

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1331 (Sem.75/2)  
7 de diciembre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario sobre gestión y evaluación de políticas y proyectos sociales: lecciones para la capacitación. Patrocinado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Santiago de Chile, 14 al 16 de diciembre de 1993

EXPERIENCIAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA TECNICA  
PARA LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES  
EN LA ARGENTINA (PRONATASS)

Este documento fue preparado por la señora Ana Jaramillo, Coordinadora General del Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la Argentina (PRONATASS).

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

No fue sometido a revisión editorial.

93-12-1523

## INDICE

	Página
Las lecciones del PRONATASS a partir de la asistencia técnica en la reforma social del Estado argentino.....	3
Reforma del Estado y Políticas Sociales.....	7
La Tarea del planificador: El destinatario de la capacitación.....	10

El presente trabajo tiene como objeto presentar lo que ha sido uno de los resultados del **PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA TECNICA PARA LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA ARGENTINA (PRONATASS)**.

De casi cuatro años de experiencia en la gestión de este proyecto observamos la creciente necesidad de capacitar gerentes sociales que pudieran planificar, dirigir, administrar, gerenciar o coordinar los proyectos sociales en nuestro país. De allí surgió la idea de realizar un convenio con la Universidad de Buenos Aires donde desarrollamos el Curso de Especialización en Planificación y Gestión de Políticas Sociales.

Sin embargo, es importante conocer, a los efectos del seminario que nos convoca y antes de exponer como fue este curso, porqué decidimos realizar este posgrado y específicamente con estos contenidos.

El PRONATASS es un programa de asistencia técnica con financiamiento del Banco Mundial, y administración de fondos del Programa de Naciones Unidas.

Antes de comenzar se realizó un diagnóstico entre una misión del Banco Mundial y tres consultores argentinos. Este diagnóstico culminó en un libro llamado Argentina: Los Sectores Sociales en Crisis.

A partir de allí se diseñó un proyecto muy ambicioso que abarcaba cinco Ministerios con nueve de sus Secretarías. Ellas eran las de Seguridad Social y la de Trabajo en el Ministerio de Trabajo, la de Salud, la de Acción Social y la de Coordinación y Administración de Salud en el Ministerio de Salud y Acción Social, la de Educación en el Ministerio de Educación, la de Economía en el Ministerio de Economía y la de Justicia en el Ministerio de Justicia así como el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Evidentemente definir semejante estructura interinstitucional, no fue fácil y más difícil aún fue gerenciarlo.

A tres años de su comienzo hubo cambio de gobierno. Las Secretarías cambiaron, se incluyeron más y se reestructuró el programa para prestarle asistencia técnica a las reformas sociales que estaba encarando el nuevo gobierno. La gerencia implicaba así, mucha flexibilidad, enmiendas sucesivas, a todos los proyectos, al Convenio de Préstamo, concretar una donación del Gobierno de Japón, y otra del propio Banco,

resolver rápidamente el primer desembolso que aún no se había realizado, antes de que toda la operación fuera cancelada, adecuarse a los diversos funcionarios que rotaron en las distintas Secretarías a lo largo de estos años, realizar la administración de los fondos para poder controlar con transparencia y eficiencia los 28 millones de dólares iniciales ya que en nuestro caso el PNUD fundamentalmente realiza la labor de tesorería y además evaluar los trescientos consultores e informes mensuales previo a su pago con una estructura muy chica que era la específicamente autorizada por el Banco Mundial. El monitoreo permanente de los más de cincuenta proyectos reveló la obsolescencia de cierto tipo de capacitación que muchos de nosotros habíamos adquirido durante nuestros estudios académicos cuando no la desvinculación con la modificante realidad dada la formación fundamentalmente teorícista o crítica pero decididamente no específica ni instrumental a los efectos de llevar adelante exitosamente un programa de profundas reformas sociales. Observamos con preocupación que la Argentina era el raro caso que pagaba más comisiones de compromiso de lo que ejecutaba. Vale decir que tomaba préstamos y luego por alguna razón no los ejecutaba. Parecía haber más capacidad para exponer y desarrollar las ideas que para ejecutarlas. Reformas conceptualizadas correctamente pero no instrumentadas. Los sectores no podían ejecutar ni su propio presupuesto de la administración pública ni el financiamiento comprometido con la Banca Internacional. La adecuación a los procedimientos y las negociaciones del Banco parecían difíciles de destrabar. La razón crítica en los profesionales y académicos parecía ser mucho más extendida que la razón instrumental que pudiera coadyuvar a poner en ejecución los múltiples proyectos y programas que se habían concebido.

