

A través de los años, en el Consejo Federal de Inversiones se ha ido acumulando un importante caudal de información sobre los aspectos más diversos de las distintas realidades provinciales que conforman nuestro país.

Es así como en la biblioteca del CFI pueden encontrarse informes de investigación en relación a temas pertinentes a la infraestructura de las distintas regiones del país, diagnósticos sobre las administraciones provinciales, análisis sobre temas económicos, sociales, educativos y muchos otros que por razones obvias no pueden ser enumerados en esta oportunidad.

No obstante la calidad de dichos trabajos y la actualidad de la problemática analizada, la Secretaría General considera que los mismos no han tenido una difusión adecuada.

Esto último debe corregirse por distintas razones. Primer, porque el desconocimiento por parte del público interesado de los aportes realizados por nuestra institución significa inevitablemente que los mismos son sub-utilizados, con todo lo que ello implica. Segundo, debido a que una mayor difusión de los informes llevados a cabo redundará en una mejor producción por parte de nuestros técnicos, en la medida que facilite una relación más fluida entre los equipos de trabajo del CFI por un lado, y la comunidad académica, política y profesional por el otro.

Por lo tanto la Secretaría General ha decidido comenzar la publicación de esta serie periódica compuesta por trabajos monográficos, escritos por personal propio y técnicos provinciales y de otras instituciones, que permita la difusión de proyectos de investigación, ponencias presentadas en conferencias y seminarios, y artículos publicados en lengua extranjera cuyos contenidos los hagan particularmente interesantes para un mejor cumplimiento de nuestras tareas.

De este modo se aspira a contar con un medio ágil de comunicación, capaz de llegar a Universidades, entidades públicas y privadas del interior, Capital Federal y el extranjero. Además, como podrá observarse en números sucesivos, los **"Documentos de la Secretaría General"** cubrirán una gama de temas y problemas substantivamente muy amplia.

**Juan José Ciáccera**  
Secretario General

## Ingeniero Juan José Ciáccera

Nació en Santa Fe el 27 de mayo de 1939  
Ingeniero químico egresado en 1966 de la  
Universidad Nacional de Cuyo.

Realizó estudios sobre desarrollo industrial  
en la Universidad de Georgia, EEUU y se  
especializó en evaluación de proyectos de  
desarrollo industrial en la misma universi-  
dad. 1970.

Responsable del sector industrias de base  
agropecuaria en el Programa Internacional  
para el Desarrollo de la Región Comahue.  
Convenio CFI Naciones Unidas, 1968-70.

Responsable del sector industrial en el  
programa Zonas Áridas, Convenio CFI -  
BPA, Francia 1971-72.

Director de Cooperación Técnica del CFI.  
1973-76

Coordinador de proyectos para la región  
patagónica Convenio CFI Naciones  
Unidas 1976-77.

Gerente General del CFI - SAC 1978

Presidente de la Organización en Pre-  
inversión para América Latina y el  
Caribe (OPALC).

Secretario General del CFI - 1984.

Autor de diversos proyectos industriales  
de carácter nacional e internacional y  
expositor especializado en el tema.

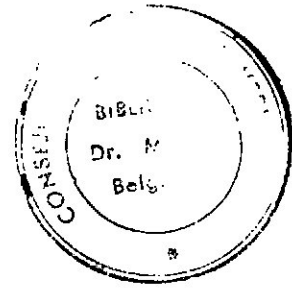
Autor de numerosos artículos sobre el  
tema desarrollo económico y social.

REFEDERALIZACION Y DESARROLLO

32522

1552

ING. JUAN JOSE CIACERA



Z 301  
F 3113  
N. 310.1

CONFERENCIA DICTADA EN LA BOLSA DE COMERCIO  
DE LA CIUDAD DE MENDOZA, EL 19 DE AGOSTO DE 1986

## I. LA COYUNTURA DE LOS 80 DESDE UNA PERSPECTIVA FEDERAL

Es indudable que nos toca vivir un período histórico caracterizado por la existencia de profundos cambios. Las sociedades contemporáneas deben hacer frente a problemas políticos, sociales y económicos muy diferentes a los de décadas anteriores, obligando de esa manera a dirigentes y ciudadanos a buscar soluciones igualmente novedosas.

