

LA RACIONALIDAD TECNO-INSTRUMENTAL EN EL ACCIONAR POLÍTICO- ADMINISTRATIVO DEL ESTADO.

Elementos para un modelo descriptivo ¹

Alfonso Raposo Moyano ²

Para examinar los resultados de las políticas públicas, se requiere comprender los aspectos referentes al comportamiento de la actividad político-administrativa del Estado. Si bien el proceder público depende del devenir histórico y sus circunstancias específicas en las que prevalece la racionalidad política, también está influido por las formas de racionalidad administrativa y técnica. La atención se focaliza en estas últimas, considerando los aspectos de naturaleza "normativa" que subyacentemente encienden en la manera propia de ser, de pensar y de actuar de las organizaciones de la administración pública. Se presenta un modelo descriptivo de los aspectos técnicos e instrumentales de la racionalidad, propia del ambiente modernizante en cuyo cauce se desarrolla la actuación político-administrativa del Estado. La elaboración de este modelo se concibe como un ejercicio de "tipología constructiva", siguiendo la perspectiva webwriana.

In order to examine the results of the public policy it is essential to understand the aspects dealing with the behaviour of the political/administrative activity of the state. The way public administration is actually administrated depends on the historical moment and its specific circumstances in which political rationality is the rule but it is also influenced by the administrative and technical rationality. Attention is here paid to the latter, considering the "normative" aspects underlying the way in which public administration think and act. A descriptive model of the technical and instrumental aspects of rationality is presented. These are characteristic of the modernising atmosphere in which the political-administrative function of the state is developed. The development of this model is conceived as an exercise of "constructive typology", following the Webwriian approach.

INTRODUCCION

El presente texto es parte de un propósito de trabajo mas amplio que busca establecer una visión comprensiva de la arquitectura habitacional de la vivienda social desarrollada por iniciativa pública en un determinado lapso de la vida nacional. La idea general es considerar esta arquitectura en cuanto "resultado" de un proceso productivo que tiene su origen en la actividad político-administrativa del Estado.

Entendemos que la consideración arquitectónica de este "resultado", no puede hacerse prescindiendo

de la consideración del proceder público y por tanto, en las presentes notas, se ha optado por dirigir una primera visión hacia los factores que, a nivel genérico

¹ El presente artículo deriva del Proyecto FONDECYT N° 1980264. 1998.

² Arquitecto. Dip Planning Studies, Universidad de Edinburgo Dip. Curso Superior de Vivienda, CINVA, OEA, Bogotá. Estudios de Maestría en Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Director del Centro de Estudios de la Vivienda, Universidad Central (Campus Almagro). Docente Universidad de Santiago de Chile y Universidad de Chile.

y en un sentido por ahora abstracto, definen o condicionan dicho proceder. Ciertamente tales factores se constituyen al interior de situaciones contingentes en que prevalece una racionalidad política, pero junto con estos operan también otros, inherentes a las formas de racionalidad administrativa y técnica. Nos referiremos particularmente a estos últimos en estas notas, focalizando la atención en los aspectos de naturaleza "normativa" que subyacentemente inciden en la manera propia de ser, de pensar y de actuar de las organizaciones de la administración del Estado.

El propósito es proveer un modelo de carácter descriptivo de los aspectos técnicos e instrumentales de esta racionalidad, propia del ambiente modernizante en cuyo cauce se desarrolla la actuación político - administrativa del Estado y que aquí, por comodidad denominaremos RATIA. La elaboración de este modelo se concibe como un ejercicio de "tipología constructiva", como una construcción conceptual de naturaleza arquetípica, esto es, como un referente ideal que concuerda con la práctica en su sentido, pero que difiere de los comportamientos específicos observables en la circunstancias peculiares de un determinado sistema socio-cultural.

Conceptualmente, el presente trabajo tiene como marco de referencia la concepción weberiana de la racionalidad de la acción. Lo que aquí se pretende es sólo especificar una caracterización puramente descriptiva de la operatoria originada por la "teleología" de esta racionalidad, restringiendo el análisis a aquella forma de racionalidad que se desarrolla en las instancias técnicas situadas al interior del dominio público. En este sentido, la descripción que se provee puede entenderse como la propia de la planificación en la forma de racionalidad "burocrática". La caracterización que hace Medina Echeverría (1971)

de esta forma de racionalidad constituye aquí un contexto apropiado para situar nuestra descripción del modelo operacional de la planificación en el dominio público..

Por cierto, frente a la racionalidad que se desarrolla en el accionar del Estado, se alzan hoy fuertes críticas (de Mattos, Kliksberg, Dror, Wolfe, Matus 1987). Desde diversas perspectivas se ponen de manifiesto sus falencias, vicios y aun, efectos perversos, señalando al propio tiempo la necesidad y posibilidad de diversas correcciones, cuando no se plantea la necesidad de su radical transformación frente a su virtual inoperancia. Podría por tanto parecer extemporáneo emplearse hoy en modelar su descripción. Sin embargo cabe considerar que, no obstante estas críticas, este modelo representa el cauce principal de la modernización del Estado y cuenta aún con un amplio y sostenido respaldo formal. De allí que nos esforcemos en caracterizarlo. Por otra parte, se trata de constituir un plano de referencia conceptual con respecto al cual referir los cambios que experimenta la estructuración de la actividad político-administrativa del Estado.

1. ACCIONAR PÚBLICO Y RESULTADOS

El reconocimiento de los "resultados" de determinadas políticas y acciones estatales es una labor cuya complejidad requiere ser sopesada. Desde luego hay que considerar factores de aleatoriedad y contingencia que median entre la imagen-objetivo de las decisiones político-administrativas y los "resultados" de las diversas fases del proceso productivo o de implementación de acciones. Desde esta perspectiva puede resultar inadecuado utilizar el término "resultados", si por este se entiende la consecución de logros que exhiben una plena concordancia con metas pre-establecidas. Por otra

parte habría que considerar las relaciones intersectoriales que el desarrollo de las políticas públicas generan. Desde este punto de vista hay políticas cuyos "resultados" son más relevantes por sus efectos en otros campos o sectores de la vida nacional que en aquel que origina la intervención pública.

La consideración de las características del accionar de las instituciones y organizaciones que participan en los procesos de dar operatividad y concreción a los enunciados de política constituyen otro campo de factores a tener en cuenta. En este respecto son relevantes no sólo los aspectos formales constitutivos del encuadramiento jurídico por el cual se definen las competencias con las que la sociedad ha acordado establecer el accionar público, sino también las orientaciones y tradiciones que conforman ese accionar como prácticas burocráticas cristalizadas al interior de la cultura de las organizaciones político-administrativas.

Además de estos campos de factores que inciden en los resultados de las políticas públicas hay un universo de aspectos a considerar y que se constituyen como contexto. Se trata de grandes marcos de referencia o encuadramientos que operan circunscribiendo el comportamiento y accionar del Estado. En este respecto cabe señalar, desde luego, que ningún análisis de la actividad pública puede hacerse al margen de consideraciones históricas, tanto sobre las situaciones global - estructurales en que se desarrolla el sistema societal, como sobre las circunstancias más coyunturales en que las políticas se constituyen.

Entre estas situaciones que engloban la construcción de las políticas públicas cabe señalar el hecho manifiesto de que vivimos al interior de economías de mercado. El Estado en América Latina opera en el

marco de formaciones sociales capitalistas, estructuradas con sistemas de economías mixtas, cuyo comportamiento básico está esencialmente definido por las operatorias de mercado bajo condiciones de libre concurrencia. Esto, frecuentemente significa que tanto la lectura de las situaciones que ameritan la intervención pública, así como la naturaleza de las acciones gubernamentales a emprender tienen como referente un "*problema de mercado*". Se trata de intervenciones del Estado que, se legitiman en virtud de su "naturaleza" subsidiaria frente a limitaciones del accionar de los mercados.

Otro encuadramiento a considerar, es que los Estados latinoamericanos viven al interior de articulaciones político-doctrinarias que reconocen "*objetivos de desarrollo nacional*". Esto significa que las políticas públicas surgen con el imperativo de constituirse en el cauce de la "*vía de desarrollo*", es decir compatibilizándose con la doctrina, las acciones, las operaciones y el instrumental de la perspectiva dominante de desarrollo nacional. Por cierto, las iniciativas de las sociedades latinoamericanas en este respecto no son sólo la expresión de procesamientos internos, sino también respuestas a requerimientos de la economía política conducida por los centros dominantes del capitalismo internacional.

Otro encuadramiento a tener presente es el "*ambiente coyuntural*" que circunscribe las decisiones y acciones del Estado. Distintos analistas (Faletto, de Mattos, Gurrieri, Matus) concuerdan en reconocer la fuerte y cambiante gravitación de escenarios de coyuntura sobre el accionar del Estado. La condición periférica de las sociedades latinoamericanas representa una condición estructural de inestabilidad que obliga a rápidos y frecuentes reacomodos del sistema económico frente a las fluctuaciones del capitalismo internacional. Esto significa una situación de continua emergencia de conflicto de intereses y de continuas

demandas de intervención del Estado para rearticular niveles viables de unidad y coherencia social interna. Hay en consecuencia una fragilidad inherente de las condiciones de gobernabilidad que limitan la constitución de un Estado fuerte capaz de desarrollar visiones de largo plazo y planificar acciones previsoras. La acción pública se caracteriza entonces por su carácter reactivo frente a la acumulación, agudización y urgencia de los problemas. Esto significa que el contenido de las políticas del Estado, en especial de las políticas sociales, está fuertemente sesgado hacia la *"aminoración de los efectos"*, en desmedro del *"tratamiento de las causas"*.

