

Repensar el federalismo y la coparticipación en un proyecto Nacional y Popular

Tema: Federalismo y coparticipación

Cuál es el significado de Federalismo en la Argentina

Con la aparición de los Estados nacionales, surgió la cuestión de cuál sería la forma de organizar al sector público. Una de las formas fue la unitaria de gobierno, en la cual, todas las decisiones debían ser tomadas por un nivel central. En otra dimensión respecto de lo postulado por el unitarismo se pueden encontrar posiciones intermedias, con menor o mayor grado de descentralización. Estas últimas configurarían los diversos matices que plantearon las organizaciones federales.

Y hablo de matices, porque el federalismo asume diferentes formas y además sufre modificaciones o mutaciones en el tiempo. Como los contextos históricos, sociales y políticos son cambiantes, el federalismo también lo es, por lo tanto no se pueden extraer conclusiones definitivas.

Por su propio carácter, el federalismo es un concepto relativo. Dependerá desde donde lo miremos, lo analicemos, de la propia cosmovisión del observador, el tipo de federalismo al cual arribemos. Si lo miramos desde la óptica de la confederación hablaremos de mayor unión entre sus miembros, pero si lo miramos de la perspectiva unitaria pensaremos como una organización descentralizante. Por eso debemos tener cordura y serenidad de juicio, porque se trata de opiniones políticas y encuadres ideológicos.

Por lo tanto el federalismo no es algo rígido. Sin embargo, los prejuicios mentales y el encasillamiento de las ideas pueden desnaturalizar cualquier sistema político, fundamentalmente si no se tienen en cuenta los cambios que experimentan las sociedades.

Decía Gocalves Ferreira, constitucionalista brasileiro que *“El estado Federal es un tipo extremadamente variable en el espacio y en el tiempo, un tipo en continua modificación. De manera general se manifiesta en la tendencia centrípeta reformándose el poder central en detrimento de los poderes regionales, aún sin modificación de los textos constitucionales. Por otro lado la tendencia inversa en los estados unitarios los lleva a la descentralización, de*

modo que el Estado federal o el Estado unitario descentralizado, hoy más que nunca son tipos bien próximos”

Interpretando este párrafo, nos daremos cuenta de las veces que en nombre del federalismo expresamos cosas distintas. Lo importante, considero, es que a esta altura quedarse en fórmulas, en preconceptos, no conduce a ninguna salida. Debemos pensar en organizar al país políticamente como mejor convenga y satisfaga las necesidades del pueblo, sin importar mucho si somos ortodoxamente federales o unitarios. Y este es el mayor desafío que se debe encarar.

Podemos decir que para que prospere el federalismo se deben dar algunas condiciones: deben existir comunidades tan estrechamente ligadas por su ubicación geográfica, sus historias, sus culturas, que tengan el espíritu de formar una nacionalidad común. De lo comentado, observemos si esto no era el destino común de Latinoamérica.

El federalismo, en su propia concepción, significa unión en la diversidad. Eso es el federalismo. Cuando las sociedades se fueron organizando de esta manera, lo hacían uniendo territorios diversos, porque sabían que por sí solas no podían enfrentar los desafíos del mundo en el que debían vivir. En la formación de los Estados, el federalismo surge con la idea de centralizar, unir, juntar lo que está disperso.

Pensemos que la confederación que planteaban los cuadillos tendía a la mayor unidad de sus miembros, no a la disociación.

Centralización y descentralización

Con respecto al tema del federalismo es importante tener en cuenta los conceptos de centralización y descentralización. Si un estado federal es completamente centralizado se asemeja a un estado unitario y si un estado unitario, es totalmente descentralizado, sería muy similar a un estado federal. Por eso es más sensato plantear una adecuada descentralización de funciones, que perder el tiempo en teorizar sobre un estado federal.