No es necesario en esta ocasión explayarse detalladamente sobre el tema: la crisis económica de la última década y los intentos de reconversión con los que se trató de superarla, las características del sistema de comercio mundial vigente, los criterios con que las naciones definen sus intereses estratégicos, el agotamiento de numerosos regímenes autoritarios y otros factores que hacen al contexto socio-económico, confirman en forma bastante contundente lo afirmado en el párrafo anterior.

A diferencia de la década del cincuenta, período de reconstrucción y crecimiento, y de la década del sesenta, en la que el ritmo de expansión económica decrece, los años setenta y subsiguientes están fuertemente influenciados por la crisis del petróleo, que invalida muchas de las teorías vigentes en esa época y obliga a la búsqueda de nuevas formas de interpretación de la realidad mundial.

Cuando decimos "crisis petrolera" en realidad hablamos de una manifestación recurrente de los últimos diez años. "Crisis" es una palabra que sintetiza los hechos acaecidos y que acontecen. Fueron y son años de crisis a nivel mundial y nacional.

La Argentina, entonces, no constituye una excepción a esta regla: la magnitud de los problemas que enfrentamos y las metodologías requeridas para su superación, tampoco son fácilmente comparables a las utilizadas con mayor o menor éxito en épocas anteriores.

Basta con observar los efectos catastróficos que tienen sobre las economías regionales la recesión económica actual, el peso de una deuda externa difícil de manejar, las debilidades institucionales provocadas por tantos años de desorden político, etc. El tema es muy amplio y excede nuestras posibilidades de analizarlo detalladamente en esta ocasión.

Sin embargo considero pertinente su mención dado que la crisis existente supone un desafío muy especial para todos aquellos interesados en la problemática del federalismo; también, para las autoridades, funcionarios y técnicos

de gobiernos provinciales y de instituciones que, como el CFI, están vinculadas a los avatares de la realidad federal de nuestro país.

Esto último se debe fundamentalmente a dos factores: Primero, la naturaleza de la crisis vigente y los problemas que la componen exigen, para su superación, una revalorización profunda de los beneficios de la descentralización y las formas federales de gobierno. En segundo lugar y como consecuencia del punto anterior, se torna necesario replantear el protagonismo que le corresponde en este proceso a las provincias y demás expresiones institucionales federales, CFI incluido.

En muchos sentidos, las posibilidades de asegurarle al país la consolidación de un orden auténticamente democrático, participativo, moderno y eficiente, dependen de la capacidad con que los argentinos logremos reconocerle a estos dos factores la importancia que se merecen.

Dadas las razones expuestas me permitiré en esta reunión abundar un poco más sobre el real significado de la implantación de una estructura federal efectiva en la Argentina y sobre las implicancias que esto tiene para el Organismo que tengo el honor de dirigir y sus relaciones con las provincias argentinas.

## II. FEDERALISMO Y DESARROLLO

La importancia del federalismo, la descentralización y las relaciones intergubernamentales es mayor que en épocas anteriores. La necesidad de **descentralizar para modernizar** nuestro país no admite mayores discusiones y, en mi opinión, constituye uno de los grandes desafíos que nos toca enfrentar.

Acerca de este tema puede afirmarse que existe bastante consenso. Los trabajos de investigación realizados sobre la modernización en el país y el extranjero, ponen ahora mayor acento sobre la necesidad de incorporar plenamente a las provincias y municipios en los procesos políticos y administrativos.

Las dificultades ocasionadas por la excesiva centralización administrativa del Estado Argentino y los desequilibrios poblacionales son sólo algunas consecuencias de la centralización existente. A esto podrían agregarse las riquezas no utilizadas debido al aislamiento físico que sufren vastas regiones del país.