En consonancia con el ambiente coyuntural en que se desenvuelve el accionar público opera también otro encuadramiento de naturaleza político-cultural en virtud del cual se establece, para el conjunto del orden social, una *"legitimación de la inequidad"*. No obstante el reconocimiento, a nivel del juicio ético y jurídico, de la igualdad de los derechos de ciudadanía a todos los miembros de la nación, se mantiene en la práctica mecanismos de exclusión cuyos efectos se expresan en la institucionalización de *"la pobreza"*. El hecho de que esta contradicción exista sin que represente un obstáculo insalvable para el sostenimiento de la viabilidad política de la actividad gubernamental en América Latina nos habla de esta virtual legitimación de la inequidad. En un análisis de M. Wolf (1991) sobre esta materia, se señala, mas allá de las condiciones estructurales generadoras de inequidad, y de limitaciones observable en el accionar del Estado y sus agentes, la fuerte gravitación de las actitudes culturales de las élites de la sociedad, como fuentes de la inequidad persistente. En la existencia de esta inequidad institucionalizada radica el hecho de que sea posible una formalización de políticas sociales con estándares críticos frente a la consideraciones de dignidad en el desarrollo humano.

En el contexto de las situaciones mas particularizadas y coyunturales que delimitan las políticas públicas, cabe distinguir, entre los principales ordenes de tales delimitaciones, aquellas establecidas de facto, en virtud de la asignación de recursos que se otorga a las distintas entidades de la administración del Estado para el cumplimiento de sus funciones.

Estos y otros ordenes de deslindes de las posibilidades de acción del Estado, dependen, a su vez, del balance y tendencias del poder prevalecientes en la consolidación o cambio del ordenamiento de la esfera política de la sociedad. Entendemos que los márgenes de acción que circunscriben el comportamiento político - administrativo del Estado no son barreras inamovibles sino contornos difusos que se encuentran en constante transformación. La dinámica de estas transformaciones es básicamente el resultado de transacciones de poder en las que están en juego, los intereses de los grupos y segmentos sociales, la voluntad política gubernamental y el conocimiento o saber que los actores participantes tienen respecto del campo de acción.

El accionar público tiene expresión a través de una estructura de prácticas institucionalizadas. Lo que define la constitución de una práctica del Estado, en cuanto tal, es la forma de pensamiento y de acción que se legitima como propia de la competencia del Estado, con respecto de un determinado campo de acción. Es en el cauce de estas prácticas que tiene lugar el ejercicio de la voluntad política y el desarrollo de lo que se establece como saber y como hechos significativos para la actuación del Estado.

En sentido general, puede decirse que toda práctica político - administrativa representa concepciones respecto de las posibilidades de la acción pública, puestas en juego frente a concepciones sobre la naturaleza de los problemas a enfrentar. En la

formulación y los resultados de toda política gubernamental se encuentran entonces, subyacentemente estas concepciones construidas y expresadas programáticamente al interior de las prácticas públicas, las que, en consecuencia son portadoras de la impronta inherente a la forma de racionalidad que rige las percepciones y lecturas político-administrativas del Estado, y la organización de los comandos de los procesos de toma de decisiones y de sus procedimientos operativos. El aspecto que nos interesa focalizar aquí es que tales concepciones no son independientes de los códigos y formatos de pensamiento y acción en que se desarrollan y que estos son, contemporáneamente, los de la racionalidad que conlleva el avance modernizador.

2. MARCO CONCEPTUAL

Como ha sido frecuentemente señalado, uno de los rasgos básicos de la modernización de las sociedades contemporáneas de occidente, es el desarrollo de patrones de acción en las instituciones y de rasgos de personalidad en los individuos, crecientemente ajustados a formas de racionalización que se orientan a maximizar el accionar de las estructuras técnicas y burocráticas requeridas por la expansión de la actividad económica capitalista.

Según nos explica Habermas (1989), tales formas de racionalidad son las que en el pensamiento weberiano se reconoce como "racionalidad con arreglo a fines", es decir, regida por consideraciones excluyentes de lo que no tiene directa atinencia a la relación eficaz entre la selección de medios y la consecución de fines pragmáticos. Racionalización es, entonces, *"la ampliación de los ámbitos sociales que quedan sometidos a los criterios de decisión racional"*. En la perspectiva habermasiana, esta racionalidad puede

reconocerse, en el decir y el hacer, por la complejidad teleológica de la causalidad que los articula como enunciado y acción. El sentido de esta racionalidad se hace manifiesto por su implícita pretensión de validez argumentativa susceptible de análisis crítico y metódico y por la naturaleza de los referentes de la argumentación que los justifica, afincados en el pensamiento lógico-formal de las ciencias o los principios de la moral sistematizada en el derecho.

El avance del proceso de racionalización al interior del dominio público es una de las expresiones principales de la motricidad modernizadora actual en nuestra sociedad. Los cambios que se advierten en la organización político-administrativa del Estado, en la dirección de su accionar y en las competencias operacionales de su instrumental legaliforme dan cuenta de la dirección de este avance. El rasgo común de estas transformaciones ha sido la formalización de un conjunto de prácticas racionalizadoras cuya expresión de orden superior, en el decir de Habermas, es la actividad genéricamente denominada "Planeamiento" o "Planificación". En el marco de esta racionalidad planificadora, es que se advierte una progresiva penetración, expansión y desarrollo del campo de instauración, y perfeccionamiento de la acción racional, aunque debemos señalar también una acepción más restringida del término "planificación", circunscrita a un particular cuerpo de prácticas instrumentales.

En el marco del aparato político-administrativo del Estado, esta racionalización se expresa bajo formas de comportamiento procedimental burocrático, crecientemente diferenciadas, profesionalizadas y especializadas desde el punto de vista funcional e instrumental. En el marco de estas tendencias se ha ido gradualmente integrando una suerte de "paradigma" normativo de racionalidad técnica e

instrumental en el dominio público. Este paradigma se caracteriza por una lógica interna de formalización y fundamentación de su accionar y por un sostenido redireccionamiento de su sentido, en virtud del cual se abandonan progresivamente los referentes doctrinarios ortodoxos de la filosofía política como bases de legitimación y se establecen nuevos basamentos, en conformidad a la institucionalización del saber científico y tecnológico.

La caracterización que aquí se provee, si bien es de orden general, no puede entenderse como universal, y suponemos que se encuentra situada al interior de sistemas democráticos de organización política. En este sentido consideramos útil situarnos en el marco de referencia provisto por Manheim (1950), respecto de la posición de la planificación que se desarrolla al interior de la organización democrática de la sociedad. En este encuadramiento, la planificación se presenta como una premisa necesaria para estructurar la condición de posibilidad de relación entre la función social del poder y la libertad de las personas. Se constituye como la técnica social que conduce a los cambios necesarios para la creación de condiciones y definición de los términos de referencia que hacen posible el ejercicio de las libertades personales. Los referentes de esta planificación se encuentran en la investigación científica y tecnológica al servicio del desarrollo humano, por tanto ésta se constituye en el nuevo principio legitimador del orden social.

De otra parte, conviene señalar que, en el marco del ambiente modernizador latinoamericano se observa que la planificación que se desarrolla al interior del dominio público, burocrática en su forma y tecnocrática en su modo, construye como referente primordial de su pensamiento y de su acción un conjunto de finalidades que fueron englobadas bajo la común denominación de "desarrollo nacional". No se trató, sin embargo, señala Morandé (1986), de

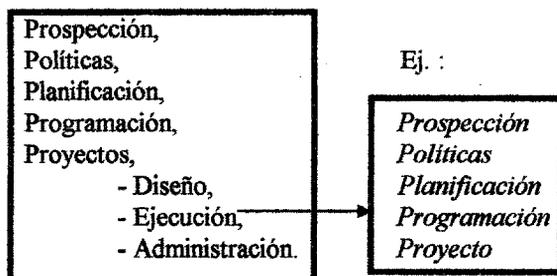
efectuar las transformaciones institucionales consonantes con el cambio de la sociedad, sino de imponer a la sociedad los cambios necesarios para que su accionar fuese consonante con la concepción del desarrollo modernizador concebida por los grandes centros de poder internacional. En este caso, la planificación se ejerció en el marco de una objetividad pre - establecida (funcional) respecto del sentido y curso de la modernización.

En nuestro contexto histórico, esta forma de racionalidad se ha dado siguiendo sucesivamente dos orientaciones, una bajo el primado de un incipiente proyecto de Estado Benefactor y sus intervenciones políticas sobre el sistema económico y luego, bajo el primado de las concepciones neoliberales del Estado Subsidiario y sus intervenciones destinadas a suprimir o minimizar las interferencias a la libre concurrencia en el accionar de los mercados.

