.

³⁶ March y Simon, *op. cit.*; p. 139.

³⁷ *Ibid.*, p. 156. Hemos cambiado la traducción de "programas de rendimiento" por la de "programas de actuación", por considerarla más adecuada.

posible también hablar de un proceso de señalamiento de estándares, dado que éstos no están dados, sino que son parte de la definición de la situación y como tales pueden también asimismo alcanzar niveles de racionalidad.

La respuesta del hombre administrativo en una situación de toma de decisiones es, por lo tanto, como sigue: 1) de elecciones satisfactorias, mas no óptimas; 2) no de alternativas dadas, sino de definir la situación, es decir, construir el modelo; 3) no de consecuencias forzosas, sino de un proceso de investigación dirigido al descubrimiento de las consecuencias de las acciones; 4) no de criterios definidos, sino de tener que definirlos; y 5) no de un proceso de selección ya especificado, sino del diseño de un proceso de investigación orientado a otro proceso de establecimiento de estándares.

El comportamiento administrativo parece ser, entonces, un proceso de toma de decisiones predominantemente orientado a la toma de elecciones satisfactorias en situaciones particulares de un ambiente subjetivamente definido, con el propósito de resolver problemas.

Todos los elementos arriba mencionados se unifican en el concepto de *programas*, dado que el proceso completo de la actividad de resolución de problemas, definición de la situación, diseño del método de investigación, descubrimiento de alternativas, definición de criterios, establecimiento de estándares, está en su conjunto orientado a alcanzar una respuesta al estímulo ambiental, es decir, tomar una decisión o un conjunto de decisiones que una vez organizadas, desarrolladas y aprendidas constituyen programas como un indicador de que la actividad ha sido rutinizada.

Los programas de actuación, en tal sentido, abarcan tanto el aspecto de decidir como el de hacer en cualquier actividad práctica. Ellos son esenciales para el comportamiento administrativo y esenciales, consecuentemente, para una teoría sobre administración, que deberá tener relación con el proceso tanto de decidir como de actuar.

La clase de interacciones que caracterizan al comportamiento administrativo son, entonces, aquéllas predominantemente orientadas al establecimiento de tales programas. Pero esta afirmación tiene un significado vago hasta que el contexto haya sido definido con mayor precisión.

El comportamiento administrativo puede únicamente ser entendido en toda su extensión cuando es referido al ámbito de la política³⁸. Dentro de este campo debe distinguirse entre "manipular por posición" y "lucha por el poder", y los problemas del gobierno o la confección de políticas para toda la sociedad en la que vivimos. El tema central de un problema político es tanto la clase de política a establecerse, como los medios usados para realizar tal política³⁹.

La lucha por el poder en una organización amistosa o en una asociación estudiantil puede denominarse política en un sentido restringido, pero las decisiones sobre los asuntos internos de estos grupos no pueden ser concebidos como problemas políticos.

³⁸ Michael J. Hill, *op. cit.*, p. 205.

³⁹ D. Easton, *Política Moderna*.

El término política es reservado en este sentido para los asuntos públicos o sociales, es decir, cuando se abarca a la sociedad como un todo.

Visualizamos la sociedad como el sistema más incluyente formado por componentes (seres humanos y organizaciones formales) y subsistemas (ecológicos, biológicos, de personalidades, culturales, políticos, económicos, etc.). En este sentido podemos hablar de una sociedad internacional, al menos teóricamente, considerando al mundo completo como nuestra unidad de análisis; o de una sociedad nacional, si el país es la unidad; o de una sociedad local o inclusive urbana, dependiendo de la unidad de análisis seleccionada para la observación.⁴⁰ Así, pues, la política local es de la misma naturaleza que la política nacional respecto a su esfera de acción, dado que ambas están ocupadas en asuntos que abarcan a toda la sociedad en cuestión.

Easton ha mencionado que la vida política se refiere a todas aquellas variedades que influyen significativamente la clase de políticas autoritarias adoptadas para una sociedad y la forma en que éstas son puestas en práctica. Por ello se dice que uno participa en la vida política cuando su actividad está relacionada en alguna forma con "el establecimiento y ejecución de políticas para una sociedad"⁴¹. Lo que Easton llama "el establecimiento y ejecución de políticas para una sociedad" es equivalente a "los aspectos de decidir y hacer de cualquier actividad práctica" de Simon. A partir de aquí el concepto de política postulado por Easton adquiere particular relevancia.

