



María del Socorro Foio *Prácticas Comunicativas en los "Procesos de Autoevaluación Institucional Universitaria"*

María Cristina Andreu *Integración latinoamericana: actores políticos y cuadros administrativos. Rol del Consejo Federal de Inversiones en Argentina*

Orlandil de Lima Moreira *Nova arquitetura da participação: implicações para os movimentos sociais na conquista de direitos e democratização da sociedade*

Omar Bello Sánchez *Biopolítica y Salud Colectiva: Algunas consideraciones para investigar el Trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad*

Alessandro Andre Leme y Juan Carlos Teixeira Philips *Fernando Henrique Cardoso y la sociología brasileña: textos y contextos*

Pablo Schleifer, Julia Kejner, Fabián Bergero y Omar González *Condiciones de trabajo, percepciones y prácticas periodísticas en el norte de la Patagonia argentina*

REVISTA CENTRAL DE SOCIOLOGÍA

Director Revista Central de Sociología

Dr. Emilio Torres Rojas

Editores Revista Central de Sociología

Dr. Nicolás Gómez Nuñez

Mag. Rodrigo Larraín Contador

Comité Editorial Revista Central de Sociología

Dr. Darío Rodríguez Mansilla
Universidad Diego Portales

Dr. Diego Pereyra
Universidad de Buenos Aires

Dra. Nélide Cervone
Universidad de Buenos Aires

Dr. Fabio Engelmann,
Universidade Federal do Rio Grando do Sul

Dr (C) Luis Gajardo Ibáñez
Universidad Central de Chile

Dr. Domingo Garcia-Garza
CESSP Centro Europeo de Sociología y
Ciencias Políticas

Consejo de Evaluadores

Dra. Svenska Arensburg Castelli
Universidad de Chile

Dr. Fabien Le Bonniec
Universidad Católica de Temuco

Dr. Luis Campos Medina
Universidad de Chile

Dr. Salvador Millaleo Hernández
Universidad de Chile

Lic. Miguel Chávez Albarrán
Universidad de La Frontera, Chile

Dr. Juan Carlos Oyadel
Universidad Nacional Andrés Bello

Mag. Patricio de la Puente Lafoy
Corporación de Desarrollo de las Ciencias
Sociales, Chile

Dr. (C) Mag. Daniel Palacios Muñoz

Dr. Manuel Gárate Chateau
Universidad Diego Portales

Dra. Lis Pérez
Universidad de la República, Uruguay

Dra. Jeanne Hersant
Universidad Nacional Andrés Bello

Lic. Augusto Iriarte Diaz
Universidad Católica del Norte

Dr. Marcelo Martínez Keim
Universidad de Santiago de Chile

Dra. Virginia Vecchioli
Universidad Nacional de San Martín

Revista Central de Sociología. Nº10 - agosto 2020

Edita: Sociología de la Facultad de Educación y Ciencias Sociales. Universidad Central de Chile

Correspondencia: Lord Cochrane # 414, Torre A 2º Piso / Santiago - Chile

Teléfono (56) 2-5826513 / Fax (56) 2-582 6508 / E-Mail: etorres@ucentral.cl

www.centralesociologia.cl

Diseño: Patricio Castillo Romero

Integración latinoamericana: actores políticos y cuadros administrativos. Rol del Consejo Federal de Inversiones en Argentina

Latin American integration: political actors and administrative cadres. Role of the Federal Investment Council in Argentina.

Fecha de recepción: 1 de mayo de 2020 / Fecha de aprobación: 25 de julio de 2020

Dra. María Cristina Andreu¹

Resumen

En la segunda mitad del siglo pasado los estados latinoamericanos reafirmaron la vocación de pacto sostenido en la etapa emancipadora. En 1959, en Argentina, se genera el Consejo Federal de Inversiones (CFI) con rango de acuerdo federal y como estructura político técnica. El texto analiza el reservorio de estudios publicados y propone emprender un observatorio analítico de los recursos existentes en esta nueva etapa crítica, para lo cual aborda los siguientes asuntos: Los comienzos de la política de desarrollo regional (1950-1976) en el contexto de la expansión del proyecto de industrialización en Argentina; el período de hegemonía de las políticas de apertura económica y desindustrialización (1980-2003), y las posibilidades de intervención y desafíos actuales.

Palabras clave: Planeamiento estratégico, federalismo, cuadros funcionarios y técnicos-administrativos.

Abstract

In the second half of the last century, Latin American states reaffirmed the vocation of a pact sustained in the emancipatory stage. In 1959 in Argentina the Federal Investment Council (CFI) was created with the rank of a federal agreement and as a technical political structure. The text analyzes the reservoir of published studies and proposes to undertake an analytical observatory of the existing resources in this new critical stage, for which it addresses the following issues: The beginnings of regional development policy (1950-76), the period of hegemony of the policies of economic opening and deindustrialization (1980-2003), and the possibilities for intervention and current challenges.

Keywords: Strategic planning, federalism, civil servants and technical-administrative cadres.