3. ELEMENTOS DEL MODELO

La estructura básica de esta RATIA, en cuanto comando, códigos, formatos, conforme a los cuales se modela el accionar político - administrativo del Estado, comprende una secuencia de instancias a través de las cuales se construye el campo de toma de decisiones técnicas y desde el cual se gestan sus acciones. Tales instancias son básicamente las reconocidas en la tratadística convencional de la práctica de la administración pública. Una visión mas detallada de estas instancias es la provista por Haramoto (1984) para caracterizar el proceso habitacional del sector público. En base a estas referencias, el modelo conceptual que aquí se propone reconoce las siguientes instancias: *Prospección, Políticas, Planificación, Programación, Proyectos, Diseño, Ejecución, Administración* (Fig. N° 1). Estas instancias, en su conjunto, representan

Fig. N°1. Componentes de la acción tecno - instrumental



En el cauce del avance modernizador, los ordenes institucionales de la sociedad se constituyen en el marco de una racionalidad "con arreglo a fines", basadas en el conocimiento científico. Es esta racionalidad la que preside la educación superior destinada a la formación de los cuadros profesionales y técnico que requiere el sistema institucional. A nivel técnico - instrumental, esta racionalidad se expresa en la diversificación y especialización funcional del accionar de las organizaciones de la estructura político - administrativa del Estado, diferenciando procesos secuenciales de: a) visualización prospectiva, b) formulación de políticas, c) montaje del proceso de planificación, d) programación de la acción, e) formulación y evaluación de proyectos, f) diseño del proyecto, g) ejecución o construcción, h) puesta en marcha o asignación y finalmente, i) puesta en uso u operación del proyecto a lo largo de su vida útil.

Cada una de estas instancias de la racionalidad técnica representan focalizaciones y direccionamientos de aspectos secuenciales de la acción que vuelven a reproducirse al interior de cada instancia en particular. La actividad de ejecución, por ejemplo, para desarrollarse, debe reproducir en su interior elementos prospectivos, de política, de planificación, de programación y de proyectación. Así, debe haber un plan de ejecución de obras y una programación de las mismas, las que deben ser consonantes con las políticas de la empresa constructora basadas, a su vez, en consideraciones prospectivas de su desarrollo.

una secuencia de pensamiento sistemático que va desde la exploración de futuros imaginables hasta el desarrollo de acciones en el "aquí - ahora", en la coyuntura del presente. Se plantea aquí que estas instancias son genéricas y universalizadas. Representan contemporáneamente una constante organizacional en la modernización del Estado. Conforme a ellas se define normalmente las unidades operacionales que forman parte del organigrama de las entidades públicas en nuestra actualidad. Se describe sucintamente a continuación estas instancias.

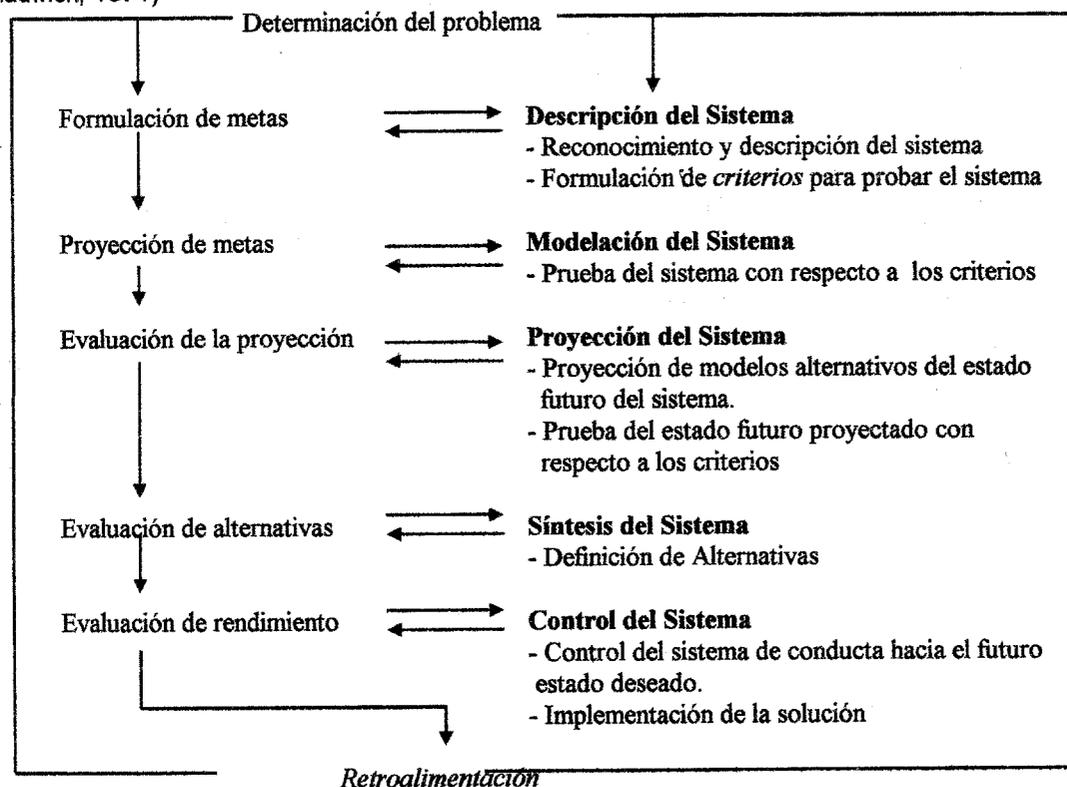
La idea de "Prospección" la entendemos como la labor de avisoramiento sistemático del futuro. Tal visión puede extenderse como constituida por

sucesivos horizontes que se extienden desde lo imaginable, a lo posible y a lo probable. Con respecto a ellos se concibe el entorno de finalidades, metas culturales y aspiraciones plausibles que dan sentido al devenir social. y se traza el perfil de los hipotéticos escenarios en que habrán de tener lugar. En el contexto modernizador actual el trazado de tales finalidades y metas tiende organizarse crecientemente a partir de consideraciones científicas y métodos de investigación prospectiva en desmedro de la tradición reflexiva de la filosofía política. Bajo condiciones de hegemonía ideológica del pensamiento neoliberal, tal ejercicio prospectivo se encuentra virtualmente predefinido a partir de una trama de determinaciones derivadas desde una axiomática de los equilibrios monetarios.

La idea de “**Política**” se refiere al proceso de construcción de la plausibilidad social de la acción pública. Se trata de un proceso por el cual los enunciados prospectivos se traducen a la definición de objetivos gubernamentales. A través de este proceso se establecen proposiciones formales

legitimadas que dan respuesta a la pregunta “¿que hacer?”, entrafñando en ello voluntad política y responsabilidad de gobierno respecto de las políticas adoptadas. Las ideas de eficiencia y eficacia son esenciales en el trazado de políticas de cuño modernizador.

Fig. N°2: Modelo racional de planificación sistémica derivada del método científico (Fte.: Chadwick, 1971)



Nota: Las etapas del proceso de la planificación presentadas en este esquema conceptual deben entenderse sólo como estados a través del cual el sistema pasa iterativamente.

La idea de “**Planificación**” se refiere a la actividad de dar respuesta a la pregunta “¿cómo hacer?” para lograr el cumplimiento de las políticas. Por cierto, esta repuesta puede formularse desde distintas perspectivas estratégico-políticas : como un asunto predominante circunscrito al análisis técnico, como una materia de disciplina y aprendizaje social, como una tarea de reforma institucional participativa o, mas radicalmente como una cuestión de movilización social. Desde cualquiera de estas u otras perspectivas, la planificación se revela como un proceso complejo que exige el desarrollo de una comunicación convergente de los distintos actores sociales a quienes concierne las materias de política en juego. Implica, genéricamente, desarrollar una lectura operacional de la plausibilidad social y política de la acción del Estado. A partir de esta lectura y en función de un proceso permanente de diagnóstico de la situación a intervenir, se procede, a definir técnicamente los objetivos y metas, así como a descubrir y asegurar la constitución de los cursos de acción adecuados y la disponibilidad efectiva de los recursos instrumentales necesarios. Por cierto, hay distintos enfoques para el ejercicio técnico de la planificación y consecuentemente hay variaciones en su concepción metodológica. Sin embargo ha sido posible advertir un proceder genérico y enunciar una metodología general del planeamiento. En los esquemas anexos (Fig. N° 2 y 2a) se presenta la concepción de Chadwick (1971) y Lichfield (1975) para un modelo general del proceso de planificación.

La idea de “**programación**” se refiere a la estructuración de los cuerpos de secuencialidad y precedencia de las acciones y flujos de recursos, requeridos para dinamizar los cursos de acción previstos, considerando su distribución territorial y en el tiempo. La materia a programar está normalmente organizada bajo la forma de proyectos

o cuerpos interrelacionados de proyectos que sirven a alguna causa común.

Desde el punto de vista económico, un “**proyecto**” es un proceso en virtud del cual se establece un determinado flujo de gastos destinados a asegurar un balance positivo de ingresos. Operacionalmente, representa un conjunto relativamente autónomo de acciones altamente inter-relacionadas y circunscritas a la consecución de un cuerpo unificado de objetivos y metas que puede realizarse con relativa independencia de otros. La idea de “Proyecto”, comprende las actividades de definirlo, estructurarlo, formularlo y evaluarlo. El desarrollo del proyecto tiene un ciclo de vida en el cual es posible reconocer una sucesión de etapas agrupables en tres fases: a) de pre - inversión, b) de inversión y c) de operación (Fig. N° 3) . La primera fase comprende desde la *identificación de la idea de proyecto* y su ulterior definición a nivel de *perfil* hasta las etapas de estudio de *prefactibilidad y factibilidad*. La segunda fase comprende básicamente dos etapas. Una es el “diseño” o proyectación. Se refiere a la actividad de concebir y calcular las obras o acciones comprendidas en el proyecto. Implica formular y presentar datos concretos y específicos necesarios para su ulterior materialización. La otra es la “ejecución”, esto es, el desarrollo del proceso productivo para la materialización del proyecto. Comprende la organización, conjugación, activación, y cálculo de las acciones y flujos secuencializados de recursos e insumos requeridos.