En este sentido, el fortalecimiento de los gobiernos locales no debe concebirse como una concesión folklórica hecha por el país a su tradición política y menos aún como una propuesta que puede debilitar la capacidad de gestión de sus instituciones públicas. Todo lo contrario, la participación activa de las regiones, las provincias y los municipios en la preparación, la implementación y la evaluación de la política nacional, constituye un requisito fundamental sin el cual el sistema político de nuestro país difícilmente pueda hacer frente con éxito a la crisis actual.

La **refederalización y la descentralización** de la Argentina, entonces, es un proceso necesario para facilitarle al Estado un desempeño adecuado, indepen-

dientemente de las preferencias sectoriales de las administraciones de turno. Un plan de gobierno popular y participativo sólo es posible en un marco más descentralizado que el actual. Este tema antecede incluso a cualquier discusión sobre cuáles son los niveles de estatismo más adecuados para la Argentina.

La dirigencia política del país parece compartir las preocupaciones recién expuestas. El gobierno nacional, numerosas provincias y varias localidades están abocadas a la actualización de sus estructuras político-administrativas, enfatizándose en todos los casos la necesidad de asegurar mayores niveles de descentralización y federalismo.

El Presidente de la Nación, Dr. Raúl Alfonsín, ha propuesto medidas concretas al respecto. En su discurso del 16 de abril del corriente año anunció públicamente la intención de poner en práctica un proceso de modernización del país basado en proyectos tales como el traslado de la Capital Federal, la provincialización de Tierra del Fuego y el desarrollo de la Patagonia.

Por su parte, cuatro provincias llamaron a Asambleas Constituyentes poco después de iniciado el actual proceso de democratización (de las cuales, tres ya han completado su labor). Además, varios municipios están abocados a la redacción de sus cartas orgánicas.

### **De una concepción residual a una concepción positiva**

Los hechos mencionados hablan claramente de nuestra fuerte convicción de llevar a cabo una profunda descentralización tanto de la actividad económica-social como de la gestión gubernamental.

Sin embargo, es igualmente cierto que muchas veces no se percibe con igual claridad lo que dicha tarea implica, sobre todo cuando se trata de precisar por un lado, los requisitos que el proceso de descentralización debe satisfacer para producir los resultados deseados; por el otro, las responsabilidades de cada uno en esta empresa nacional.

En relación al primero de los puntos, y sin entrar en mayores detalles, vale la pena realizar tres reflexiones generales:

**Primero:** la implantación de un modelo descentralizado de país no puede limitarse a desconcentrar los procesos de implementación de políticas sectoriales (ejemplo: educación o energía), dado que también debe incluir las denominadas actividades motoras del Estado (es decir, aquellas que afectan al país en su totalidad, como la planificación y la presupuestación de la política nacional).

Este primer aspecto es muy importante. La experiencia de los últimos años indica en forma bastante inequívoca las limitaciones propias de la concepción clásica de la planificación, vigente hasta hace no mucho tiempo, y caracterizada por una fuerte tendencia hacia la centralización operativa de muchas actividades claves en cualquier proceso decisorio.

La experiencia de la planificación así concebida no produjo los resultados esperados. Muchas veces se burocratizaron más que racionalizaron los problemas de gobierno.

No se trata de desconocer la importancia de la planificación como mecanismo ordenador de la gestión gubernamental, ni su especial relevancia para las sociedades modernas cuyo desenvolvimiento requiere procesos complejos política y administrativamente. Por el contrario, aquí se rescata la necesidad de actualizar el concepto de planificación, reconociendo la necesidad de participación de provincias y municipios en forma más intensa que hasta el presente.

Lejos de centralizar la gestión de gobierno, la tecnología moderna pone a disposición de la sociedad mecanismos idóneos y posibilidades muy concretas para que los pueblos puedan manejar sus asuntos públicos democráticamente.

Los sistemas de información más avanzados permiten y recomiendan la participación de agentes e instituciones dispersas geográficamente, permitiendo así la inserción efectiva de estructuras municipales en áreas de gestión gubernamentales que antes, por razones técnicas, les estaban vedadas. Este es un aspecto de la modernidad no siempre valorado convenientemente en nuestro país.