También observamos la sabiduría empírica muchas veces de los funcionarios, pero la mayor parte de ellas carentes de herramientas técnicas específicas e imprescindibles en esta época para realizar no sólo las grandes transformaciones sino para racionalizar los recursos, lograr una mayor eficiencia y llegar específicamente al destinatario de las políticas. No sólo era necesario capacitar a los capacitadores, capacitar a los ejecutores, formar nuevos recursos humanos sino modificar sustancialmente los contenidos mismos de la capacitación. Necesitábamos profesionales con formación previa, preferentemente con experiencia en el campo social, y conocíamos las deficiencias de la formación específica en el caso de los economistas, los sociólogos, politólogos, administradores públicos o de empresas para abordar la gerencia en el campo de las políticas, programas o proyectos sociales.

A casi un año de concluir el proyecto, creemos de manera

exitosa, tanto por su ejecución presupuestaria como por la cantidad de resultados habidos, podemos decir que el Posgrado es otro resultado porque a partir de la experiencia del Programa, de las dificultades inherentes a su funcionamiento y de la evaluación constante de los más de cincuenta proyectos que lo integran, fue que nos quedó claro la imperiosa necesidad de formar estos cuadros gerenciales dada la carencia observada en los recursos humanos involucrados en los distintos proyectos.

### **Las lecciones del PRONATASS a partir de la asistencia técnica en la reforma social del Estado argentino**

La estructura político administrativa del Estado, debe no sólo responder a las necesidades cambiantes del proceso histórico, sino fundamentalmente conducirlo, brindando soluciones a las diversas problemáticas socioeconómicas políticas y culturales.

Sin embargo, las estructuras administrativas, por el mismo hecho de ser cristalizaciones de procesos históricos anteriores daban respuesta a las problemáticas surgidas de los mismos, pero tienen serias dificultades para modificarse en su interior y refuncionalizarse acorde con las nuevas necesidades surgidas del propio devenir.

En los últimos años, la vertiginosidad de los cambios tecnológicos, políticos y económicos han dejado obsoletas gran parte de las funciones y estructuras del Estado en la Argentina. Lo que anteriormente resultaba eficaz y necesario se vuelve súbitamente burocrático, ineficiente y prescindible.

Una estructura estatal, centralizada, administrativista y burocrática debe transformarse en descentralizada, planificadora y eficiente.

Los obstáculos más visibles del aparato estatal para cumplimentar esta auto transformación se pueden sintetizar:

**a) Complejidad administrativa:** El Estado a través de los años ha ido superponiendo y sumando funciones, complejizando cada vez más sus estructuras. Las leyes y resoluciones se multiplicaron para mejorar su ejecución presupuestaria y administrativa a fin de evitar la falta de transparencia, convirtiéndose muchas veces en obstáculos para la eficacia de la gestión pública. Las diversas funciones administrativas que fueron apareciendo como necesarias se han ido añadiendo sin planificación alguna, por lo cual, la mayoría de las veces las estructuras del sector público terminan siendo una superposición incoherente con contradicciones internas,

más que una articulación planificada y sistémica de las mismas.

**b) Burocracia:** Esta misma complejidad coadyuva a aumentar las características burocráticas de la administración pública, encasillando a su personal en tareas rutinarias y sin capacidad de transformación, capacitación, o incentivos, impidiendo la más mínima creatividad, iniciativas personales, responsabilidades individuales o modificación de los procedimientos internos, tramitaciones, etc.

**c) Inestabilidad política:** La inestabilidad política, la rotación de los cuadros superiores jerárquicos en la función pública atentan seriamente contra la posibilidad y continuidad de cualquier programa de transformación. La inexperiencia en el sector de cualquier funcionario público nuevo hace al retraso de las iniciativas transformadoras estructurales y a su necesaria continuidad, dado que éstas requieren de un proceso que por más rápido que sea, implica experiencia y tiempo de maduración.