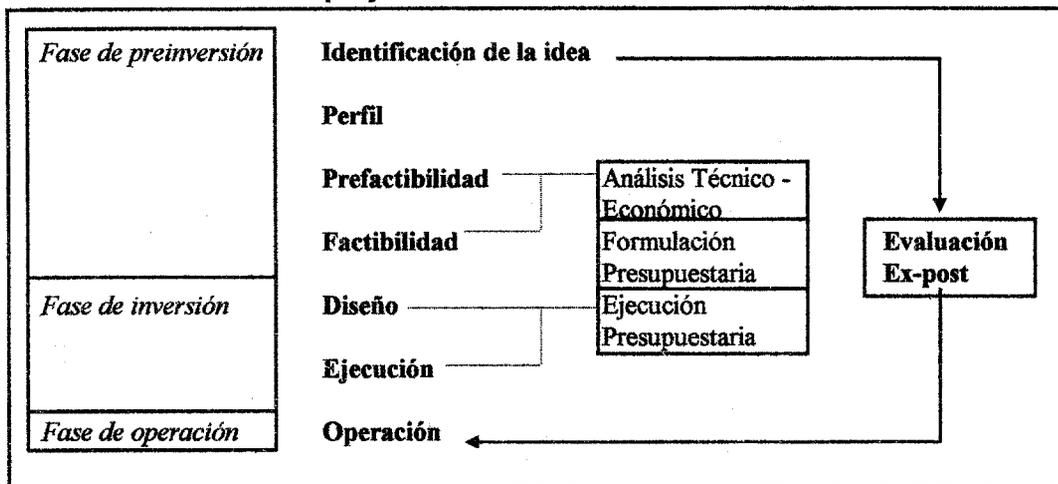
La tercera fase corresponde a la etapa de “operación”. Se refiere a la puesta en marcha del proyecto y su ulterior desenvolvimiento durante el tiempo de vida previsto. Comprende la producción y el uso efectivo de los “satisfactores” inherente a los fines del proyecto y la administración del conjunto de elementos que permiten ese uso o consumo del bien o servicio. Esto

Fig. N°2a MODELO GENERAL DEL PROCESO DE PLANIFICACION (Lichfield, et. al., 1975)

- 01. Reconocimiento preliminar y definición del problema**
 - 01.1. Proyección y análisis de los problemas principales
 - 01.2. Comparación de condiciones existentes y prospectadas
 - 01.3. Determinación del significado de los problemas
- 02. Decisión de actuar y definición de la tarea de planificación**
 - 02.1. Decisión de investigar el problema y cursos de acción alternativos
 - 02.2. Definición del propósito de la tarea de planificación
 - 02.3. Formulación de metas para el plan
 - 02.4. Formulación del enfoque del estudio y del diseño y evaluación de planes alternativos
- 03. Recolección de datos, análisis y forecasting**
 - 03.1. Recolección y análisis de datos relevantes para los problemas de planificación
 - 03.2. Proyección de las perspectiva de cambio en el desarrollo urbano y regional
 - 03.3. Determinación y evaluación de requerimientos de datos
- 04. Determinación de restricciones y objetivos**
 - 04.1. Determinación de restricciones
 - 04.2. Determinación de objetivos para el plan
- 05. Formulación de criterios operacionales para el diseño**
 - 05.1. Formulación de mediciones para los objetivos
 - 05.2. Recolección de evidencias sobre la importancia relativa del logro de objetivos
- 06. Diseño del plan**
 - 06.1. Selección de uno o mas métodos de diseño
 - 06.2. Uso de criterios de diseño para preparar planes alternativos
- 07. Prueba de planes alternativos**
 - 07.1. Prueba de consistencia interna
 - 07.2. Determinación de factibilidad con respecto a las restricciones
- 08. Evaluación del plan.**
 - 08.1. Medición de los niveles de logro de objetivos
 - 08.2. Apreciación de la evidencia producida
 - 08.3. Ubicación de los hallazgos en un marco lógico
 - 08.4. Preparación de recomendaciones a los tomadores de decisiones
- 09. Toma de decisiones**
 - 09.1. Colaboración y debate entre los tomadores de decisiones
 - 09.2. Elección colectiva del plan preferido
- 10. Implementación del plan**
 - 10.1. Establecimiento de la maquinaria para la implementación
 - 10.2. Iniciación del desarrollo planeado
- 11. Revisión del desarrollo planeado a través del tiempo**
 - 11.1. Observación de las consecuencias del plan adoptado
 - 11.2. Comparación con los resultados previstos y apreciación del significado de cualquier consecuencia no anticipada.
 - 11.3. Identificación de nuevos problemas emergentes

Nota: No existe propiamente un modelo generalizado de planificación. Esta se desarrolla según enfoques diversos que difieren a veces fuertemente en su sentido. Por ello lo que se presenta es mas bien una lista de revisión de las principales actividades y operaciones que habitualmente comprende el proceso de planificación. Si bien la descripción del proceso se presenta en una secuencia lineal, debe entenderse que se encuentran establecidos circuitos iterativos de retroalimentación entre las etapas, lo que permite reciclar grupos de etapas, otorgando así dinamismo y flexibilidad al proceso.

Fig. N° 3. Ciclo de vida de un proyecto



La palabra proyecto suele utilizarse en sentido circunscrito, para denominar los proyectos de ingeniería o los proyectos de arquitectura. En el contexto del presente esquema estos "proyectos" corresponden a la fase de "Diseño", una acción que se realiza cuando previamente se ha establecido la factibilidad del "Proyecto" en su sentido amplio. Esto implica el desarrollo de estudios preinversivos que comprenden el análisis técnico y económico del proyecto. Una metodología para este propósito es el de la evaluación social y privada de proyectos.

significa tareas de seguimiento, mantenimiento, reposición y mejoramiento de las habilitaciones necesarias para sostener el flujo de beneficios y rentabilidad previstos.

Las distintas instancias descritas constituyen un proceso continuo e integral de acciones que se desenvuelven al interior de los diversos campos de acción que son propios de los distintos sectores y niveles en que se organiza el accionar político administrativo del Estado: *nivel local, regional y nacional*. Similarmente, este proceso tiene lugar también a nivel internacional, en el marco de

organizaciones supranacionales que hacen recomendaciones a los gobiernos o actúan en materia de asistencia técnica. (Fig. N° 4)

3. Raíces y desarrollo de la RATIA

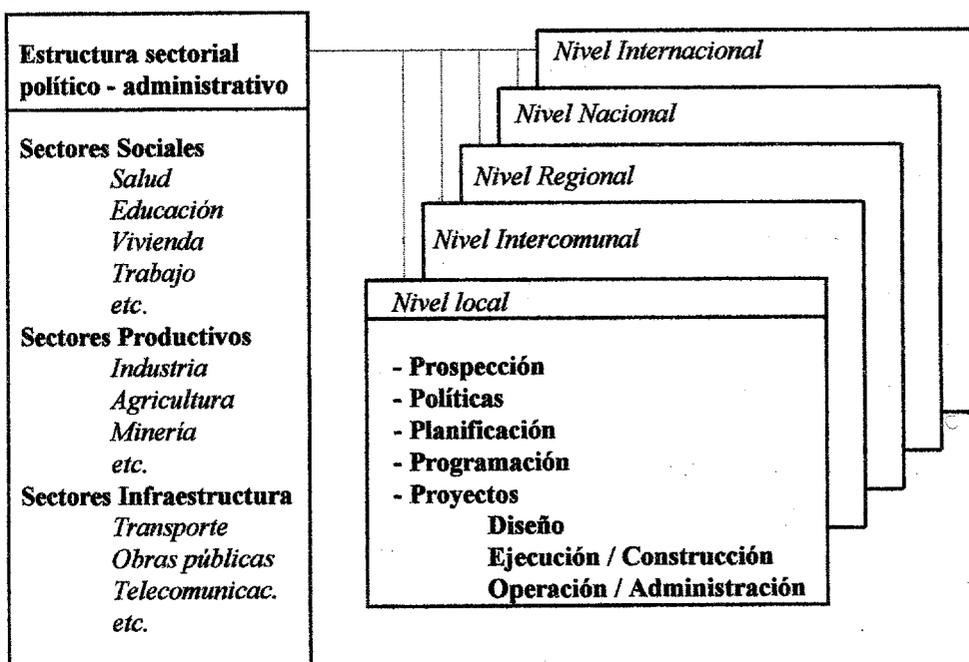
El desarrollo de la RATIA lo entendemos como correlativamente articulado al avance de las estructuras cognitivas que sirven de fundamentación formal y operacional a la acción, en particular aquellas que se constituyen como ciencia experimental y que dan soporte empírico al reconocimiento de cadenas de causalidad. Esta articulación opera en la

institucionalidad de las profesiones a través de la actividad académica universitaria que substancia la formación profesional (Fig. N° 5).