Es preciso tener en cuenta que la descentralización política no implica necesariamente la descentralización administrativa. Argentina es un país políticamente descentralizado, pero históricamente estuvo centralizado, de allí la frase escuchada por la gente de las provincias

que dice: "Dios está en todos lados, pero atiende en Buenos Aires". Y esto es percibido por el pueblo, que siente la insensibilidad de una máquina burocrática que no le resuelve sus problemas.

Pero la bondad del mayor o menor poder de decisión y de acción que se logra con la descentralización tiene sus condicionamientos en las características de la población, la dispersión geográfica de los habitantes, de la mayor o menor burocracia administrativa, etc.

Tampoco se debe confundir la unidad de ejecución con la unidad de conducción y de decisión. La Argentina necesita de unidad de conducción. Si analizamos la historia veremos que los gobiernos que mayores transformaciones hicieron al país, para bien o para mal, fueron altamente centralizados en la conducción política. La generación del 80 centralizó ideológicamente al país. El problema radica no en la forma que tomó el estado, sino en que esta generación no aceptaba la diversidad, porque era elitista. Por eso segregaba y homogeneizaba la cultura, desconociendo las etnias, las regiones, las lenguas. El federalismo que nos propusieron solo figuraba en la constitución, en tanto no tenían como objetivo constituir una nacionalidad en común a partir de ser y sentirnos americanos. Esta generación se sentía europea, no americana. No cabía en su conciencia una nación que integrara, porque integrar y aceptar la diversidad significaba aceptar lo americano. Sarmiento es quien plantea la dicotomía entre civilización y barbarie. El pretendía reemplazar la barbarie para implantar la civilización. Cuando aconseja regar la tierra con sangre de gauchos, deja en claro que no solo excluía la asimilación cultural, sino que era partidario de la sustitución por la fuerza. Y *al no haber integración cultural no hay federalismo*.

Tan potente fue esta dicotomía que Jauretche la describió como la madre de las zonzeras. *"Tan útil resultó la dicotomía a las clases dominantes de adentro y de afuera, que cada vez que los sectores populares se encolumnaron tras un proceso político que intentaba darles voz y presencia en esa realidad de la cual eran habitualmente excluidos, civilización o barbarie retornaba a la escena como justificación cultural para perpetuar su sometimiento económico, social y político. Esto que ya había ocurrido en el primer tercio del*

siglo XX con el yrigoyenismo, regresó aún con mayor virulencia a partir de 1945.”

En la década del 90, la Nación transfería servicios a las provincias y sin embargo se mantenía el control ideológico de las transformaciones. En estos años no se aceptaba la diversidad y se trataba de homogeneizar. Recordemos que el discurso de la época era totalitario en tanto no admitía el disenso, bajo el pretexto de la muerte de las ideologías.

Se puede argumentar y de hecho se hace, que la excesiva centralización restringe la libertad. Pero no es menos cierto que la excesiva descentralización es permanentemente exhibida por aquellos que propugnan una democracia formal, en dónde el pueblo se encuentra ausente. Los neoliberales en Argentina, bajo su objetivo descentralizador, entregaban los recursos naturales considerados estratégicos a lo largo de nuestra historia. Todo ello acompañado de una política privatizadora y de desregulación, dando lugar a modelos de estados pequeños, funcionales a la matriz ideológica de la globalización, bajo los axiomas de la racionalidad y eficiencia. Bajo la supuesta eficiencia de la prestación de los servicios, este esquema no establece para quién se gobierna. O en todo caso no lo explicita, para no desnudar que se gobierna para el mercado y por el mercado. Todo apuntalado desde los organismos de créditos internacionales (Banco Mundial y FMI).