1 Investigadora superior, retirada, del Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, Argentina; miembro de la Asociación Regional de Desarrollo Empresario, Quilmes, Argentina. Email: andreumariacristina@gmail.com

Introducción

En la segunda mitad del siglo pasado los estados nacionales involucrados en estrategias de promoción industrial y reconversión de la renta agraria, reafirmaron la vocación de pacto sostenido en la etapa emancipadora de nuestras repúblicas y diseñaron políticas de intervención para facilitar la regionalización. En Argentina, en 1959, se genera como parte del sistema científico tecnológico el Consejo Federal de Inversiones (CFI), al que se le da rango de acuerdo federal. En la Primera Conferencia de Gobernadores realizada luego de las elecciones postdictadura, 1955-1957, en agosto de 1958, se sostiene la necesidad de que las provincias más el territorio nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur y la ciudad de Buenos Aires, intervengan activa y directamente en el planeamiento del desarrollo económico. Acuerdan la realización de un Pacto Federal que permita orientar políticas y recursos al objetivo planteado. Los órganos de conducción serán la Asamblea de Gobernadores integrada por un ministro provincial o funcionario equivalente representado, los cuales elegirán rotativamente los miembros de la Junta Permanente y su Secretario General. La Asamblea tendrá como objetivo trazar el plan de acción que utiliza como herramientas la cooperación técnica que se brinda al sector público a través de estudios, proyectos, planes.

En un contexto similar, se producen iniciativas sustantivas de organización de la asistencia técnica en varias repúblicas latinoamericanas: en México el Fondo Nacional de Estudios y Preinversión, fideicomiso administrado por Nacional Financiera; en Colombia el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE), constituido en 1968, y en Brasil el Fondo de Estudios y Proyectos (FINEP).

Hoy la política de integración suramericana se encuentra en la disyuntiva de crecer aceptando las propuestas y enfoques de los organismos internacionales que sostienen los intereses hegemónicos de los grupos de presión financiera, o rearmar una estrategia de crecimiento utilizando la capacidad instalada y el capital simbólico acumulado en sus sistemas de innovación científico tecnológica.

La historia de la burocracia estatal latinoamericana está aún por adquirir relevancia en la consideración académica. Aunque se reconocen aportes, es problemático seguir secuencias progresivas, lo cual nos remite a considerar las incidencias desarticuladoras del espacio institucional que en casi todas nuestras repúblicas han provocado las interrupciones bélicas internas durante décadas en la segunda mitad del siglo XX (Bernazza y Pascual, 2012, p. 119).

Si bien es posible encontrar antecedentes, la mayoría de las intervenciones técnicas reportan a estudios respecto a las condiciones de empleo (Zuñanic e Iacoviello, 2010, pp. 58-59), y muy pocos se relacionan con el sistema de planeamiento de las estructuras regionales teniendo en cuenta los factores sociales y económicos a la vez.

En Latinoamérica, desde la postguerra internacional finalizada en 1945, el estado asumió un rol central en el desarrollo económico sosteniendo el proceso

de industrialización con la manufacturación de sus reservas de infraestructura y sus materias primas competitivas. Posteriormente, se acepta la inversión extranjera con creciente valorización de empresas multinacionales en grados de alianza variada con el control estatal. En los casos paradigmáticos, México, Brasil, Argentina, Chile, ese proceso significó un desarrollo de la estructura estatal sometida a variados estilos de control de gestión en el que las reiteradas intervenciones de las fuerzas armadas se impusieron a las lógicas burocráticas del sistema republicano (Narodowski et al., 2014, p. 109).

El presente ensayo recorre el camino programático realizado y distingue los momentos significativos, a saber: 1) el desarrollo regional como política de estado (1950-1976) en el contexto de la expansión del proyecto de industrialización en Argentina y sus similares en la región, 2) el período de hegemonía de las políticas de apertura económica y desindustrialización regional (1976-2003). La ruptura democrática en 1976, que interrumpe el diálogo político técnico que fue su sello inicial y se reimpone con posterioridad en 1983. La labor técnica desde entonces se centrará en la actualización de las bases de información socioeconómicas y la refuncionalización del dispositivo de financiamiento para la inversión productiva. Con posterioridad, no podrá resistir el liberalismo que inicia la década que del Consenso de Washington y se desarman la mayoría de los programas sustantivos de investigación aplicada y de apoyo al desarrollo (Kuczynski y Williamson, 2003, p. 43). Finalmente, 3) los desafíos del nuevo siglo (2003-2020), asumiendo las posibilidades de intervención en los nuevos escenarios de integración.

Metodología

La metodología aplicada fueron técnicas de análisis de contenido (Verón, 1969, p. 74) de los documentos registrados en que se basa la investigación (Bericat, 1998, p. 35-36). En ese sentido asumimos que el lenguaje como discurso es un puro objeto del pensamiento en donde la referencia arraiga la realidad. La frase o enunciado como unidad de análisis, se ofrece como secuencia de elecciones libres que permiten nuevas combinaciones y puede analizarse el discurso como acontecimiento. El sujeto del discurso hace la conversión permanente entre la estructura del lenguaje y el acontecimiento del habla. Podetti critica la noción de clausura del tiempo histórico operada por el estructuralismo, dado que:

[...] en cuanto hay hombre hay sociedad, hay lenguaje, hay razón; y estas no son etapas de un desarrollo pues no son separables. El hombre más primitivo, más atrasado vive en una sociedad racional. O sea que las numerosas parejas de conceptos del tipo civilización/barbarie, atraso/modernización, primitivismo/modernidad no tienen fundamento científico según Levy Strauss. Concordamos, primitivo, bárbaro, irracional no son categorías científicas sino políticas, sirven para designar el enemigo interno o externo, la injusticia de que se lo hace víctima. (Podetti, 1998, p. 57).