Para el accionar propio de cada una de las instancias del proceso descrito, la investigación científica ha

desarrollado prácticas técnicas que cuentan con metodologías e instrumentos específicos. De hecho, la enseñanza y capacitación en el manejo de estas técnicas es el objetivo de mucha de la actividad de docencia universitaria de pre y post-grado. (Fig. N° 6)

Fig. N° 4: Sectores y niveles del proceso de racionalización técnica en las prácticas de la acción pública



El esquema representa la estructura gruesa de la institucionalidad sectorial de la administración del Estado. El proceso de racionalización técnica ocurre a través de los desempeños profesionales que se ejercen en los distintos sectores y niveles territoriales. Así, un profesional arquitecto puede estar trabajando en el ámbito del *diseño* a *nivel local* en la Dirección de Obras de un municipio, en tanto otro profesional arquitecto puede trabajar en una organización de *nivel internacional* en el enunciado recomendaciones a los gobiernos en materia de *políticas* nacionales de urbanización y formulación de acciones de *planificación* de desarrollo urbano. Ambas carreras profesionales transcurren en distintos ámbitos de especialización, pero tienen en común la misma lógica racionalizante.

Fig. N°5: Bases cognitivas de la racionalidad tecno-instrumental

Conocimiento científico	Educación Superior	Información factual
<p>Método científico</p> <p>Pensamiento sistemático hipotético deductivo</p> <p>Intelección lógico-formal discursiva</p>	<p>Análisis cuantitativo</p> <p>Procesos tecnológicos</p> <p>Metodología algorítmica</p> <p>Diseño rutinas procedimiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prospección (<i>Investigación prospectiva</i>) - Políticas (<i>Formulación y evaluación</i>) - Planificación - Programación - Proyectos (<i>Formulación y evaluación</i>) <ul style="list-style-type: none"> - Diseño (<i>Arquitectura e ingeniería</i>) - Ejecución / Construcción - Operación (<i>Asignación, uso, consumo</i>) - Administración <p>Información normativa</p>

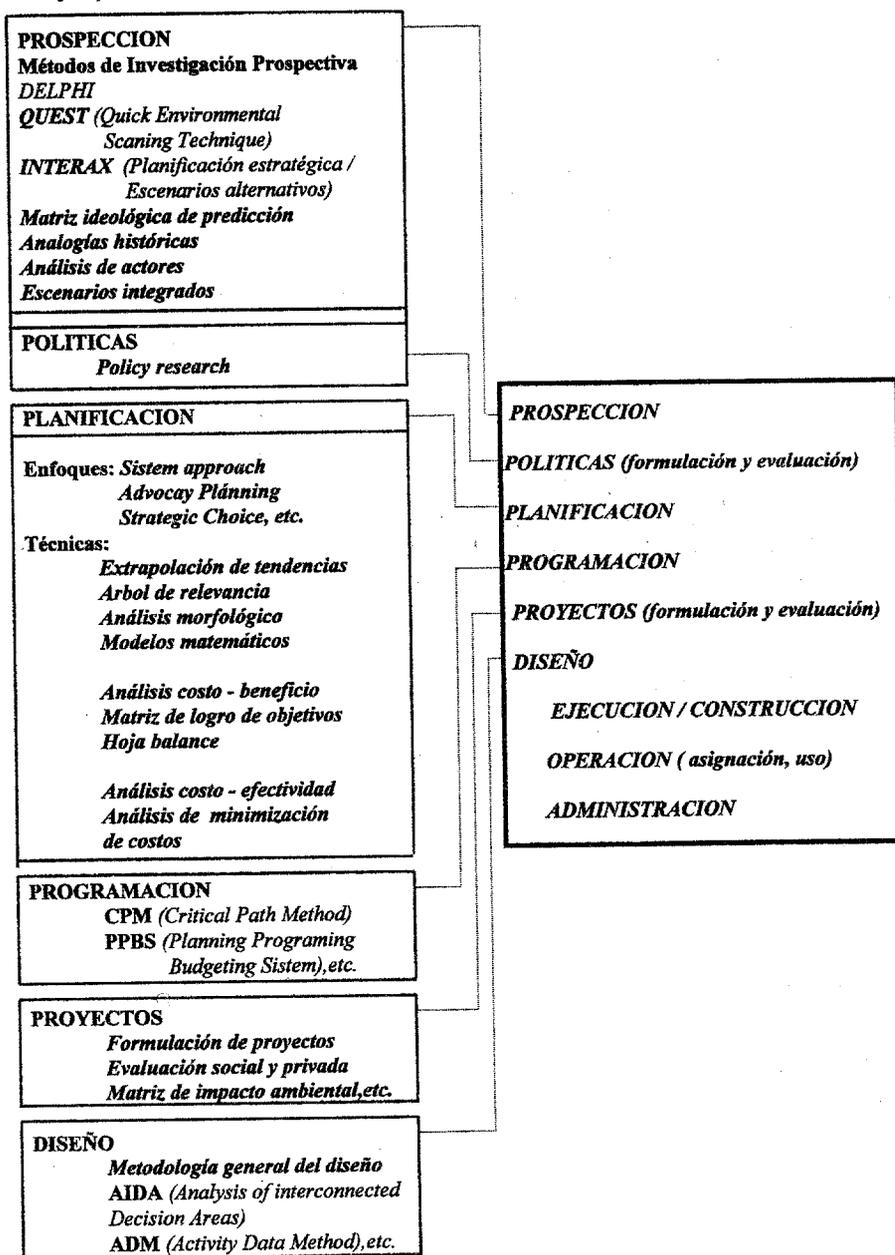
En términos generales el gran referente de la educación superior, son las ciencias y el pensamiento sistemático que lo genera. En base a ellos se constituye el saber operacional de las profesiones. En el campo de las profesiones ligadas a las ciencias exactas o de la naturaleza y de las ingenierías, lo primordial de su saber se estructura en la capacidad de análisis cuantitativo aplicadas a procesos tecnológicos, secuencias algorítmicas y rutinas de procedimiento.

En el marco de la actividad profesional que se desarrolla en el dominio público es posible advertir crecientes requerimientos de maximización de la eficiencia en el manejo de proyectos de inversión lo que se expresa en exigencias a los profesionales en el manejo de las prácticas técnicas e instrumentales, para la toma de decisiones en distintos campos de acción. Así, por ejemplo, en todas las entidades públicas chilenas, en las unidades de planificación y coordinación de inversiones, se ha hecho exigible, a cualquier jefatura concerniente con la materia, aún en el nivel local, tener algún grado de conocimiento

en aquellos aspectos de ingeniería económica relativos a "evaluación social y privada de proyectos".

Del mismo modo, la relevancia política que han adquirido los problemas de sustentabilidad ambiental han hecho exigible a los agentes técnicos que ejercen jefaturas de unidades de la administración del Estado relacionadas con estas materias, el conocimiento de metodologías de "evaluación de impacto ambiental". Lo propio ocurre en el campo de la institucionalidad del Estado que actúa en el campo de las acciones dirigidas a la erradicación de la pobreza, en la cual

Fig. N°6 Ejemplificación de metodologías en el proceso de racionalización tecno-instrumental



adquieran creciente importancia las prácticas de "planificación social", y las técnicas de "análisis demográfico".

4. CONDICIONAMIENTOS DE LA PRÁCTICA.

La reseña presentada constituye un marco conceptual con el cual sería posible abordar el examen de la racionalidad tecno - instrumental en las prácticas sectoriales del aparato político - administrativo del Estado. Por cierto el proceso descrito no se presenta en la realidad descarnado de decisiones que obedecen a la racionalidad política o como una secuencia unilineal a salvo de la contingencia. En la práctica, la racionalidad de las acciones ejercidas desde el dominio público rara vez se desenvuelve como un proceso continuo que cubra todas las instancias descritas o siga linealmente la secuencia reseñada. Frecuentemente, se trata mas bien de intentos fragmentarios y discontinuos, expuestos a imprevistos y omisiones que sólo permiten el desarrollo de parcialidades a niveles no siempre concordantes con los mínimos operantes. Para cada campo de acción tecno - instrumental sería posible constituir vastos catálogos de errores y desaciertos técnicos. Ciertamente, en las antologías que pudiese hacerse al respecto se incluirían los casos mas notables por la magnitud e irreversibilidad de las disrupciones generadas. Hay sin embargo otros menos visibles e indirectos, en parte encubiertos por procesos adaptativos y cuyas consecuencias sólo se manifiestan gradual y acumulativamente en el largo plazo. Muchos de estos errores no son sino incompetencia o falta de probidad profesional, pero otros son el resultado de acontecimientos que están fuera del límite previsible a la luz del conocimiento disponible.

Los componentes cognitivos de la racionalidad tecno - instrumental presentan una franja de contorno mas allá de la cual no es posible prever la pluralidad de efectos futuros y las consecuencias de las decisiones que se adopten. Particularmente, en el marco de las prácticas sectorialistas del accionar político - administrativo del Estado, existe poco conocimiento de los efectos intersectoriales de las decisiones adoptadas. La "investigación de políticas" (*"policy research"*) y su intersectorialidad es aún una actividad con bajo nivel de desarrollo en nuestro medio. Este desconocimiento, por cierto, nunca ha representado un límite al voluntarismo de las empresas humanas. El accionar técnico de la sociedad se desenvuelve en realidad bajo condiciones permanentes de incertidumbre, es decir bajo consideraciones de riesgo calculado.