Y este modelo de estado es similar al social demócrata, que sostiene que el destino de las comunidades se dirime en las ciudades y que el estado nacional resulta innecesario. De allí surge la idea de desarrollo local que desconecta a los distritos de todo vínculo con la provincia, la nación, con la política de coparticipación, entre otras políticas que se definen en el nivel nacional, alimentando el desprestigio de la política. Y allí convergen las posiciones neoliberales y socialdemócratas. Mientras *“la propuesta neoliberal justifica la importancia de la descentralización desde el Estado Nacional hacia las jurisdicciones menores con la finalidad de minimizar el gasto público; la propuesta democratizante asocia las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial...”* (Coraggio, 1991).

Entonces como síntesis puedo decir que el federalismo no aspira a fundir ni separar, sino que trata de articular, de guiar. Se basa en la flexibilidad, aceptando la diversidad, permitiendo de esta manera la participación y la autonomía.

Si queremos volvernos fundamentalistas del federalismo, debemos ser conscientes que el federalismo solo está vigente en los textos constitucionales y en las declaraciones de los políticos, pues vivimos en un unitarismo solapado. Y si el federalismo no existe en nuestro país, a las causas las debemos buscar en el desarrollo regional desequilibrado y en el sometimiento histórico de las provincias a los intereses del gran puerto y de los sectores económicos de la pampa húmeda, que impusieron su visión al conjunto de la sociedad. Estos intereses se escudan en causas federales, no para impulsar un desarrollo local de base endógena, sino para realizar un diseño de políticas que protejan sus intereses particulares, apareciendo así un pseudofederalismo que solo pretende justificar las políticas neoliberales y despojar al estado nacional de su poder de intervención y regulación, puesto que los poderes locales tienen escaso poder frente a los grupos más concentrados.

Las concepciones de nación y estado y sus implicancias para el federalismo

Hablar de federalismo como un concepto abstracto, sin ligarlo al pensamiento prevaleciente en cada momento histórico, es como retener agua con las manos. Por ello creo que es necesario desarrollar sucintamente la idea de Estado- nación.

Cuando nos enseñaban en la escuela la formación de los Estados nacionales, no nos aclaraban cómo era la cosa. Nos enseñaron que en Europa nacen los primeros estados modernos, pero sin ubicarnos en el proceso político y en las ideas que inspiraron estos procesos, aunque ellos hayan influido decisivamente en América. Esta manera fraccionada de enseñar tiene trasfondo político, al no permitir relacionar los distintos procesos y comprender o entender los intereses ocultos que animaban a muchos de nuestros “próceres

Trataré de explicar brevemente lo ocurrido en Europa, aunque prescindiendo de la rigurosidad histórica y filosófica, aún a riesgo de caer en generalizaciones e imprecisiones, al solo efecto de visualizar como los cambios allí producidos repercutían en nuestras tierras.

Adelantando conclusiones diré que el proyecto que triunfa es el centralismo de patria chica, que en ese momento histórico era el mitrismo, que reinterpreta al federalismo como idea unitaria.

En Europa primero se crean las naciones y luego el Estado. Porque el concepto de

nación surge recién a fines del siglo XVIII, coincidiendo con el fin del antiguo régimen y el inicio de la edad contemporánea. Es decir con los ilustrados y la revolución francesa.

En tanto en América se crea primero el Estado, al que luego las clases dominantes le incorporaron la Nación, pero más como aspiración geopolítica de ocupación de territorios que aspiraban conquistar. *Esta es una idea central para entender nuestro federalismo*

Los unitarios y federales. El iluminismo

Luego de la independencia, aparecen pensamientos enfrentados acerca del país a formar. Proteccionismo contra libre comercio. El país contra el puerto: ésta fue la pugna que ardió en el trasfondo de las guerras civiles. Y la diplomacia inglesa entretejiendo sus influencias para lograr que el Río de la Plata se convierta en una colonia de su órbita.

En este periodo comienza la idea del federalismo. Pero no porque los caudillos se hubieron adscrito a alguna doctrina, sino por la conocida puja entre provincianos y porteños, en tanto los caudillos resistían la dominación que pretendía Buenos Aires sobre el resto de las provincias. Buenos Aires pretendía la unidad a costa del dominio de las otras provincias, en la medida que salían del dominio de España. Unidad significaba despotismo, dominación.