En resumen, cuando en un país la planificación de los grandes objetivos nacionales se centraliza, difícilmente pueda lograrse un uso pleno de su geografía mediante el simple traslado físico de unidades burocráticas y productoras de bienes. Esta última situación lejos de producir los efectos deseados muchas veces también provoca duplicaciones de tareas administrativas y mayores dificultades de todo tipo.

**Segundo:** el punto anterior me mueve a realizar una reflexión complementaria: la descentralización administrativa sólo es posible cuando está acompañada por una descentralización política similar.

Una provincia, para ser eficaz, necesita tanto de industrias locales como de una legislatura con autonomía y posibilidades de decisión. Se trata de reemplazar una concepción residualista del federalismo, según la cual se procura asegurarle a los gobiernos locales un mínimo de autonomía mediante cláusulas que limiten la esfera de influencia de los gobiernos nacionales (cosa difícilmente practicable en un contexto moderno), por una más positiva que facilite una inserción fluida y efectiva de aquellos en las grandes decisiones nacionales.

Esta dimensión del problema analizado supone un desafío muy importante para provincias y municipios: los gobiernos locales necesitan reorganizar sus estructuras, proponer una nueva división del trabajo con el gobierno nacional, tomar la iniciativa en áreas como el comercio exterior que antes les eran totalmente ajenas, desarrollar mecanismos de regionalización realistas a la vez que eficaces, actualizar el perfil profesional de sus funcionarios, etc.

Esto supone en definitiva aceptar la responsabilidad de convertirse en protagonista de un proceso de modernización y desarrollo que el estado nacional por sí solo no fue capaz de lograr en las últimas décadas.

Finalmente, el proceso de descentralización necesita estar respaldado por un conocimiento pormenorizado de las características propias del país en el que se pretende ponerlo en práctica.

Para esto es necesario contar con un diagnóstico adecuado de la realidad nacional y sus variaciones regionales. Difícilmente los gobiernos locales puedan expandir sus roles y ejercer una influencia política acorde a las actuales circunstancias si no se dispone del conocimiento requerido para poner en práctica las modificaciones brevemente enumeradas en un párrafo anterior.

Esto también supone un desafío muy grande para todos nosotros, pues significa continuar y complementar los trabajos realizados hasta el presente (sobre aspectos relacionados con problemas de infraestructura y actividades sectoriales) con otros que también incluyan estudios de los elementos institucionales de las provincias y los municipios. Lamentablemente en relación con este último aspecto también es mucho lo que hay que innovar en la República Argentina.

### **III. EL TRASLADO DE LA CAPITAL FEDERAL: UN DESAFIO PARA LAS PROVINCIAS**

La puesta en marcha de un proceso integral y participativo de federalización como el propuesto, depende de la rapidez con que provincias y municipios respondan a los dictados de la coyuntura.

Según ya hemos mencionado, los gobiernos provinciales deben emprender tareas muy diversas, algunas de las cuales no están acostumbrados a realizar. El país necesita un mayor protagonismo de sus provincias, pero la rápida materialización de esta exigencia requiere que mandatarios y ciudadanos del interior comprendan plénamente dos cosas: primero, el elemento convocante es un problema (la necesidad de refederalizar la Argentina) no una propuesta concreta de solución. Las provincias deben asumir el compromiso pleno de elaborar un proyecto de cambio, no esperar a que este sea confeccionado por el poder central para sentarse a discutirlo. O las provincias refederalizan al país, o la Argentina no logrará superar esta situación de centralización excesiva que lo aflige.

Segundo, la federalización del país requiere de un plan de transición que permita a las distintas provincias comenzar a trabajar en la dirección correcta lo más rápidamente posible y utilizando al máximo la estructura política, social y económica existente. Hace falta tener en claro cuales son los objetivos deseados pero no es aconsejable supeditar la participación de cada uno a la elaboración de un programa previo en donde se contemplen en forma exhaustiva todas las actividades a realizar. Sí urge la concreción de propuestas que permitan comenzar a corregir las dificultades más inmediatas, reforzando de esta manera a las provincias institucional y económicamente.