**d) Bajos salarios:** La escala salarial del sector público se había deteriorado junto con el aumento en términos absolutos de la masa salarial. De hecho en nuestro país los costos salariales en la diversas carteras han llegado a insumir hasta el 90% de su presupuesto. Los bajos niveles salariales y la ausencia de incentivos no sólo hacen a la ineficiencia del sector sino a la imposibilidad de acercar al Estado profesionales y know-how que se orientan decididamente al sector privado donde tienen no sólo mejor remuneración sino mayores expectativas de progreso y ascenso.

**e) Mal desempeño del funcionario público:** Todos los obstáculos antes citados que hacen a la ineficiencia del sector público y a sus dificultades para autotransformarse constituyen la base fértil para la promoción de intereses particulares y sectoriales que se sumaba a la falta de incentivos y de un sistema de premios y castigos al buen o mal desempeño de los funcionarios.

**f) Obsolescencia:** El transcurso del tiempo, y las modificaciones habidas en lo político, social, económico y cultural, no sólo ha dejado obsoleta la tecnología, sino las funciones, las estructuras y la capacitación de los recursos humanos.

Es a su vez más complejo y dificultoso modificar la

capacitación de los recursos humanos que la base tecnológica, las funciones y las estructuras. La reconversión laboral sin incentivos económicos, ni movilidad jerárquica estructural se hace muy dificultosa. Las propuestas de retiros voluntarios, indemnizaciones, jubilaciones anticipadas, sumado al concurso público para las posiciones críticas y jerárquicas fueron algunas medidas aplicadas para su solución. Sin embargo, estamos aún muy distantes de una solución estructural del problema, dado que estas medidas promueven el cambio de los recursos humanos involucrados en el sector público pero no la reconversión y refuncionalización a través de la capacitación, sistemas de premios y una adecuada programación.

¿Qué papel juega la asistencia técnica en este marco para reformar los sectores sociales en la Argentina?

La asistencia técnica para cualquier sector público tiene frente a la burocracia o la "línea" de los empleados públicos grandes ventajas:

- a) Puede contratar buenos profesionales con honorarios semejantes o incluso mejores ciertas veces que el sector privado, pudiendo acercar al Estado al mejor especialista nacional o internacional en el tema requerido.
- b) No están generalmente sometidos a los avatares políticos de los funcionarios pudiendo continuar con el programa, si éste ha sido fruto de una decisión del más alto nivel gubernamental.
- c) No conlleva las características de inoperancia, rutinización y otros defectos adquiridos durante años por el empleado público.
- d) Debe realizar su labor en tiempo acotado y entregar el proyecto funcionando tal cual se le ha requerido, por lo cual es un catalizador y piloto de las transformaciones que se han propuesto. Son generalmente grupos chicos de profesionales que entran para realizar una tarea y luego se desvinculan de la misma, una vez concluida y transferida a la línea o al sector público.

Las dificultades u obstáculos que presentan los proyectos de cooperación o asistencia técnica también son conocidos:

- a) **Inserción:** La asistencia técnica puede tener poco apoyo, consustanciación interna o más aun, total rechazo por parte de los empleados públicos. Cuando se da esta situación, las dificultades de instalar modificaciones o mejoras en el sector público terminan diluyendo la

efectividad de la asistencia, cuando no termina siendo

contraproducente.

**b) La universalización abstracta y la extrapolación:** La asistencia o cooperación externa conlleva muchas veces criterios unívocos o unidimensionales que intentan extrapolar soluciones, metodologías y políticas o criterios válidos en otras latitudes o situaciones históricas sin tomar en cuenta la heterogeneidad, política, económica, cultural y social de la diversas realidades a las cuales se enfrenta. Las soluciones o respuestas se refieren siempre a necesidades o interrogantes diversos acordes a las demandas de una realidad específica y por lo tanto no pueden ser las mismas para las diversas problemáticas.

La transnacionalización y universalización de los mercados de capitales, oculta en forma permanente la heterogeneidad y particularidad de su desarrollo histórico social y cultural. Ello hace que muchas veces se pretenda transferir tecnologías, políticas y decisiones derivadas de una universalización abstracta pero no apropiadas para una particular realidad y tampoco consensuadas por los actores sociales específicamente involucrados.

**c) Oportunidad:** Los organismos internacionales también poseen procedimientos y mecanismos muchas veces burocráticos que si bien garantizan la transparencia de la ejecución, no siempre acompañan los costos de oportunidad y necesidades de una transformación vertiginosa.