Esto decía Alberdi al referirse a la revolución de mayo *“Buenos Aires pretendió instalar un gobierno tutelar, bajo cuyo patronato las provincias debían ser libertas más que libres. Cesó el poder español y se instaló en Buenos Aires. Fue la sustitución de la autoridad de España por la de Buenos Aires: el coloniaje porteño sustituyendo al español. El estado-metrópoli Buenos Aires y el país vasallo: la república.”*

Buenos Aires no se instaló como centro unificador, sino de discordia. No se constituyó como una provincia más, sino que pretendió que las mismas se le subordinasen. Se creyó con el derecho de mandar y pretendía que las provincias se lo reconocieran.

Por entonces las únicas provincias existentes eran Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes (incluía parte de Misiones), Entre Ríos, Jujuy (no era el cuidado “zapatito” que hoy conocemos), La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luís, Santa Fe (no era la bota que luego se dibujó en Buenos Aires), Santiago del Estero y Tucumán. Se adjunta mapa



Pero el pensamiento colonizado comienza unos años después de la revolución de mayo. Surge una nueva generación de iluministas, representado por los unitarios, con Rivadavia como abanderado, quien pretendía modelar una nueva mentalidad, donde el *estado debía formar la Nación*. De allí que corta con los lazos históricos que nos unían a España. No se le tenía que deber nada al pasado. Se sustituye el antiguo orden económico, en decadencia, por otro que empeora más las cosas: el mercantilismo, que perforaba las barreras proteccionistas del virreinato y perjudicaba a las provincias. En este momento histórico el imperio británico buscaba una plaza comercial de ultramar. La política colonial de Inglaterra encuentra en Rivadavia al personero ideal. Este es el pensamiento que triunfa, el del centralismo porteño y el que genera las guerras civiles entre los caudillos y el poder central.

Y esta es una contradicción no resuelta con el devenir histórico. La del pensamiento popular, nacional, versus el europeizante, liberal e ilustrado. Federales contra unitarios por aquellas épocas

Si a las guerras civiles las miramos desde la óptica de la organización institucional, las mismas eran las luchas de los caudillos contra el centralismo de la “inteligencia” porteña. Entonces el federalismo estaba encarnado en las masas populares y criollas de las provincias, representado por los caudillos., quienes provenían de la clase acomodada, y al juntarse con las masa populares, la tropa, clase “inferior” (término acuñado por Jauretche), en las luchas por la independencia y las guerras civiles, se hacen fuertes en la solidaridad y comienzan a identificarse con estas clases, que mantenían intactas las raíces y el legado cultural hispanoamericano. Y estas identificaciones les dan la comprensión de la existencia de “los inferiores”, la masa, que a diferencia de la gente “principal” solo pensaba en los

ideales democráticos exclusivamente para ese estrato social. Y aquí radica la principal diferencia entre unitarios y federales. Para los federales el pueblo tenía significación total y para los unitarios sólo cuenta la gente principal, decente. Los federales logran identificar el concepto Nación-pueblo. Los unitarios, formados en las teorías liberales nacidas en Europa tenían la concepción estado-nación. Estanislao López decía *“los unitarios se han arrogado exclusivamente la calidad de hombres decentes y han proclamado en su rabioso despecho que sus rivales, es decir, la inmensa mayoría de ciudadanos argentinos, son hordas de salvajes y una chusma y una canalla vil y despreciable que es preciso exterminar para constituir la república”* Los caudillos percibían la relación que existía entre la identidad popular con los intereses nacionales y la de los privilegiados con los extranjeros.

Por ello, más que por una cuestión doctrinaria, los caudillos defendían al federalismo en oposición a la dominación que pretendía Buenos Aires, comandada por los unitarios, influenciados por las doctrinas que importaban de Francia. Cuando los federales son derrotados en Caseros y después de Pavón, se impone el pensamiento unitario y a partir de allí las masas populares dejan de tener participación en la historia, hasta el 45, en que vuelven ya no como bárbaros, sino como cabecitas negras.