Las provincias deben comenzar a deliberar entre ellas mismas sobre como regionalizar mejor al país, a estudiar con sus municipios acerca de la manera más eficaz de descentralizarse interiormente y otras medidas similares.



Esta participación propositiva de las provincias debe comenzar lo más rápidamente posible. Como se mencionará oportunamente, existen urgencias y acciones gubernamentales que exigen respuestas claras y perentorias. Si no se actúa rápidamente, dichas urgencias y acciones se resolverán como siempre: con un criterio centralista. El tratamiento del proyecto del traslado de la Capital es un excelente ejemplo de este riesgo.

Como provincianos y federalistas convencidos, no podemos dejar de entusiasrnos ante la posibilidad de concretar una política gubernamental expresamente diseñada para la federalización del país.

Sin dudas, su sólo anuncio debe considerarse positivo dado que ayuda a volver a creer en la posibilidad cierta de descentralizar la República Argentina. Ya no se trata simplemente de predicar las bondades del federalismo, ahora también se promete hacer algo al respecto.

Sin embargo, la concreción de la meta prevista sólo será posible si el traslado de la Capital a un punto del interior respeta dos condiciones, a mi juicio básicas: la inserción de este proyecto en un plan de federalización más integral y la participación plena de las provincias en el diseño y puesta en práctica de las medidas pertinentes.

El primer punto es muy claro: la creación de una nueva Capital es útil en la medida en que contribuya a la creación de un nuevo orden federal. No habremos ganado mucho si al traslado físico de la sede del Gobierno Nacional no se lo acompaña con una descentralización de las decisiones, de la administración nacional, del poder político y la riqueza.

El país necesita redefinir las relaciones con su Capital, necesita una sede política más cerca de su pueblo, más sensible a los requerimientos de sus distintas realidades regionales. Independientemente de su localización geográfica, la Argentina necesita una Capital más acorde con un orden federal moderno.

El segundo punto también merece destacarse: el traslado de la Capital es una excelente oportunidad para que la República recupere sus reflejos federales permitiendo a las provincias participar efectivamente en una decisión tan importante.

Si el cambio de Capital persigue como objetivo central la federalización del país, sería bueno que tomara en cuenta la opinión de aquellos que constituyen los pilares del federalismo: las regiones, las provincias, los municipios. Difícilmente la administración central pueda disponer de los criterios y la información necesaria sin nuestro concurso explícito. Por qué no discutir federalmente cómo debe ser y dónde debe estar nuestro futuro centro político? Por qué no convocar a las provincias para analizar éstos y otros temas afines?

No se trata de desconocer la trascendencia de la decisión adoptada, sin embargo, es necesario señalar la necesidad de activar participativamente, de no marginar a las provincias de un proyecto tan importante y de proponer meca-

nismos que aseguren el éxito por todos deseado. Se trata, en fin, de cumplir con uno de los deberes básicos de una democracia madura: practicar la crítica constructiva.

#### **IV. EL C.F.I. EN LA ARGENTINA DE HOY**

Lo dicho hasta aquí es también muy relevante para nuestro Consejo. Es natural que la urgencia con que la Argentina necesita encontrar formas nuevas y más efectivas de descentralización redunde en una mayor carga de responsabilidades para el C.F.I. y sus autoridades.

Después de todo, el origen federal de este Consejo y su experiencia en materia de investigaciones y asesoramiento durante casi tres décadas, lo constituye en el referente principal de aquellos interesados en temas relacionados con la doble problemática del desarrollo y el federalismo.

Como seguramente muchos de ustedes ya conocen, el C.F.I. es un organismo netamente federal que tiene como propósito la promoción de un desarrollo armónico e integral del país basado en la descentralización. De manera expresa, su carta orgánica estipula que "es un organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, encargado de recomendar las medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización".