La hermenéutica en cambio propone hacer aparecer una semántica más profunda, la semántica viva del mito y visibilizar su intención significativa y latente. La intención del texto no es a título primordial las vivencias del escritor sino lo que quiere decir el texto, introducirnos en su sentido, ponernos en su misma dirección. Nos invita a buscar la operación subjetiva de la interpretación sobre el texto, entrar, y una operación objetiva de interpretación del acto del texto, abrirse. A este análisis se denomina arco hermenéutico y su premisa dice que la metáfora es el relato de la acción humana. En la metáfora se despliega el discurso a través del lenguaje. Paul Ricoeur muestra el carácter referencial de ésta. Dado que la vida humana es praxis o acción, el relato organiza la acción, genera lo institucional. Vincula interacciones con consecuencias diacrónicas o sincrónicas. La reflexión se hace desde las figuras en que la vida humana acontece y se expresa en las obras de la cultura, especialmente desde los textos.

La posición positivista y racionalizadora en ciencias sociales ha concentrado su punto de atención en las llamadas manifestaciones fácticas del ser tal como las define Ricoeur. Proliferan las descripciones analíticas en razón de las dimensiones secundarias de los hechos y procesos sociales y en paralelo se anula la voluntad de conocimiento de las identidades sociales. Aunque esta perspectiva ha sido la dominante en el siglo XX en ciencias sociales se encuentra hoy en diálogo con las intervenciones que permiten sumar la consideración de la cultura textual.

La perspectiva hermenéutica indica que, en la textura metafórica de los textos narrativos o relatos de la acción humana, se despliega una ontología que permite que la realidad no escape a la verificación empírica de las ciencias sociales.

Actúa retrospectivamente sobre el proceso de producción porque detiene la fugacidad de la acción y permite que aparezca el sentido verdadero. Individualiza el trabajo creador por el reconocimiento de la originalidad y continuidad del estilo dado que el artista se marca, sella en la obra, es decir que expresa en el lenguaje de la praxis un modo cualitativo de vivir la vida.

El relato es definido como toda acción que opera entrelazada con otras. La obra es el resultado, una producción del relato. Paul Ricoeur superando la posición antinómica respecto del estructuralismo, dice que la explicación es el primer momento de la comprensión del texto. Analiza a la lectura como movimiento y no desdeña el análisis estructural, sino que lo incorpora y lo supera. La lectura nos revela que el texto como escritura se brinda como apertura y articula un nuevo discurso del texto al que se denomina interpretación (Corona, 2005, p. 190).

La observación participante se indicó cuando la investigación requirió la caracterización del objeto de estudio y el reconocimiento de las formas de intervención adecuadas. La variante denominada observación sistemática se aplicó al diseño de investigación diagnóstica en las que se encuentren definidas las taxonomías o tipologías en las que se clasifique las características del objeto.

Marco teórico

Este ensayo se apoya en el aporte de Weber, el cual considera la diferenciación entre cuadros políticos y administrativos en la interacción de la racionalidad burocrática; y utiliza esta distinción para interpretar la información registrada. Suma la perspectiva de la sociología crítica acerca de la comparación entre discurso y hegemonía.

Nuestra época no ha superado los desafíos planteados al tiempo vivido por Weber, por él definido como encuentro de grandes tradiciones en las que oriente y occidente se funden en un depósito común de cultura (Fallers, 1971, pp.148-170). El derecho pactado u otorgado como magistratura o autoridad puede ser instituido de modo racional con arreglo a fines o a valores con la pretensión de ser respetado. El que obedece, sólo obedece al derecho, por eso la administración burocrática significa dominación gracias al saber (Weber, 1996, p.179). Ahora bien, nos encontramos en el escenario que confirma que nuestras democracias republicanas aún no han logrado que sus cuadros administrativos -personalmente libres- se deban sólo a los deberes objetivos de su cargo. Ni tampoco que la jerarquía administrativa, definida como tipo puro de dominación legal, sea la que se ejerza por medio de un cuadro administrativo con competencias rigurosamente fijadas, contrato sobre la base de libre selección, calificación profesional que fundamente el nombramiento, retribución con dinero o sueldos fijos con derecho a pensión, ejercicio del cargo como única o principal profesión, carrera o perspectiva de ascensos, sometimiento a rigurosa disciplina y vigilancia administrativa (Weber, 1996, p.175). Estas definiciones escritas por Weber en las últimas décadas del siglo XIX aún nos interpelan.

La escuela de la nueva economía política (Evans, 2007, p.188) propone una lectura de la etapa actual del desarrollo tecnológico en la que presenta como posible la globalización contrahegemónica. Plantea promover el rol del estado a favor de la autonomía integrada y la independencia económica a favor del crecimiento de las capacidades sociales colectivas que facilitan el bienestar y la igualdad. Integra con Erik Reinert la escuela denominada "El otro Canon" o economía de la realidad que sostiene que las actuales teorías del desarrollo componen visiones inadecuadas de la realidad dado que no explican la totalidad de los fenómenos observados.

En un camino similar, la teoría en Contra de la Dependencia en América Latina señaló la necesidad de intervenir estructuralmente apoyando los movimientos emancipadores contra hegemónicos en abierto disenso con el tutelaje colonial empresario y financiero. Gonzalo Cárdenas, Theotonio do Santos y Eduardo Basualdo, entre otros, pusieron de manifiesto la necesidad de intervenir en los procesos de planeamiento estratégico, única forma de contener el avance de los mercados hegemónicos sobre la experiencia de integración latinoamericana (Basualdo, 2019, p. 249).

Esta es la perspectiva que toma el estudio que soporta esta presentación dado que las repúblicas suramericanas afrontaron fuertes restricciones en las capacidades burocráticas que reemplazaron el andamiaje colonial y sostuvieron con escasos recursos políticas sociales y económicas con dispar reconocimiento en la pluralidad

de escenarios regionales; y esta realidad supuso intervenciones que acentuaron las asimetrías en el crecimiento.