La constitución liberal del 53

Volvemos a Europa. Durante la Edad Moderna se dan los primeros pasos en la configuración de los Estados nacionales. Por la conjugación y combinación de intereses entre las monarquías y la burguesía en ascenso, enterrando en la historia a la clase feudal.

Estas naciones se forman a partir de la delimitación de un territorio geográfico y unificado, asegurado por el poder militar, la unidad étnica y la uniformidad de la lengua y la religión. Luego se les crea el Estado, y aunque el nacionalismo moderno surge con posterioridad, la burguesía reemplaza a las clases tradicionales y en nombre del progreso social y la economía establece nuevas relaciones de poder. Y allí se le da forma a las Naciones, relacionando los conceptos de nacionalismo, constitucionalismo y el nacimiento del liberalismo como ideología.

En tanto aquí gobernaba Rosas, quien enfrentaba una oposición encarnada en la

generación del 37. Cuando se lo derroca a Rosas, son los intelectuales de esta generación quienes impulsan la etapa constitucionalista. Organizan jurídicamente al país y orientan la acción política y económica. Como exponente del pensamiento de esta época encontramos a Alberdi. Su pensamiento es clave para entender nuestros orígenes históricos. Enemigo de España, Alberdi escribe: *“España hará esclavos dondequiera que funde colonias; la Inglaterra hará pueblos libres en sus mismos colonos”*. Este era su pensamiento, resumido en esta frase *“Aunque pasen cien años, los rotos, los cholos o los gauchos no se convertirán en obreros ingleses... En vez de dejar esas tierras a los indios salvajes que hoy las poseen, ¿por qué no poblarlas de alemanes, ingleses y suizos?”*. Nótese que cuando Alberdi habla de Europa, no es de cualquier Europa, sino de los pueblos del norte, los sajones.

Fue quien contribuyó a montar las grandes fabulas de nuestra historia: constitución, inmigración libre, extranjerización. En sus Páginas explicativas de las bases Alberdi expresa *“Gobernar es poblar en el sentido que poblar es educar, mejorar, civilizar, enriquecer y engrandecer espontánea y rápidamente, como ha sucedido en los Estados Unidos.*

Más para civilizar por medio de la población es preciso hacerlo con poblaciones civilizadas; para educar a nuestra América en la libertad y en la industria es preciso poblarla con poblaciones de la Europa más adelantada en libertad y en industria, como sucede en los Estados Unidos... y continúa más adelante “Poblar es civilizar cuando se puebla con gente civilizada, es decir, con pobladores de la Europa civilizada. Por eso he dicho en la Constitución que el gobierno debe fomentar la inmigración europea. Pero poblar no es civilizar, sino embrutecer, cuando se puebla con chinos y con indios de Asia y con negros de África.” Este es el pensamiento racista, segregacionista, anti americano que sirve a la oligarquía, aún hoy, como pretexto para explotarnos.

Y es así que aquí, en América, comienzan a dictarse las constituciones. Pero influenciadas por este pensamiento ilustrado y europeo con la concepción de Nación-estado, propio del estado liberal y burgués de Europa. La ideología de estos dirigentes será la de un nacionalismo que segrega, contrario a las ideas continentales de San Martín y Bolívar. Por eso nuestra nación carece de sustento, en tanto fue implantada. Tenían un

estado, necesitaban una nación y la dotan de una juridicidad tal que permitiera la libertad individual, la defensa de la propiedad privada. Y le dan encarnadura liberal en lo económico, para insertarse en la división internacional del trabajo.