En la Argentina, como en la mayor parte de América Latina, se inició hace cuatro años la reforma estructural del Estado. Esta implica entre otras transformaciones que se comenzó a reformar el papel que juega el Estado y su articulación con el sector privado y no gubernamental.

La asistencia técnica y el apoyo financiero de los entes internacionales han jugado un rol fundamental en la corrección de los factores antedichos que obstaculizan o impiden una reforma estructural autogestiva del Estado.

La reforma del Estado en su conjunto, tanto de su aparato y estructuras administrativas como de sus funciones y su rol en y para la sociedad requiere aún de un largo proceso, donde la asistencia técnica jugará seguramente un rol fundamental.

En este caso, el Programa asumió la necesidad de capacitar recursos humanos que fueran capaces de formular, gerenciar, administrar y evaluar proyectos y programas sociales no sólo sectoriales sino interinstitucionales y multisectoriales que

podieran abordar el problema de poblaciones cuya resolución implica un tratamiento igualmente interdisciplinario e intersectorial.

Asimismo, estos recursos humanos capacitados por el Convenio PRONATASS - Universidad de Buenos Aires debían conocer los instrumentos y procedimientos técnicos administrativos para administrar recursos presupuestarios, de cooperación internacional o préstamos de la Banca multilateral.

Para ello creemos necesario reflexionar sobre el contexto en el cual se deberán desempeñar los egresados y la tarea específica que deberá realizar este planificador o gerente social.

### **Reforma del Estado y Políticas Sociales**

En 1990 se concluyó el diagnóstico sobre el Gasto Público Social. En él se caracterizaba al mismo de acuerdo a las últimas décadas y se definieron los grandes problemas que había que modificar en las políticas sociales. Se destacan cinco grandes problemas:

**a) Ineficiencia del gasto público social:** Consiste en el mal uso de los recursos, los servicios sociales no llegan al beneficiario, una excesiva centralización administrativa, una burocracia rutinizada, sin voluntad de cambio e ineficiente, total ausencia de información estadística actualizada y confiable, sistemas administrativos deficientes, ausencia de sistemas de costeos y falta de transparencia en la ejecución del gasto.

**b) Ausencia de planificación social:** Implicaba la superposición de funciones, áreas, estructuras y programas, regulaciones administrativas superpuestas y contradictorias, ausencia de presupuestación por programas, falta de coordinación intersectorial, falta de políticas sociales integrales y ausencia de participación de los beneficiarios y efectores en el sistema de prestaciones sociales.

**c) Inequidad en el acceso a los servicios sociales:** Entre otras razones, dada la ausencia de focalización de los beneficiarios y la subsistencia de subsidios encubiertos de los sectores de menores ingresos a los de mayores ingresos sin políticas compensatorias hacia los sectores más postergados.

**d) Baja calidad de los servicios sociales:** Entre otras

causas debido a la mala distribución de los recursos humanos y físicos, los bajos salarios, la falta de actualización y capacitación de los recursos humanos involucrados, el monopolio estatal de las prestaciones, la ausencia por ende de competitividad, la ausencia de incentivos, la carencia de sistemas de evaluación y monitoreo, la lentitud en la prestación del servicio y la falta de sustentabilidad de los programas y actividades.

**e) Desinversión social:** La ausencia de inversión durante décadas y de mantenimiento de los efectores, sistemas administrativos y recursos humanos trajo aparejada la obsolescencia tanto de la infraestructura físico/funcional como de la capacitación de los recursos humanos así como de los mecanismos de administración de los servicios sociales.

Dicho diagnóstico de problemas concurrentes que no permiten un abordaje secuencial dada la interdependencia sistémica de los mismos, inhabilitaba la posibilidad de una reforma fragmentaria. La reforma de las políticas sociales, prioritaria dentro de la Reforma del Estado requería una planificación intersectorial y multidisciplinaria para cuya ejecución era necesaria la concurrencia interinstitucional.

En dicha concurrencia se definieron los grandes lineamientos de las políticas sociales para poder reformar sus características históricas que hacían a la inequidad, a la ineficiencia del gasto y a la baja calidad de los servicios sociales en nuestro país. El PRONATASS debía proporcionar el instrumental técnico para implementar y coadyuvar con la reforma de las políticas sociales que implicaban las siguientes acciones generales:

**Federalización del gasto público social:** Se debían transferir los recursos destinados a políticas y programas sociales a las provincias que los implementaban efectivamente. Dicha medida contribuiría a eficientar el gasto público y a transparentar su ejecución.