Las economías agropecuarias y extractivistas impulsaron la visión del estado al servicio de la integración mundial basada en las actividades primarias que no necesitaban a la administración estatal en la producción de conocimiento y en la socialización de sus resultados. Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo XX, los procesos de industrialización dan lugar al debate sobre el modelo de desarrollo a seguir, con inclusión y en equilibrio regional.

Al respecto discurre Gonzalo Cárdenas:

Los países que dan paso del subdesarrollo al desarrollo autónomo, se encuentran frenados en ese tránsito por las potencias imperialistas. Los países periféricos no tratan de dominar a otros países periféricos, sino de evitar la dominación occidental [...] Los países en proceso de cambio despliegan una política supranacional tendiente, por ejemplo, a integrar la Argentina con los demás países latinoamericanos en una América latina unida. No se trata de un nacionalismo agresivo y dominante sino integrador, que tiende a superar las fronteras del estado-nación. (Cárdenas, 1969)

En este sentido se expresa también Theotonio dos Santos, quien contribuye a la formulación general del concepto de contra dependencia en la historia de la acumulación capitalista mundial. Describe las características generales y específicas atinentes a la inequidad económica en las estructuras internas y la definición de sus mecanismos reproductivos. La corriente apoya el pensamiento crítico en economía y afirma la necesidad de influir en programas de gobierno que faciliten los mecanismos de redistribución de la renta con progresividad fiscal (Dos Santos y Salama, 2015, p.81).

La preeminencia de los grupos conglomerados respecto del cuerpo empresario independiente en esta etapa del desarrollo capitalista radica en la rentabilidad financiera que obtienen. Mientras América Latina se primariza y debilita su grado de industrialización, algunos países de Asia (China, Corea, Taiwán) continúan con la política de industrialización vinculada a su participación en el mercado mundial y en proceso de sustitución de importaciones, en la cual resulta decisiva la participación empresaria estatal. Esta desempeña un rol central en la incorporación de tecnología de punta y en el apoyo en la negociación con empresas internacionales de transferencia tecnológica.

Entre nosotros, la constitución de comunidades comerciales como lo es el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), nos enfrenta al desafío de evitar una mayor primarización de las economías y retomar el camino de la consolidación de un sistema industrial (Basualdo, 2019, p.247-250).

En los comienzos de la primera década del siglo XXI surgen experiencias novedosas en apoyo de las burocracias gubernamentales retomando experiencias de formación, ocluidas en décadas anteriores y que insisten en proseguir el camino del desarrollo con equidad. La provincia de Buenos Aires, a través del Instituto Provincial de la Administración Pública, lanzó la formación en servicio de sus cuadros activos siguiendo las prácticas de renovación burocrática (Bernazza, 2012, p. 115). Entre las estrategias abordadas se menciona, desde 2002 al presente, la realización del Plan Fenix auspiciado por el investigador Alejandro Rofman y otros en los que se destaca el apreciado economista Aldo Ferrer. Formulan encuentros en no menos de 35 sedes universitarias en los que se desarrollan documentos destacados acerca de la actividad económica y social en cada región de influencia poniendo el acento en la capacidad para convertirlos en iniciativas político institucional que movilicen la identidad regional. Proponen el planeamiento social y productivo articulando aspectos sectoriales, locales, nacionales con incumbencia latinoamericana (Rofman, 2019, p. 9).

Resultados

Los comienzos de la política de desarrollo regional en el contexto de la expansión del proyecto de industrialización en Argentina (1950-1976)

El CFI (Consejo Federal de Inversiones) nace como una iniciativa nacional para desarrollar el espacio federal y tiene la forma jurídica de Pacto Federal en agosto de 1957, en el gobierno del Dr. Arturo Frondizi. En las Bases de la Carta Orgánica de creación del CFI radica la concepción de una distribución federalista, las provincias más ricas son las que más aportan, pero las más pobres son las que más reciben. Fue una institución pensada para la creación de información, asistencia técnica y financiera que tuviera en cuenta los intereses provinciales, proveyendo a sus gobernantes como funcionarios políticos y a sus cuadros técnicos, el material para articular con el gobierno nacional el desarrollo de investigaciones y proyectos de infraestructura.

Es un organismo financiado con recursos de la coparticipación impositiva federal. El marco jurídico está constituido por un estatuto legislado por la Asamblea de Gobernadores desde sus inicios, siendo este reformado en escasas ocasiones. Su estructura de conducción es colegiada, formada por la Asamblea de Gobernadores de las Provincias argentinas los cuales constituyen su conducción de cuadros representativos a nivel político. Esta delega la conducción técnica en una estructura formada por la Secretaria General y el cuerpo técnico administrativo que le acompaña.

Desde sus inicios en 1959 y hasta 1976, se asocia a las grandes obras de fomento regional: Comahue, Patagonia, Noreste Argentino (NEA) y Noroeste Argentino (NOA), los Planes de desarrollo como los del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) de la provincia de Neuquén, la Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del Río Colorado (CORFO) y el Instituto de Desarrollo del Valle inferior del Río Negro (IDEVI). (CFI, 1994, p.53)

En 1974, constituye la base académica en la que se redacta el Plan Trienal, 1974-1976, que indicó el rumbo de las iniciativas socio económicas del gobierno democrático y popular hasta el golpe militar de 1976.

La reinstalación democrática. Período 1983-1990

La vuelta al funcionamiento republicano en 1983 lo encuentra partícipe de significativas iniciativas:

Capacitación del personal técnico para usar la metodología para el Planeamiento Regional con el asesoramiento de expertos (Rofman y García, 2018, p. 30).