Lo que nos debemos cuestionar es por qué los vencedores de Caseros insertaron de lleno a la Argentina en la división internacional del trabajo, en dónde la única perspectiva era la impuesta por la ortodoxia liberal y las fuerzas económicas internacionales. Si los constituyentes del 53 copiaron la constitución de EEUU, sólo lo hicieron copiando la juridicidad de la norma, pero no su aplicación práctica. No entendieron que en EEUU al triunfar el norte, lo que se imponía era un proyecto industrial, un liberalismo de carácter nacional contrario al sur, productor de materias primas, que al igual que nuestras clases triunfantes, pretendía incorporarse a la división internacional del trabajo, como furgón de cola de las grandes potencias. Nuestras clases dirigentes inocentemente levantaron una libertad e igualdad que no se correspondía al momento histórico que se vivía.

El pensamiento ideológico de la generación del 80

En Mitre y Sarmiento se culmina la obra, cuyas ideas filosóficas adherían al positivismo.

No creían en la continuidad histórica de las sociedades, por eso cortaron con los lazos históricos de la época anterior. Cortaron con todo lo relacionado con lo español. Nos cortaron todas las raíces.

Los criterios positivistas nutren la formación cultural de las clases dirigente argentinas. En lo político, el representante máximo de esta generación es Roca. Pero esta generación estaba atrasada con respecto a los cambios que estaban ocurriendo en la cultura europea.

En Europa el positivismo empezaba a declinar, y a medida que se consolidaban los modernos Estados nacionales, el nacionalismo adquirió un matiz expansivo, imperial y racista. Esto se da en el marco de las revoluciones industriales. Las necesidades de acceso a mercados exteriores genera la etapa colonial/imperialista y la competencia entre estas naciones por la conquista de nuevos mercados culmina con la primera guerra mundial. En nuestras tierras, como contracara al carácter expansivo de las “nuevas naciones”, nos embarcamos en el librecambio o la libertad de comercio que nos proponían desde Europa,

sin analizar seriamente las consecuencias de esta decisión.

Ellos estaban empeñados en la idea importada de estado Nación.

Orden y progreso

El sistema productivo, que encarnaba la idea del progreso, encontraba serias dificultades para concretar sus proyectos. La idea de regularizar la situación no significaba restituir a la sociedad las pautas anteriores, interrumpidas por los enfrentamientos de décadas. Había que imponer un nuevo orden y marco social, que a su vez fuera coherente con el sistema de producción y de dominación imperante. Al respecto sostiene Oszlak (La Formación del Estado Argentino) “Por eso el Orden – así con mayúsculas – se erigía como cuestión dominante en la agenda de problemas de la sociedad argentina. Resuelta ésta, podrían encararse con mayor dedicación y recursos los desafíos del Progreso. Encontrar la mejor forma de organización constituye el problema de fondo; solucionado éste, la carrera del progreso se efectuará al paso del vapor y de la electricidad. El orden aparecía así ante una esclarecida elite, como la posibilidad del progreso, como el marco dentro del cual, librada a su propia dinámica, la sociedad encontraría sin grandes obstáculos el modo de desarrollar sus fuerzas productivas”. Y continúa más adelante el mismo autor... “Por definición, entonces el orden excluía a todos aquellos elementos que podían obstruir el progreso, el avance de la civilización, fueran éstos indios o montoneras.”

En la Argentina actual parecería que los sectores reaccionarios siguen con la misma impronta de hace 100 años, solo que nos cambiaron “orden y progreso” por “institucionalidad y reglas de juego claras”.

La penetración porteña

Buenos Aires decidió incorporarse a la Nación Argentina recién en 1860. No había aceptado la Constitución Federal de 1853. Este no es un hecho menor. Primero Buenos Aires intentó separarse del resto de las provincias. Manejaba la aduana, cuyos ingresos le eran más que suficientes. La burguesía porteña comienza el camino de su consolidación como nueva clase social y política, ligada al sector agro exportador, fundamentalmente con los intereses económicos de Inglaterra. Sabía que la Confederación se encontraba

asfixiada. Había que esperar para negociar SU proyecto sobre el resto de las provincias. Después de Pavón, Mitre, victorioso, impuso sus condiciones. Y allí comienza el avance de Buenos Aires sobre las provincias. La manera de lograrlo admite al menos cuatro líneas de acción. Tal como lo describe Oszlak (op. Cit.), las mismas fueron: a) la represión, b) la cooptación, c) la material y d) la ideológica.