**Descentralización administrativa de los sectores sociales:** Se debía transferir la responsabilidad y administración de los servicios sociales así como el diseño y ejecución de los programas a las provincias y municipios. Dicha medida contribuiría a la eficacia del servicio así como a llegar efectivamente a los beneficiarios, mejorando en tiempo y forma la prestación.

**Coordinación intersectorial y federal de políticas y recursos sociales:** Se debía coordinar los recursos y las políticas sociales, tanto en cuanto a su intersectorialidad como en su planificación federal,

potenciando su impacto en la definición de políticas integrales.

**Reforma de la producción y sistematización de las estadísticas sociales:** Se debían revisar las estadísticas sociodemográficas, tanto en su producción como sistematización a fin de proveer una caracterización clara de alcance federal de la situación social de las distintas poblaciones que posibilitara la focalización correcta de los problemas y los beneficiarios de los distintos programas sociales fundamentalmente los compensatorios.

**Implementación de presupuestos por programa en los sectores sociales:** Era necesario desterrar la práctica de décadas de carecer de presupuesto, instrumento básico de cualquier planificación, fundamentalmente en las áreas sociales. Esta medida conjuntamente con la presupuestación por programa contribuiría a una correcta asignación de recursos así como a racionalizar su ejecución en tiempo y forma.

**Modernización e informatización de los sistemas administrativos:** Era imprescindible efficientar, modernizar e informatizar las áreas administrativas de los sectores sociales, intentando achicar la brecha tecnológica de décadas de desinversión social, que afectaban de diversas formas la eficiencia y la calidad de la prestación.

**Creación de sistemas de evaluación y control de la calidad de los servicios sociales:** Se debía crear sistemas de evaluación y control de calidad de las prestaciones sociales conjuntamente con la desregulación de las mismas. Dicha medida no sólo tendería a mejorar la calidad sino a evitar que los niveles de la misma los defina solamente el mercado sin ningún control ni del Estado ni del usuario.

**Creación de sistemas de capacitación, actualización y jerarquización de los recursos humanos:** Se debía capacitar, profesionalizar y rejerarquizar a los recursos humanos involucrados en los servicios sociales dado que los bajos salarios, la desinversión y la ausencia de todo tipo de incentivo provocó el deterioro permanente de los recursos humanos dedicados a los servicios sociales.

**Creación de sistemas articulados de prestaciones sociales con los sectores privados y no gubernamentales:** Era imprescindible racionalizar y articular a los distintos prestatarios en un sistema que no superpusiera, o redundara prestaciones, buscando complementariedad,

redistribuyendo el gasto, los efectores y los recursos humanos racionalmente.

**Eliminación de los subsidios encubiertos a los sectores de mayores ingresos:** Se debía eliminar toda forma de subsidio encubierto bajo una falsa igualdad universal en el acceso a los servicios. Se debía aumentar la recaudación focalizando correctamente aquellos que si deben ser beneficiarios por su condición económica y evitando que los sectores de menores ingresos subsidien por vía indirecta a los más privilegiados.

**Redimensión cuantitativa y cualitativa de los Ministerios sociales de acuerdo a su nuevo rol:** Al cambiar el Estado Nacional su rol administrativista por funciones fundamentalmente de planificación y control, las estructuras debían readecuarse simultáneamente en forma cuantitativa y cualitativa para cumplir su nueva misión.

**Priorización de la inversión social en la resignación de recursos:** Era imprescindible e impostergable recuperar altos niveles de inversión para los sectores sociales a fin de reestructurar la infraestructura físico/funcional de los servicios sociales buscando disminuir la brecha creada por décadas de desinversión con la consecuente obsolescencia física, de los recursos humanos, funcional y administrativa.

**La Tarea del Planificador: El Destinatario de la Capacitación**

En 1993 el Gobierno Argentino puso en marcha el Plan Social. Las propuestas realizadas por los expertos en política y planificación social incluyeron siempre la problemática de la federalización de las políticas, la descentralización administrativa y la focalización de las mismas. Dicha instrumentación podría garantizar una mayor eficiencia, un impacto social mayor e indudablemente más transparencia. También se recomienda permanentemente la concentración de recursos y la planificación para evitar superposiciones y poder realizar políticas sociales integrales que atiendan grupos etéreos o poblacionales con características específicas.