Relevamiento de la estructura socio económica de las unidades provinciales realizado por el Programa de Estructura Social durante 1985-1988 y que condujera técnicamente la Dra. Susana Torrado. Se producen las bases de información con las que ella redacta luego el magistral informe "Historia del Bienestar Argentino desde el Primer al Segundo Bicentenario" (Torrado, 2007, p.31).

Estrategias de Planeamiento para la Movilización Productiva y Calidad de Vida. Desde 1989 se integran en las unidades provinciales de planeamiento estrategias de mejoramiento de la organización institucional provincial relativos a la Movilización Productiva y la Calidad de vida (CFI, 1992, p.17).

Reformas estatutarias del Fondo Federal de Inversiones reservorio de capital del CFI que hasta entonces sirviera de fondo de garantía de las grandes obras de infraestructura provincial. Le permite operar como banca directa fomentando la pequeña escala de inversión productiva. Esta línea permaneció activa hasta la actualidad sobreviviendo al colapso económico del 2001 y se extendió a la atención de medianas empresas.

Intervención en el planeamiento estratégico del desarrollo regional del Cono Sur. El desarrollo industrial iniciado en América Latina en la segunda mitad del siglo XX requiere consolidar instituciones técnicas que lo impulse. Este proceso es reconocible en forma simultánea en otros significativos espacios nacionales como México que instala el Fondo Nacional de Estudios y Preinversión, fideicomiso administrado por Nacional Financiera; en Colombia el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE), constituido en 1968, y en Brasil el Fondo de Estudios y Proyectos (FINEP). Conforme lo señala sus misiones y funciones es el CFI el organismo base de pre-inversión en la República Argentina, con la articulación con otros organismos de competencia nacional como la Secretaría de Planificación de la Nación, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), Universidades, entre otras (Hernandez, 1990, p. 28).

Desde comienzos de la década de 1970 se articulan estas experiencias en la Organización de Fondos de Preinversión de América latina y el Caribe (OPALC) que

resultó señera y constituye uno de los puntos de anclaje del movimiento de integración. Trajo consigo el desarrollo de la consultoría latinoamericana, que tuvo la capacidad de integrar a sus equipos técnicos en una amplia variedad de disciplinas profesionales (Jiménez Barros, 1991, p. 56).

Uno de los eventos significativos organizados por la OPALC fue el Congreso de Organismos de Preinversión en América Latina y el Caribe-OPALC, realizado en Bogotá en 1990 y cuyo tema de intercambio fue el análisis del impacto del desarrollo tecnológico en la región suramericana (Andreu, 1990, p. 23).

El CFI realiza encuentros regionales previos en NEA, NOA, Patagonia, Comahue y Región Centro para consensuar el documento que al respecto presentará al año siguiente en los que se sostiene la necesidad de apoyar la formulación de los objetivos de la integración. Responsable del subsistema regional, el CFI debe centrar sus investigaciones de base en las estrategias específicas de cada región, formular los estudios de prefactibilidad para analizar la rentabilidad técnica, económica y social de los proyectos de inversión. Es en esta fase donde el subsistema de preinversión debe evaluar los recursos propios o externos financieros para la concreción de los proyectos.

Regiones Concertadas. El CFI, a través del programa Regiones Concertadas apoya las iniciativas interjurisdiccionales ya sea en el nivel intermunicipal (microrregiones), interprovincial (regiones) o entre jurisdicciones subnacionales con países limítrofes (macrorregiones) que incluyen organizaciones de nivel provincial y continental.

En 1984 asiste a la formalización de la Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA (CRECENEA) y a la Región de Nuevo Cuyo en 1988, en el que las provincias del litoral y las andinas respectivamente, se vinculan para fomentar la integración con los estados nacionales fronterizos. Desde 1992 acompaña la iniciativa nacional en la concertación regional en el espacio latinoamericano expresada en la construcción del MERCOSUR y la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) (CFI, 2007, p. 14).

La Reforma Constitucional efectuada en 1994 incorpora el tema de la estrategia de desarrollo regional a la categoría de política pública. Las acciones desplegadas por el CFI se refieren al acompañamiento de las iniciativas de planeamiento sectorial propiciadas por las provincias que encuentran escaso campo de institucionalización a nivel nacional.

El período de hegemonía de las políticas de apertura económica y desindustrialización regional (1990-2003)

El marco de las reformas que iniciaron la época del denominado “estado mínimo” fue suministrado por la ley 23.696/89 denominada de funciones esenciales la cual exige a los estados provinciales asumir los servicios públicos de salud y educación y la ley 23.697 de Emergencia Económica promulgada en septiembre de 1989 que suspendió los regímenes de Promoción Industrial y modificó el sistema de inversiones extranjeras, la liquidación de las regalías petroleras y gasíferas, los procedimientos impositivos, la reforma Fiscal y la Carta Orgánica del Banco Central (Narodowski et al., 2014, p 101).

Coincidiendo con la política central, desde 1993 en adelante se desarman la mayoría de los programas sustantivos de investigación aplicada y de apoyo al desarrollo. La década del neoliberalismo incide significativamente en la actual conformación de la estructura operativa del CFI modificando su organización técnica imprimiendo las características que a continuación analizaremos.

Por un lado, se hace efectiva la aplicación de la ley nacional de Reforma del Estado No 23.686/89 y la Emergencia Económica No 23.697/89, marco jurídico que coacciona la estructura declarando personal no crítico a los técnicos expertos y facilitando su desvinculación orgánica.