Hay sin embargo una cuestión mas fundamental sobre el contorno cognitivo de la acción tecno - instrumental que conviene reiterar. El proceso de toma de decisiones técnicas no se desarrolla en un vacío social sino en contextos histórico - culturales y de coyuntura en que intervienen consideraciones respecto de intereses económicos, sociales, políticos y culturales que, en conjunto, modelan el proceso de toma de decisiones. Desde estos contextos se constituyen presiones inductoras de decisiones cuyas externalidades negativas y cuya cuantía no siempre se ajustan a las normativamente permitidas en la sociedad. Los niveles de desarrollo de los códigos formales e informales de prescripciones, permisividades y proscipciones, en lo referente a la generación de efectos negativos, son el resultado del nivel y forma de racionalidad prevaleciente en la cultura de la sociedad. Es esta mentalidad racional la que determina la adscripción comportamental de los individuos y las organizaciones a estos códigos y condiciona las propias capacidades operacionales

que la sociedad esta dispuesta a sostener para controlar o regular las conductas desviantes.

En estas materias, como en otras, hay sectores sociales que presentan mayor indefensión frente a las disposiciones técnicas y los quantum de externalidades negativas que ellas comportan. El propio avance del conocimiento de los efectos de largo plazo, y aún de corto plazo, de las externalidades negativas sobre el desarrollo de la vida de las comunidades, no se traduce necesariamente en rectificaciones o mejoramientos que supriman o aminoren sus impactos. Ello depende de la gravitación de intereses económicos en juego o de la potencial relevancia política de las reacciones de la sociedad frente a estos efectos externos. No es desconocido, por ejemplo, el cálculo que las empresas hacen de eventuales costos de indemnización frente a acciones judiciales de sus consumidores vis a vis los costos de transformación de sus líneas de producción. Los agentes técnicos de las organizaciones deben verse frecuentemente en situación de desarrollar dinámicas de reducción de su disonancia cognitiva al respecto, lo que les permite subestimar o continuar ignorando las consecuencias de las decisiones que toman o dejan de tomar.

5. CONSTITUCIÓN SECTORIAL DEL APARATO POLÍTICO - ADMINISTRATIVO DEL ESTADO

El modelo de racionalización tecno - instrumental descrito precedentemente se constituye y desarrolla dentro de la estructuración sectorial de la organización político - administrativa del Estado. Se requiere, por tanto, comprender este modelo en su despliegue al interior de un **sector** de la actividad gubernamental. Para estos efectos, necesitamos un modelo descriptivo complementario que muestre la lógica constitutiva de la estructuración del accionar sectorial.

El modelo que proponemos a continuación supone, en primer término, el surgimiento de un “**campo de acción**” gubernamental social y culturalmente legitimado. Para comprender la constitución de este campo conviene distinguir dos planos de acción relacionados dialécticamente: **a)** Uno es el plano en que tienen lugar los acontecimientos del devenir social que se expresan de múltiples formas: como demandas formales de grupos significativos, como corrientes de opinión pública, como actos de impugnación espontánea, como actos de represión organizada, como expresiones comunicativas formales, como movilizaciones de reivindicación, como conductas desviadas o antisociales, o como estados de satisfacción o insatisfacción al interior de contenidos de conciencia, etc.. **b)** Otro, es el plano de la constitución de la lectura y relato de estos acontecimiento entendidos y definidos como cuerpos de situaciones que ingresan a la dinámica discursiva y accionar del dominio público. En este plano, tales acontecimientos, en virtud de sus significados trascendentes o su importancia como coyuntura, llegan eventualmente a constituirse como asunto de las políticas gubernamentales.

Se trata, dicho en el marco de la tesis de la subsidiaridad del Estado, de situaciones que superan aquellas influidas por el libre accionar de los mercados o no pueden ser adecuadamente abordadas por la actividad privada, y se las considera, por tanto, generadoras de requerimientos de intervención del Estado para efectos de aprovechar lo que la situación representa en cuanto “coyuntura dinámica” (4) (Matus, 1972) o para mejorar algunos de sus aspectos o consecuencias insatisfactorias o indeseables.

Para que este “campo de acción” se constituya como tal, se requiere una fase previa, o complementariamente paralela, de formalización conceptual que aquí denominaremos de “**racionalización discipli-**

naría". En virtud de este proceso racionalizador, la actividad generalmente interdisciplinaria o trans - disciplinaria, identifica o delimita un fenómeno y perfila un pensamiento sistemático sobre: su naturaleza (*dimensión positiva*), su deber ser (*dimensión normativa*) y las posibilidades de intervención en él (*dimensión tecno - disciplinar*). Sobre la base de esta "racionalización disciplinaria" considerada como materia prima, se desarrolla el proceso de constitución del "campo de acción", incorporando un segundo cuerpo de materias que dicen relación con los significados políticos del fenómeno. Estos significados se constituyen ahora en escenarios legibles como situación coyuntural, esto es, cómo situación sobre la cual gravitan las dinámicas intervinientes o potenciales de las fuerzas representadas por las articulaciones de intereses privados y sociales que se conjugan en la situación.

Frente a este "campo de acción" que debe ser entendido como una construcción de significados discursivos esencialmente dinámicos, susceptibles de reelaboración y transformación, se desarrolla correlativamente el "**proceso de racionalización del Estado**". La expresión tecno - instrumental mas elaborada de este proceso es la racionalidad planificadora compartida por los agentes profesionales del dominio público. Esta racionalidad puede entenderse como situada en un continuo constituido por dos polos o situaciones opuestas. En un extremo del continuo el pensamiento técnico colinda con el pensamiento político. En el otro extremo el pensamiento técnico se hace mas instrumental y algorítmico. En el primer caso la problematización técnica tiene en consideración los ideales políticos y valores éticos, así como las responsabilidades sociales y la condiciones coyunturales de las prácticas políticas. En el segundo caso se caracteriza, entre otros rasgos de polarización, por la mayor gravitación de los elementos cognitivo - positivos y la focalización

en los elementos operacionales, generalmente con escasa consideración de los elementos valóricos.

La primera instancia de este proceso es la definición del "**encuadre jurídico - normativo**" en virtud del cual se establece el marco de "**competencias**" o atribuciones que se asigna al Estado para intervenir en el "campo de acción". Este encuadramiento representa el balance de consensos y disentimientos que los intereses en juego alcanzan a través del proceso político democrático parlamentario. Conviene advertir que, frecuentemente, las competencias acordadas por la sociedad para ser ejercidas por el Estado, pueden no concordar con la visión teleológica trazada desde el punto de vista de la racionalidad positivo - disciplinar.

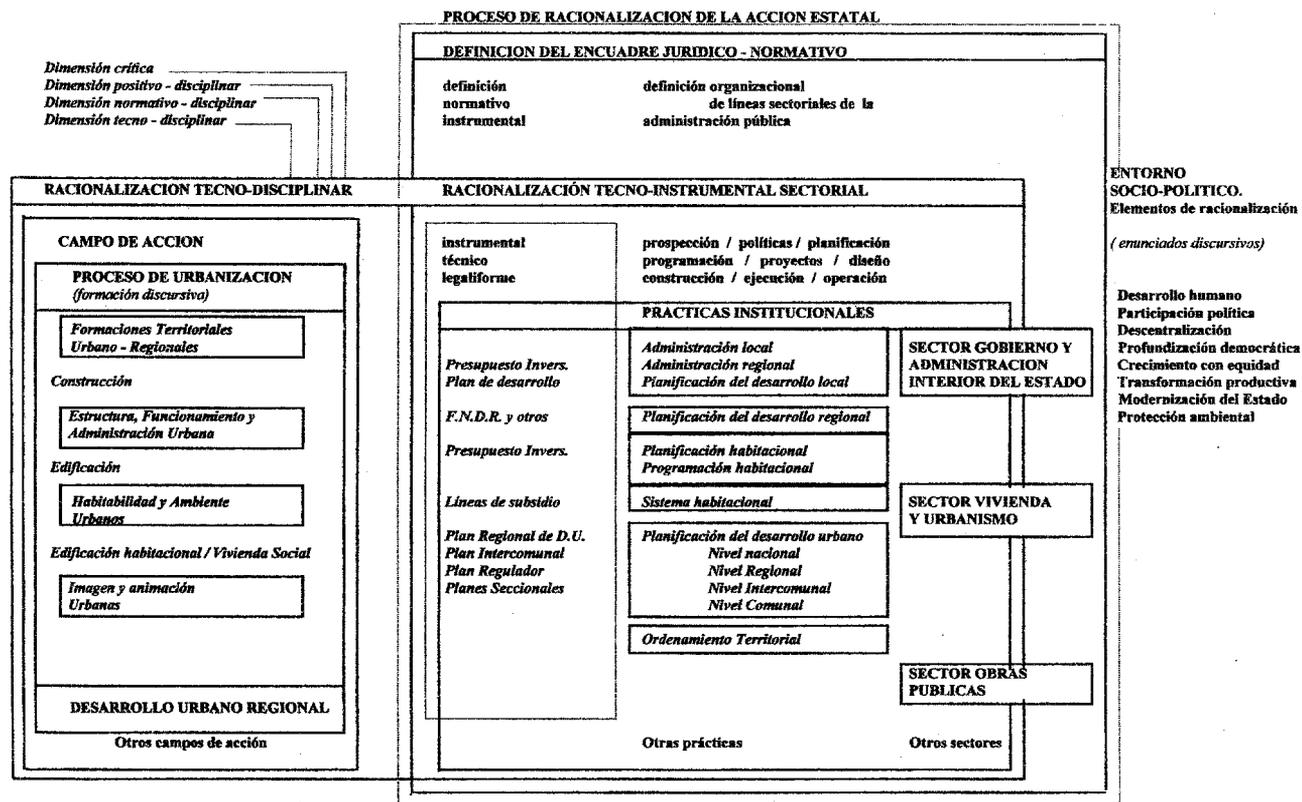
Para el ejercicio de las referidas competencias del Estado, en el encuadre jurídico - normativo se establece, entre otros aspectos principales: a) *quién va a actuar* y b) *cómo*. Lo primero implica la **definición organizacional** de la o las líneas sectoriales llamadas a comparecer en la acción. Lo segundo implica la definición del **instrumental técnico legaliforme** a utilizar. En el marco de estas definiciones se constituyen entonces un sistema de actividad que aquí hemos denominado "**prácticas institucionales**". Es al interior de estas prácticas en donde se anida, larva y desarrolla lo que inicialmente hemos denominado "racionalidad tecno - instrumental". Estas prácticas se constituyen a su vez en materia de sistematización disciplinaria y reingresan al sistema bajo la forma de especialización, capacitación y perfeccionamiento profesional. Por otra parte, estas prácticas, al interior de la organizaciones tienden a establecerse, consolidarse, y cristalizarse como escuelas, tradiciones y aún, como liturgias de trabajo.