La esencia de una política descansa en el hecho de que, a través de ella, ciertas cosas son negadas a algunas personas y puestas al acceso de otras. Una política, en otras palabras, consiste en una red de decisiones y acciones que asignan valores. Una decisión sola no es, por supuesto, una política; *decidir qué hacer* no significa que ello esté hecho. Una decisión es sólo una selección entre varias alternativas que expresa la intención de una persona o grupo haciendo una elección. Arribar a una decisión es la fase formal del establecimiento de una política; esto no es la política entera en relación a un problema particular. Por ejemplo, una legislatura puede decidir castigar a los monopolistas; ésta es la intención. Pero un administrador puede destruir o reformular la decisión ya sea al fallar en el descubrimiento de infractores o al perseguirlos vigorosamente. Cuando actuamos en la implementación de una decisión, entramos entonces en la fase efectiva de una política. En esta fase "la decisión es expresada o interpretada en una serie de acciones y decisiones de más detalle las cuales pueden en efecto establecer nuevas políticas"⁴².

La "política" de Easton es los "programas de actuación" de Simon aplicados a la política. En los dos casos tanto la decisión como la acción se requieren para entender el concepto como un todo.

El *sistema político* como un conjunto de actividades involucradas en la formulación

⁴⁰ Talcott Parsons, *The Social System*, Londres, Routledge & Kegan Paul, Ltd., 1970. (First published in England: 1951) y D. Easton *Esquema para el Análisis Político*, pp. 105-109.

⁴¹ D. Easton, *Política Moderna*.

⁴² *Ibid.*

y ejecución de políticas para una sociedad (lo que ha llegado a ser conocido elípticamente en ciencia política como el *proceso de establecimiento de políticas*), en otras palabras, el conjunto de interacciones "predominantemente orientadas hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad",⁴³ es construido entonces, en último análisis, a base de políticas. Una política puede contener o no programas de actuación.

Dijimos anteriormente que una *política* consiste en una red de decisiones y acciones que asignan valores, y ahora debemos añadir que ésta no necesita, de cualquier manera, seguir un patrón de comportamiento como el descrito por Simon para el hombre administrativo. Esto es así porque la toma de decisiones es una respuesta racional a estímulos ambientales, tanto como actividad rutinaria (es decir, actividad de resolución de problemas pasados) o como una actividad real de resolución de problemas. No obstante, esta toma racional de decisiones no es la única clase de respuesta que podemos encontrar en las interacciones sociales, específicamente entre grupos humanos situados frente a estímulos ambientales. Más aún, *la racionalidad no es necesariamente una característica de las respuestas de los grupos humanos*. Las demandas y apoyos de la población y el medio ambiente, pueden ser convertidas por el sistema político directamente en políticas o, alternativamente, a través del establecimiento de programas de actuación, o de una combinación de ambos.⁴⁴

Después de estas reflexiones concebimos al comportamiento administrativo (en su marco de la administración pública) como un subnivel del sistema político. Parafraseando a Easton podríamos decir que *lo que distingue a las interacciones administrativas de las demás clases de interacciones sociales y particularmente de las interacciones políticas, es que están predominantemente orientadas hacia el establecimiento de programas para la asignación autoritaria de valores para una sociedad*.

El *sistema administrativo* es, entonces, entendido como el conjunto de actividades involucradas en el establecimiento y ejecución de *programas de actuación política*, en tanto que el *proceso administrativo* es la *conversión de materia-energía o información* (es decir, estímulos ambientales) en programas de actuación política.

⁴³ D. Easton, *Esquema para el Análisis Político*, pp. 82-83.

⁴⁴ Para una revisión sintética sobre las relaciones entre el elemento político y el burocrático, al igual que sobre las formas de racionalidad en las decisiones políticas, puede consultarse el libro de J. Medina Echavarría *La Planeación en las formas de racionalidad*, Santiago de Chile, ILPES, 1971, colección cuadernos, serie II, No. 13.