Se desactivan los programas estadísticos basados en la experiencia provincial tal como la elaboración del reconocido índice de Producto Bruto Nacional Interno Geográfico que se registrara teniendo en cuenta las estadísticas elaboradas desde las Cuentas Provinciales y que resultara desde 1970 complementario del actual, realizado por el Banco Central Argentino. Otro tanto ocurre con los programas estadísticos que sistematizaran la producción de las estadísticas sociales atinentes a promoción poblacional y organización institucional.

Aunque las líneas de financiamiento prosiguen en el escenario actual en donde la banca provincial se manifiesta con capacidad para atender necesidades de crédito, éstas se aplican secundariamente a incentivar la innovación organizacional (gerenciamiento empresario) o la calidad productiva. El historial generado en datos no se articula sistemáticamente con las bases de los organismos nacionales que implementan diagnósticos sectoriales o regionales.

Se elimina el programa de desarrollo industrial que desde el nacimiento de la institución y hasta 1992 vertebrara la actividad de investigación acerca de las cadenas de valor por sector productivo y que constituyera la base de los diagnósticos regionales.

A fines de la década de 1990 se firma con el Ministerio de Industria de Canadá un interesante convenio por el cual las partes se comprometían a colaborar e intercambiar información acerca del reciente y significativo espacio denominado “gobierno digital”. La iniciativa tenía como objetivo usar la rica experiencia canadiense de corte

federal para modernizar las estructuras de los estados provinciales. Las reformas operadas desde comienzo de 1990 en la legislación de la administración pública impactan cambiando el rol activo del estado a escala nacional y provincial por estrategias de desafectación de actividades y objetivos poblacionales lo cual subvierte el desarrollo del programa argentino canadiense a cargo del CFI que se discontinuó.

Intervención en los nuevos escenarios de integración. Las primeras décadas del siglo XXI

Los cambios institucionales propiciados desde 2003 y que sostuvieron la reorganización de las funciones sustantivas de gobierno alcanzaron un impacto diverso en la estructura técnico operativa del organismo.

Integración interjurisdiccional. Las iniciativas de integración que soportan la conformación de microrregiones, regiones o macrorregiones en el entendimiento que la cooperación y el aprovechamiento de las relaciones de complementariedad entre municipios, provincias y naciones han demostrado ser una vía importante para lograr el desarrollo de los pueblos. En este marco se entiende a la planificación estratégica como un "proceso social participativo". La visión de futuro compartida, facilita el consenso y la concertación de actores para la construcción de una agenda común que permita alcanzarlo. La línea de trabajo procura favorecer la generación y el desarrollo de estos procesos, asistiendo técnica y financieramente a los gobiernos provinciales en su coordinación y conducción y en el desarrollo de herramientas metodológicas que la faciliten, dado que los procesos de concertación política y acuerdos sociales, refuerzan la posibilidad de superar en conjunto los desequilibrios territoriales.

44

La asistencia a la elaboración del "Plan Estratégico de la Región Centro" en los últimos años acompañó diversos eventos como el "Seminario Internacional sobre visión prospectiva regional. Se asiste al ATACALAR que reúne a la Región de Atacama en Chile con las provincias de Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero y Santa Fe en Argentina, al Programa de Integración del ZICOSUR –Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano– y al MERCOSUR con similares características.

Misiones comerciales. Este programa denominado también "Internalización Empresaria", financia misiones técnicas comerciales que se organizan acompañando diversos sectores productivos provinciales a ferias y encuentros regionales e internacionales. Las actividades se diseñan como Misiones Comerciales al exterior o Misiones inversas y las estadísticas señalan que se priorizan las misiones comerciales relacionadas con las líneas de producción primaria y es escasa la articulación de la cadena de valor del sector industrial.

La era digital en el CFI. Incorporó el desarrollo de diversas estrategias de Tics; Programa de Gobierno Digital; Portal Comunidades Argentinas; Digitalización del Centro de Documentación "Dr. Manuel Belgrano" que resulta desde 1960 el más

significativo acervo bibliográfico especializado en la temática de la Planificación Regional y el Desarrollo Económico y Social-

La asistencia técnica a estudios provinciales. Comporta aproximadamente el 20% del total del Presupuesto Anual del CFI aprobado por la Asamblea Anual. Se pacta de acuerdo al monto asignado a cada provincia según su porcentaje de coparticipación federal que favorece la asignación a las de menores recursos. Los tópicos incluidos no obedecen a una estrategia de desarrollo concertado, pero expresan la iniciativa de los estados federales en relación a la misión fundacional del organismo o sea la investigación básica aplicada dado que las instituciones provinciales sólo cuentan con asistencia restringida para el diseño de proyectos. El CFI financia los equipos externos expertos y evalúa el cumplimiento formal de los objetivos acordados.

La estructura funcional del CFI

La planta de personal del CFI desde sus comienzos en 1959 se componía de un cuerpo técnico profesional preparados para la investigación aplicada y la formulación y evaluación de proyectos que constituía aproximadamente el 80 % de los recursos humanos empleados formalmente.

La vuelta a la democracia reinstala la posibilidad de mejorar el sistema de sostenimiento y ampliación de los recursos humanos. En 1987 se desarrolla el procedimiento de recategorización del personal técnico generando en el estatuto de personal la categoría de investigador superior en afinidad a las normativas vigentes al sistema científico nacional. El Estatuto de Personal del CFI incluye la categorización profesional que reconoce la condición de investigador superior al personal técnico explicitado en su carta fundacional inspirada en la construcción del sistema científico nacional realizada por el desarrollismo en la década de 1960.