En el esquema anexo (Fig. N°7) se presenta el proceso descrito precedentemente teniendo como

referencia para el efecto, a título de mera ejemplificación, la constitución de algunas de las distintas prácticas institucionales del aparato político - administrativo del Estado que intervienen en el campo de acción del "desarrollo urbano - regional" en el caso chileno. En nuestro medio, el reconocimiento de este campo de acción y de las políticas de intervención en él, dio formalmente origen al denominado sector Vivienda y Urbanismo a cargo de un Ministerio. Hay

sin embargo también otros sectores cuya actividad tiene muy importantes efectos directos sobre este mismo campo de acción, notablemente el Sector Gobierno y Administración del Estado, a través de los gobiernos locales y regionales, Transporte y el Sector Obras Públicas. Por cierto esta situación supone el desarrollo de una intensa labor de coordinación operativa intersectorial.

Fig. N°7 ESTRUCTURA DE UN SECTOR POLÍTICO - ADMINISTRATIVO (Sector Vivienda y Urbanismo y otros conexos)



En el caso chileno, la formación del campo de acción del denominado "Sector Vivienda y Urbanismo" surge en la década de los 60', asociado a la consideración de los aspectos espaciales del desarrollo. Las necesidades socio-políticas del desarrollo económico-social en lo concerniente a objetivos de integración nacional, abrieron entonces paso a los objetivos de integración territorial y por tanto al examen de los fenómenos asociados a la distribución espacial de la población, tematizados y teorizados bajo la denominación de "**Proceso de Urbanización**". Paralelamente, las teorías de la economía espacial advirtieron en este fenómeno, un potencial dinámico susceptible de encausarse convergentemente con el desarrollo económico y se esbozan entonces los discursos tecno - disciplinares de la planificación del desarrollo urbano y del desarrollo regional.

6. Aspectos de la crítica

Las prácticas que representa la RATIA han sido objeto de críticas de diversa índole, particularmente en cuanto dan soporte a las formas burocráticas y / o tecnocráticas de planificación. La crítica que realiza de Mattos destaca por ejemplo, los rasgos de "*voluntarismo utópico*", "*reduccionismo economicista*" y de "*formalismo*" que se presentan en las prácticas de planificación del desarrollo en América Latina y que explican la pobreza de sus resultados. La inoperancia del formalismo que impregna la racionalidad de la planificación en el dominio público se hace patente al contrastarla con la heterogeneidad y pluralidad de los agentes sociales, así como la diversidad de intereses y motivaciones para la acción que ellos presentan. Si se quiere ser realista en materia de formulación de política de desarrollo, señala Wolff, resulta ineludible emprender el complejo proceso de abrir cauces a la participación auténtica en la definición de políticas.

La obsolescencia de las estructuras formales del accionar político administrativo es virtualmente un consenso entre los analistas. Las limitaciones de las concepciones puramente juristicistas, la ausencia de pensamiento estratégico, el énfasis en la "logística" de personal, la propensión al "consumismo tecnológico", la preponderancia de los enfoques prescriptivos, la resistencia a la innovación y el riesgo, el sesgo autocrático y la falta de flexibilidad delegativa, consultiva o participativa, la estrechez de espacios de autoanálisis, etc. son aspectos no superados en el accionar del dominio público (Klinksberg)

A este orden de críticas sobre la racionalidad del planeamiento, añade Matus otras que responsabilizan a los "*métodos de gobierno*", a los "*estilos gubernamentales*", a la "*cultura política*" y a los niveles de competencia de la dirigencia gubernamental, la ineficacia de las acciones que se ejercen desde el dominio público.

Las críticas más radicales, sin embargo se refieren a los aspectos comunicacionales que presentan estas prácticas, como resultado inherente de las bases cognitivas que dan soporte al accionar de esta RATIA. Se trata de un fundamento argumentativo de naturaleza disciplinaria que alude a tematizaciones construidas al interior del proceder especializado de las ciencias y explicitadas para ser comprendidas desde el interior de este mismo circuito discursivo. Crea por tanto condiciones favorables a la exclusión de las personas comunes y corrientes y por tanto, y representa un ambiente propicio para el reforzamiento de las estructuras de dominación.

En el ámbito ideológico actual esta crítica se ha hecho más aguda, particularmente porque la RATIA presenta poca flexibilidad para conciliarse con las nuevas ofertas y demandas de profundización

democrática y su correlato de nuevas exigencias en términos de descentralización político-administrativa y apertura de espacios para la participación política. De otra parte, La mayor valoración de la libertad política, la equidad social y la sustentabilidad ambiental en la concepción del desarrollo como tarea gubernamental, representa exigencias de comunicación que no son compatibles con el modelo comunicacional que se anida al interior de la RATIA. El carácter jerárquico, unidireccional, sectorialista y autorreferente de la comunicación característica de la RATIA, representa ya un problema de coordinación al interior del propio aparato político-administrativo y carece definitivamente de aptitud para los nuevos estilos de acción "partenaria" que se postulan hoy en día. De otra parte, en el marco del encausamiento neoliberal de la economía, la acción empresarial privada frecuentemente percibe los encuadramientos de la racionalidad tecno-instrumental del Estado como regulaciones innecesarias que obstaculizan su desarrollo. Al respecto cabe señalar que el aparato político-administrativo del Estado no es una entidad exógena, que haya sido ideada e impuesta por una entidad extraña externa al sistema económico social, sino que, por el contrario se trata de una entidad que ha sido históricamente configurada y modelada por el sector secularmente dominante del sistema social. En consecuencia, su estructura y accionar se encuentra siempre, con mayor o menor ajuste, en el cauce que abre vía a la reproducción del sistema. Para una mejor comprensión de esta situación conviene reseñar brevemente a continuación un esquema descriptivo de la estructura del accionar del Estado.

7. Elementos descriptivos del accionar del Estado

La percepción que la sociedad tiene del Estado proviene en primera instancia de su accionar y de los

dispositivos con que opera, esto es de la actividad que desarrollan sus distintas instituciones político-administrativas, a través de las cuales se ejerce la actividad de gobernar. Puede entonces reconocerse en el Estado, considerado como un sistema, la presencia de un subsistema que convencionalmente puede denominarse "**subsistema político-administrativo**", en donde se desempeñan los agentes técnicos de la burocracia pública.

Por otra parte, según nos señala Lipset (1990), una condición necesaria esencial "*para que exista un gobierno estable basado en el respeto a la ley, a las reglas del juego que presuponen libertades civiles y oposición institucionalizada*" es la disponibilidad de un poderoso "título para gobernar", esto es, la "**legitimidad**" del sistema político. Sin tal legitimidad la actividad gubernamental no cuenta con la lealtad popular y sólo puede establecer condiciones de gobernabilidad en base al liderazgo de un líder carismático, el uso de la fuerza basada en el ejercicio de la violencia o ambos. Puede concluirse en consecuencia que junto al subsistema político-administrativo, mediante el cual se desarrollan las acciones impulsadas por las autoridades políticas y técnicas, se encuentra otro subsistema cuya función es la elaboración y sostenimiento de la legitimidad. Puede por tanto hablarse, como lo hace por ejemplo Offe (1989) de un "**subsistema de legitimidad**".

De otra parte, cabe advertir que en el marco de las relaciones entre Estado y Sociedad, aquellas concernientes al funcionamiento de la economía tienen un carácter esencial. Señala Raseto (1994) que:

en sus orígenes, la ciencia de la economía o "economía política" es una ciencia del Estado, y no sólo en el sentido que el Estado interviene en el sistema económico y lo regula, sino, más

profundamente, en cuanto siendo el Estado el que construye y mantiene el orden social, es el verdadero constructor del mercado determinado de dimensiones nacionales." (pg. 11)

Por cierto, en el marco de las realidades modernizadoras neoliberales actuales, en virtud de las cuales se autonomiza la esfera de la institucionalidad económica con respecto al Estado, para efectos de la constitución y desarrollo de mercados liberados de intervenciones políticas, la necesidad de regulaciones Estatales en el accionar económico de la sociedad no se extingue. Por el contrario, se hacen mas estructurales. Exigen una creciente modernización del Estado en términos de adaptación política a los requerimientos de maximización de la valorización del capital. Esto representa el desarrollo de un virtual cerco a la actuación del Estado, constituido a partir de los intereses empresariales de la sociedad, y cuya efectividad radica en la capacidad del empresariado de castigar la gobernabilidad de la sociedad.