Porque la pobreza nunca fue un problema de salud, o de educación, de nutrición, de empleo, de justicia o de previsión. Es un problema integral del cual el único responsable no es el Estado. Es la sociedad toda.

Sin embargo, estamos capacitando recursos humanos

específicamente preparados para formular, gerenciar, administrar y evaluar proyectos y programas sociales.

Para ello, el planificador deberá saber que su labor conceptual que se refiere a la articulación de los distintos sectores que componen una sociedad, a sus reformas económicas, sociales, políticas o normativas implica siempre una ulterior intervención social. Por lo tanto, su labor no puede ser descontextualizada, puesto que su intervención y viabilidad dependerán de una correcta evaluación e inserción en la realidad social, con los conflictos de intereses que ello implica.

Esto implica una necesaria capacitación teórico práctica a la vez que habilidades específicas en gerencia y administración cuyos contenidos difieren de la sumatoria de teorías socioeconómicas o reflexiones explicativas o críticas de los diversos modelos económico sociales que deberían a nuestro entender ser el bagaje de información y formación que traen los interesados desde su licenciatura o experiencia académica previa.

La curricula del Posgrado que presentamos en el anexo, así como los trabajos prácticos concretos que han realizado en esta primera promoción, fueron materia de muchas consultas y discusiones entre los distintos expertos en políticas o proyectos sociales.

La ejecución quedó a cargo de la coordinación entre la Universidad y el PRONATASS cuyo Consejo Académico conjunto seleccionó a los profesores y a los 37 participantes. La administración de las becas y los honorarios de los profesores quedó a cargo del PRONATASS.

De esta forma, los futuros planificadores o gerentes deberán tomar en cuenta las reformas estructurales y normativas que de manera vertiginosa se han sucedido en nuestro país y que están modificando la articulación participativa de la sociedad.

La federalización y la descentralización administrativa de los recursos destinados a las políticas sociales, que anteriormente se manejaban en forma centralizada a través de planes nacionales hace necesaria la planificación regional, provincial y municipal que tome en cuenta su creciente participación en el manejo de recursos, en los programas y proyectos sociales y en las características específicas de su problemática regional.

La privatización de ciertos sectores en la prestación de los servicios sociales implica tener en cuenta la participación de los sectores privados y no gubernamentales como agentes de intervención social junto al Estado. A su vez, esta participación deberá necesariamente articularse en la planificación e instrumentación de las políticas públicas.

participación de los actores sociales no significa quedar librados a la intervención azarosa de los mismos en la construcción social. El Estado deberá formular una nueva regulación de esta nueva apertura a la participación.

La focalización de las políticas sociales se hace necesaria en la medida en que el Estado pretende dejar de subsidiar o financiar por vía indirecta a los sectores que están en condiciones de solventar sus servicios sociales. Por lo tanto identificar a los beneficiarios de las políticas sociales financiadas por el Estado o por los sectores privados u organizaciones no gubernamentales es imprescindible para la definición de los distintos beneficiarios fundamentalmente de políticas compensatorias. En este sentido la focalización es una tarea insoslayable para la planificación de recursos humanos, financieros o materiales en la organización de la nueva articulación social.

Las medidas antes señaladas conforman entre otras tantas el nuevo contexto en el cual el planificador debe instrumentar las políticas sociales. Ellas, visualizadas en primera instancia como medidas de carácter económico e instrumental, modifican sin embargo el contexto específico de programación y construcción social.

Así, el debate sobre la eticidad formal y abstracta de la razón instrumental que planifica la articulación social y económica se desplaza a la historicidad de la misma. Puesto que los criterios de validación de la razón instrumental no permiten identificarla ni con un logos metafísico, ni con una mera sumatoria de voluntades y tampoco con la contingencia del poder.

Reconocer la historicidad de la razón instrumental, ubicarla en el contexto real y cambiante de su participación no significa sacralizar su positividad, sino comprender que la misma estará sometida siempre a la presión legitimadora del mundo de la vida. Es ésta, a través de los distintos ámbitos públicos en que la práctica social tiene sus espacios de discusión, compromiso e impugnación, previstos en el sistema político y jurídico, la que brindará o no, el consenso y la legitimidad histórica de la razón instrumental.