Esta relación se mantuvo constante hasta la reforma del Estado Nacional operada desde 1990 donde la planta sufrió la precarización impuesta como modelo por la administración pública nacional y provincia. La Reforma Administrativa expresada en los Decretos Nacionales 435/90, 1750/90 y 2476/90 conocidos como decretos de reforma del estado quiebran la consolidación de los equipos de trabajo e inicia una etapa de doble estándar de la planta: personal permanente y nueva planta transitoria. Los cambios operados por la estrategia de minimización del estado desde 1992 explican que la evaluación periódica según niveles de calidad exigida por el estatuto del personal no integrara las prácticas de consulta colegiada. A nivel nacional en la actualidad el Ministerio de Modernización de la Presidencia de la Nación a través de la Oficina Nacional del Empleo Público (ONEP) ha generado documentos que instruye acerca de la digitalización de la evaluación de desempeño del empleado público. El mismo sostiene la normativa vigente que incluye la veeduría gremial en la práctica de evaluación (Sistema Nacional de Empleo Público -SINEP-, Decreto 2098/08).

Debates y perspectivas: la cuestión Regional

El CFI, pionero en materia de planificación para el desarrollo de las provincias y las regiones, a lo largo de su historia ha ido adaptando las metodologías de trabajo a los diferentes contextos regionales y evolutivos, asistiendo técnica y financieramente a las provincias en la implementación y el seguimiento de procesos de planificación. Hoy se impone evaluar los recursos técnicos y organizacionales necesarios para retomar el lugar de los organismos de concertación federal a la vista de los desafíos que plantea la política nacional respecto de la integración regional.

A nivel internacional la experiencia de la Unión Europea como política de inversión en activos de desarrollo institucional resulta el ejemplo más integrado de cooperación regional. Se ejecuta a través de dos fondos principales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC). Apoya la competitividad, la mejora de la calidad de vida y predica el desarrollo sostenible como ideología económica. Los actores institucionales generalmente son los institutos de administración pública nacionales (España y Alemania) en concierto con el sistema de investigación de la red universitaria.

¿Qué condiciones requieren las regiones para diseñar políticas conjuntas y gestionar recursos?

46

La Constitución Nacional, bajo la reforma de 1994, recorta la acción del gobierno nacional a favor de la autonomía de los estados federales provinciales. Las características de estas modificaciones inciden en dos espacios fundamentales: el financiamiento y la incumbencia política. La estructura de distribución del financiamiento del estado nacional y los provinciales y a coparticipación federal sólo puede modificarse por el 66 % de los votos del H. Senado de la Nación. Respecto de la conformación del espacio regional a nivel nacional se estipula que las provincias tienen la iniciativa.

El Gobierno Nacional desde 2010 ha presentado a la comunidad política las estrategias de desarrollo contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 2020 y el Plan Productivo Agropecuario Nacional y ambos requieren un tratamiento federal y regional de sus alcances. Tal vez el desafío institucional más significativo resulte adecuar la estructura programática del CFI para articular el diseño de estrategias operativas que consideren el espacio federal integrado.

Reflexiones

La experiencia muestra que es posible impulsar desde las décadas de 1950, en las repúblicas latinoamericanas iniciativas respecto del desarrollo regional. Hoy el escenario suma nuevos actores a escala continental comprometidos en organismos regionales. La búsqueda de la equidad dentro del desequilibrio estructural demanda un permanente vigila diagnóstica y planeamiento estratégico y en este objetivo el estado es la herramienta principal.

La labor insustituible realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en apoyo de las unidades nacionales debe motorizar ejemplos similares a nivel de las regiones. Aun no se ha definido quiénes ni cómo auxiliarán a las ententes pactadas tales como el MERCOSUR, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), ZICOSUR, Pacto Andino, etc. a gestionar los objetivos planteados.

La experiencia de los organismos federales nacionales es revisada bajo esta nueva demanda. El papel que jugaron en la primera etapa del desarrollo industrial latinoamericano en el que se presentaban como organismos de pre-inversión debe ser redefinido en el escenario de nuevos desafíos emergentes: el capitalismo financiero global y las hegemonías de las corporaciones transnacionales interpelan el rol político de las organizaciones técnicas brazos de los estados nacionales.

La política demanda a las instituciones que ejerzan su función propositiva. En forma preliminar se ofrece como contribución al diseño de las nuevas estrategias de consenso, aportes devenidos desde la experiencia en el planeamiento técnico.

Las características de la articulación del sistema científico técnico con los programas de desarrollo regional enunciados por los organismos de integración se verifican como primer paso necesario. Dado que a los programas de inversión en infraestructura y producción se han sumado la consideración de los recursos financieros locales y los mecanismos institucionales u organizativos que intervengan se deben revisar los supuestos jurídicos y tácticos que legitiman la independencia corporativa que sostienen un gran número de unidades del sistema científico tecnológico.

Reconsiderar las prácticas de planeamiento legitimadas por la política neoliberal de fines de siglo y aún vigente que desconocen los tiempos de construcción de lo social, aparece como propuesta de los equipos técnicos. Los términos "políticas de gobierno" y "políticas de estado" dan cuenta de esa dicotomía conceptual que pone en evidencia la necesidad de considerar el tiempo no sólo como elemento cronológico sino como metáfora de los procesos históricos.

Es recomendable la visualización y reconocimiento de la interacción social entre los actores sustantivos. Reconocer sólo la interrelación entre Estado y mercado ha demostrado ser poco efectiva para resolver los problemas del desarrollo socioeconómico. El debate en curso debe incentivar el reconocimiento de los sectores no visualizados e integrar las organizaciones sociales como representación de lo colectivo en un universo complejo que propicie garantizar la diversidad de posiciones.