Cabe por consiguiente reconocer al interior del Estado la existencia de un subsistema funcionalmente especializado en la regulación de la economía y que podría denominarse "**subsistema económico**".

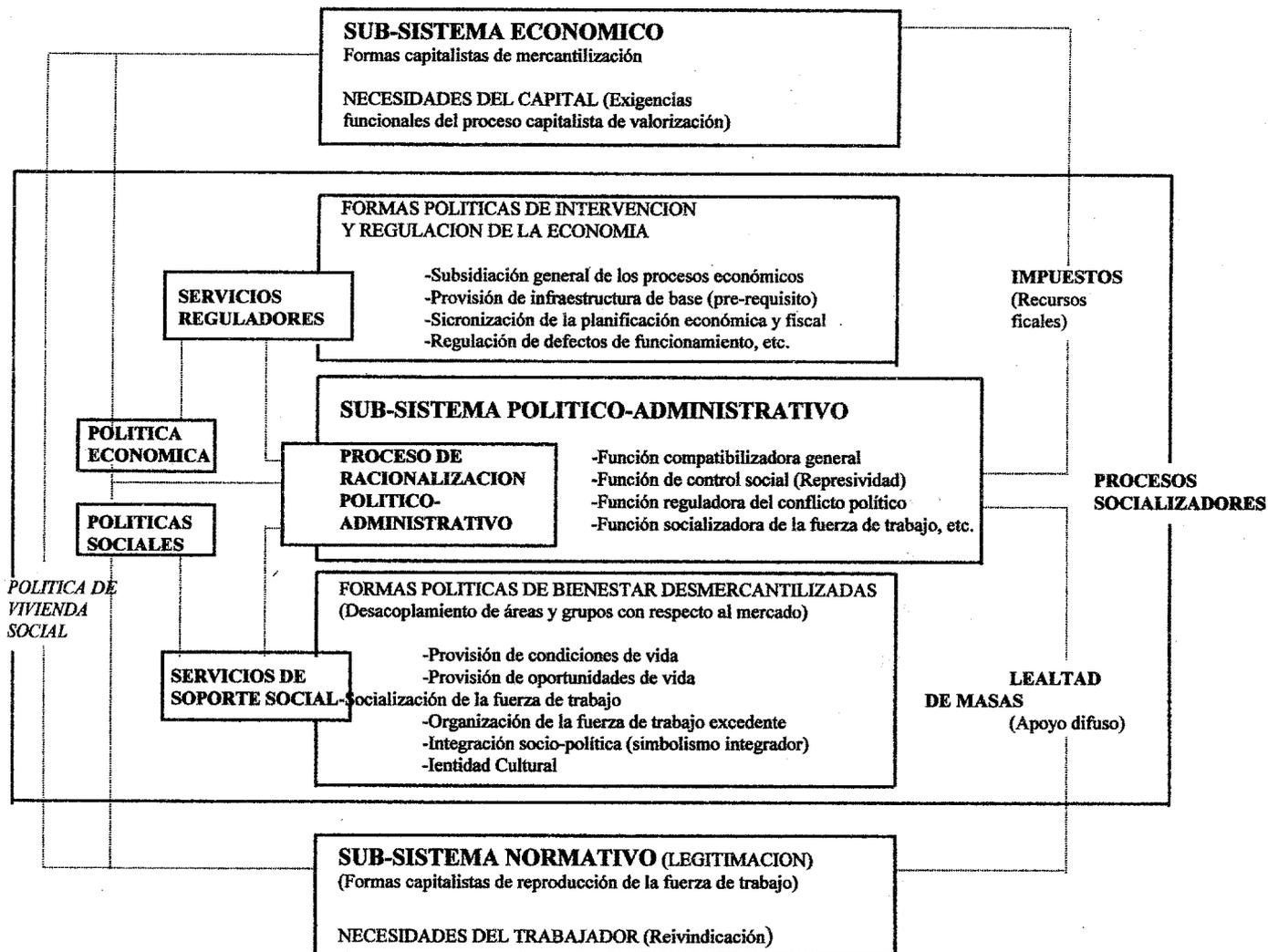
El reconocimiento de estos tres subsistemas corresponde al esquema formulado por Offe (1987) para caracterizar el comportamiento sistémico del denominado Estado de Bienestar. Consideramos aquí, sin embargo, que este esquema es lo suficientemente general como para permitir también caracterizar al Estado "social" en sociedades que están desarrollando procesos modernizadores. (Fig. N°8).

En el marco de este esquema, las políticas sociales del Estado se visualizan como una acción pública

que se desarrolla en el subsistema de legitimación, para efectos de mitigar el impacto que representan sobre la calidad de vida, las exclusiones resultantes del accionar de la economía y evitar el deterioro de la lealtad de masas y la erosión de las condiciones de gobernabilidad. Por otra parte, tales políticas son a su vez una componente necesaria de la labor de conformación y socialización de la fuerza de trabajo que resulta necesaria para la expansión de la economía. Esto requiere crear condiciones (mínimo operantes) de habitabilidad compatibles con la expansión del consumo residente, otro cauce de legitimación popular.

A título de mera ejemplificación de las relaciones que este esquema plantea, consideremos brevemente la situación que enfrenta las denominadas políticas habitacionales. La organización de la producción y provisión de vivienda social pueden ser entendidas como parte de un juego puramente sistémico de equilibrios entre los tres subsistemas de acción del Estado. Frente a los requerimiento de la economía empresarial (Empresas de la Construcción), el subsistema económico tenderá a privatizar la producción de vivienda social, de modo que la mayor parte posible de los factores productivos se articulen bajo condiciones de mercado, situando por consiguiente fuera del accionar del subsistema político - administrativo, la mayor parte posible de las decisiones del proceso técnico productivo. (virtual exclusión de consideraciones arquitectónicas). Esto significa que el Estado renunciará a desarrollar intervenciones tecno - políticas en el mercado del suelo urbano y por tanto a la administración de la variable clave de la habitabilidad residencial urbana: la localización. (virtual exclusión de consideraciones urbanísticas). Así mismo, se abstendrá de establecer definiciones operacionales en la consideración de factores micro, meso y macro sistémicos constituyentes de la habitabilidad de la vivienda

Fig. N°8: ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA DEL ACCIONAR DEL ESTADO (BASADO EN OFFE, 1989)



social. (Virtual exclusión de consideraciones ambientales). Tales renunciamentos serán a su vez exigidas por los intereses empresariales y negociadas con el subsistema económico del Estado. El subsistema de legitimidad, operando en el marco de una virtual legitimación de la inequidad (Wolf, 1991), deberá en consecuencia buscar otros cauces de manifestación de eficacia legitimadora, lo que tenderá a expresarse en primera instancia en una orientación preponderante a la cantidad por sobre la calidad. Otro cauce complementario ha de ser el de la "focalización" en las situaciones de habitabilidad mas visiblemente disfuncionales. Otro ha de ser la racionalización intersectorial en la provisión de equipamientos colectivos sociales y mejoramientos de la infraestructura de urbanización y sistemas de transporte.

Bibliografía:

Chadwick, Georg. A Systems View of Planning. Pergamon Press, Oxford 1977

de Mattos, Carlos A. "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina" En: Revista de la CEPAL N° 31, Santiago. Abril 1987.

Dror, Yeheskel. "Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación". En : Revista de la CEPAL N°31, Santiago. Abril 1987

Faletto, Enzo. "La especificidad del Estado en América Latina" En: Revista de la CEPAL N° 38, Santiago. Agosto 1989

Gurrieri, Adolfo. "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual". En : Revista de la CEPAL N°31. Santiago, Abril 1987

Habermas, Jurgen "Ciencia y Tecnología como Ideología".

Ed. Tecnos, Madrid 1989

Haramoto, Edwin. "Vivienda Social. Una hipótesis de acción" INVI, FAU, U de Chile, Santiago, Nov. 1984

Lipset, Seymour Martin. "Reflexiones en torno a las condiciones del orden democrático y el cambio social". En "Estudios Públicos" N°9, Invierno 1990. Santiago de Chile

Lichfield, Nathaniel / Kettle, Peter /Whitbread, Michael. Evaluation in the planning process Pergamon Press, Oxford 1975

Matus, Carlos. "Planificación y Gobierno". En: Revista de la CEPAL N° 31, Santiago. Abril 1987.

Medina Echeverría. La planificación en las formas de racionalidad. ILPES, Stgo. 1965

Morandé, Pedro. Cultura y Modernización en América Latina. Ensayo sociológico acerca de la crisis del desarrollismo y de su superación. Instituto de Sociología. PUC, Santiago 1984

Manheim, Karl. Libertad, Podery Planificación Democrática (1950). Fondo de Cultura Económica, México 1982

Matus, Carlos. Estrategia y Plan. ILPES, Stgo. 1972

Offe, Claus. "La Política Social y la Teoría del Estado". En: Keane, John (Editor). Contradicciones del Estado de Bienestar. Editorial Alianza, S.A. México 1990

Razeto Migliaro, Luis. Crítica de la Economía, Mercado Democrático y Crecimiento Programa de Economía del Trabajo. PET. Santiago, 1984

Wolfe, Marshall. "Perspectivas sobre la equidad". En: Revista de la CEPAL N° 44, Santiago 1991

Wolfe, Marshall. "Agentes del desarrollo" En: Revista de la CEPAL N° 31, Santiago 1991.