El Órgano superior del Consejo, con facultades de decisión y como tal encargado de fijar la acción y política general, es la Asamblea integrada por los gobernadores de las Provincias Argentinas, el Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur y de la Municipalidad de Buenos Aires. Este cuerpo colegiado garantiza el respeto de los intereses provinciales en un marco de integración, reconocimiento y conciliación.

Desde su creación, el C.F.I. realizó trabajos de investigación y asesoramiento sobre temas muy variados, con el propósito de satisfacer necesidades puntuales de todo tipo. Es así como se analizaron problemas y elaboraron proyectos sobre procesos de urbanización, redes de comunicación, infraestructura portuaria, recursos mineros, posibilidades industriales, reformas administrativas, producción agropecuaria y muchos otros tópicos.

Sin dudas, el resultado global puede considerarse positivo. El Consejo dispone de recursos humanos e información relevada, ambos elementos muy importantes para responder al desafío presentado por la coyuntura actual.

Sin embargo, es igualmente importante señalar la conveniencia de introducir algunos cambios profundos en los planes de trabajo del Consejo a partir de la experiencia acumulada y la vigencia de la federalización oportunamente considerada. Se trata de un cambio cualitativo en nuestro modo de operar. Hasta ahora el C.F.I. ha respondido fundamentalmente a los requerimientos hechos por las Provincias en forma puntual y discontinua según las circunstan-

cias. Los aportes logrados de este modo, vale la pena reiterarlos, son indudablemente positivos, pero claramente insuficientes cuando se consideran los desafíos del futuro.

Para superar esta insuficiencia es necesario desarrollar un **marco de referencia integrador** que defina claramente los temas de interés permanente y permita al C.F.I. asegurar una mayor continuidad funcional y sustantiva en sus tareas.

Para ello, la Secretaría General del C.F.I. ha delineado un conjunto de estrategias que permitan organizar la labor futura de acuerdo a las pautas recomendadas. Se decidió organizar las actividades del Consejo en tres grandes áreas sustantivas: las estrategias, el estilo del desarrollo federal, el sistema federal de planificación y el sistema federal de inversiones.

El primero de los temas contempla la necesidad de definir una línea estratégica de desarrollo mediante la cual se fortalezca la capacidad de decisión de los gobiernos provinciales en sus diferentes niveles.

Las áreas estratégicas restantes hacen hincapié en dos aspectos de la gestión de gobierno fundamentales para el desarrollo recién mencionado: la necesidad de perfeccionar los sistemas provinciales de planificación y la de trabajar para el desarrollo de un sistema federal de inversiones.

De este modo estamos reordenando las múltiples actividades y programas propuestos y/o en curso por el C.F.I. alrededor de estas tres grandes líneas programáticas con el objeto de lograr, entre otras cosas, un mejor uso de los recursos disponibles y una mayor continuidad en la labor desempeñada.

## **REFLEXIONES FINALES**

La Argentina se encuentra en un punto de inflexión histórica delicado, que nos obliga a realizar un gran esfuerzo de imaginación para administrar mejor los recursos, proponer nuevas ideas, tecnificar y diversificar la producción, abrir nuevos mercados y replantearse los problemas existentes con una visión globalizadora. La tarea recién comienza pero una cosa es clara: no hay solución posible sin la consolidación de un orden democrático, profundamente federal y capaz de satisfacer las grandes aspiraciones nacionales.

Vale la pena reiterarlo: las tremendas limitaciones de los sistemas centralizadores utilizados hasta el presente, la imposibilidad de practicar una descentralización limitada que solo afecte algunos aspectos de la gestión gubernamental, la necesidad de reconocerle a las provincias un papel propositivo, más que reivindicativo, en cualquier plan de desarrollo, y la urgencia con que el gobierno central ha iniciado el análisis de algunas medidas claramente descentralizadoras confirman la importancia del tema tratado.

Este es el desafío de todos y en especial de un organismo como el CFI, foro natural de todas las Provincias Argentinas.