Este cambio está en curso en toda Latinoamérica, donde se deja oír la voz de los sectores sociales excluidos de un proyecto de globalización que favorece la concentración de recursos y la pauperización de mayorías. Nuestro compromiso burocrático, expresado en tono weberiano, es poner en relieve las experiencias exitosas y acercar las posiciones a un escenario inclusivo.

Bibliografía

- Andreu, M. C. (1990). Impacto del desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe. En Seminario Latinoamericano y del Caribe sobre Preinversión, Desarrollo e Integración. Seminario realizado en nombre de BID-OPALC-FONADE, Bogotá, Colombia.
- Basualdo, E. (2019). *Fundamentos de economía política. Los patrones de acumulación de los clásicos al neoliberalismo del siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Significado y medida*. Barcelona, España: Ariel.
- Bernazza, C. (2012). Concursos, carreras y jerarquías públicas. Propuestas para un empleo público al servicio de un proyecto de país. *Boletín Estado y Políticas Públicas* (50). Recuperado de <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/documentos/jerarquiasverticesycarreras2.pdf>
- Bernazza, C. y de Pascual, M. C. (2012). Continuidades y rupturas en la formación para el gobierno y la gestión de lo público. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 18 (30), 109-116. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/wp-content/uploads/2016/08/Aportes30.pdf>
- Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Buenos Aires, Argentina: Anagrama.
- Cardenas, G. (1969). *Las luchas nacionales contra la dependencia. Historia social argentina, tomo I*. Buenos Aires, Argentina: Galerna.
- Chomsky, N. (1994). *Reflexiones sobre el lenguaje*. Barcelona, España: Planeta-Agostini.
- CFI (2007). *El efecto de las asimetrías en el MERCOSUR sobre la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: CFI.
- CFI (1994). *Boletín 35º Aniversario*. Buenos Aires, Argentina: CFI.
- CFI (1992). *Los programas de movilización productiva*. Buenos Aires, Argentina: CFI.

- CFI (1984). *Caracterización socioeconómica de las provincias Argentinas. Programa de Estructura Regional, Dirección de Estudios Básicos*. Buenos Aires, Argentina: CFI.
- Corona, P. E. (2005). *Paul Ricoeur: lenguaje, texto y realidad*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Dos Santos, T. (1978). *Imperialismo y dependencia*. México: Era.
- Do Santos, T. y Salama, P. (2015). Diálogos sobre la política social en América Latina. En N. Garita (Comp.), *Pueblos en movimiento. Conferencias Congreso ALAS 2015*. San José, Costa Rica: Letra Maya.
- Consejo Federal de Inversiones. Boletín No 35º Aniversario. . CFI. Buenos Aires, 1994.
- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá, Colombia: ILSA.
- Faller, L. A. (1971). El concepto de autoridad en Max Weber. En T. Parsons y otros, *Presencia de Max Weber*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Hernández, R. D. (1990). *Rol del Consejo Federal de Inversiones en la preinversión*. Buenos Aires, Argentina: CFI.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2005). Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos del Estado en América Latina. En X Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Congreso realizado en nombre del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santiago, Chile.
- Jiménez Barros, A. (1991a). *Una nueva estrategia para la integración regional. La OPALC y la preinversión en América Latina y el Caribe*. Quito, Ecuador: Reimprensa.
- Jiménez Barros, A. (1991b). Desarrollo, globalización e integración. En Segundo Congreso Mundial de Educación Internacional, Integración y Desarrollo. Congreso realizado en nombre de UNESCO, Foro Permanente de Educación Internacional para la Integración y el Desarrollo de las Naciones y Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Buenos Aires, Argentina.
- Kuczynski, P. y Williamson, J. (Eds.) (2003). *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*. Lima, Perú: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Narodowski, P. et al. (2014). *Proyecto para la mejora en la gestión pública Provincial*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires/CFI.
- Pando, R. (1983). Terminar con la estrategia que nos desintegra. *Nueva sociedad* (65). Buenos Aires, Argentina: Fundación F. Ebert.

- Podetti, A. (1998). *El pensamiento de Lévi-Strauss: una visión crítica*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Rofman, A. et al. (2013). *Las economías regionales. Luces y sombras de un ciclo de grandes transformaciones 1995-2007*. Quilmes, Argentina: Centro Cultural de la Cooperación/ Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).
- Rofman, A.; Aronskind, R.; Kulfas, M.; Wainer, V. y Mérega, H. (2000). *Economía: Las ideas y los grandes procesos económicos en el tiempo. La economía argentina contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: Santillana.
- Rofmann A. y García, A. (2018). *En búsqueda de nuevas ideas para el desarrollo de un proyecto*. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Rofman, A. y García, A. (Comps.) (2018). *Planificación, región y políticas: en búsqueda de nuevas ideas para un proyecto productivo*. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Torrado, S. (Comp.) (2007). *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una Historia social del siglo XX. Tomo I*. Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- Verón, E. (1993). *La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad*. Barcelona, España: Gedisa.
- Verón, E. (1969). *Lenguaje y comunicación social*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión
- Weber, M. (1996). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Zuñanic, L. e Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (58-59): 9-41. Recuperado de http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/58_59/laura_zuñanic.pdf

Sitios web consultados

<http://www.cired.org.ar>

<http://www.mercosur.int>

<http://www.regioncentro.info>

<http://www.zicosur.org.ar>