En la primera, el Estado Nacional se hace cargo del ejército para prevenir y sofocar todo intento de sublevación. Allí comienza la represión contra las montoneras del Chacho y la guerra de la triple alianza, cuyo propósito era destruir el intento del pueblo paraguayo en erigirse en una nación soberana. En la segunda se logran los apoyos necesarios a través de alianzas con las clases burguesas del interior, haciéndolas participar del negocio de la exportación. En la tercera el Estado penetra a través de obras, servicio y regulaciones en el interior. Muchas de estas obras respondían a los intereses de los sectores dominantes en Buenos Aires. La mayoría de ellas tenía que ver con obras de infraestructura para asegurar la inserción de Argentina en la economía mundial como abastecedora de productos primarios. Aquí se comienza a perfilar el país macrocefálico con el puerto de Buenos Aires. Y por último la penetración ideológica tenía como función la propagación de valores tendientes a legitimar el sistema de dominación: Esta penetración fue más sutil que las anteriores, de allí que en muchos casos no es tan evidente su influencia. Porque era imposible para el Estado en formación mantener su predominio solo con la fuerza y/o los otros tipos de penetración. Mediante la penetración ideológica se logran instalar creencias y valores hasta conseguir que se transformen en cierta conciencia colectiva. De allí que se inculcaron creencias, símbolos, lenguaje, tradiciones para afianzar el sentido de pertenencia a un territorio. Se internalizaron sentimientos que propendían a naturalizar el orden social. Al respecto sostiene Oszlak (op. Cit.) “se promueve el consenso social en torno a un orden capitalista, un modo de convivencia, de producción y de organización social que aparece adornado de ciertos atributos y valores deseables, tales como la libertad y la iniciativa individual, la promesa del progreso a través del esfuerzo individual, que eventualmente eliminará el conflicto social”. Entre las cuestiones más notables se pueden enumerar la

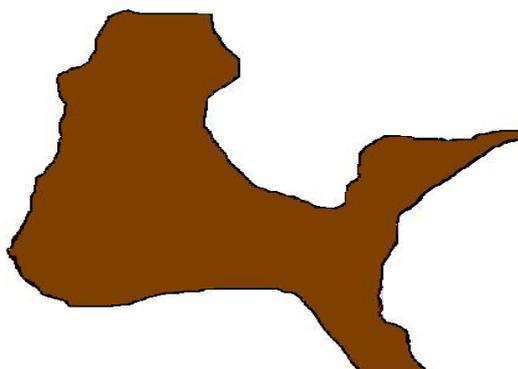
educación, el servicio militar, el culto, etc.

La educación se constituyó en pilar de esta penetración. Sostiene Oszlak (op. Cit.) “ los grupos dirigentes asignaron a la educación una función política y no una función económica”. Lo cierto es que desde que fuimos escolarizados se nos inculcaron valores desde la escuela que hasta el día de hoy ayudan a perpetuar el poder de la oligarquía. No es casual que durante el conflicto por las retenciones móviles, con la leyenda “todos somos el campo” veíamos a amplios sectores urbanos en los cacerolazos, aunque estas personas quizá a las vacas las conocen por los envases de leche y al trigo por alguna estampa de San Cayetano. O acaso no nos enseñaron que éramos el granero del mundo? No siguen hoy algunos docentes sosteniendo esto en las aulas?

Volviendo al tema de la conformación del Estado Argentino, si observamos el mapa, en 1870 la parte en blanco era el país real.



Para ser más precisos presento el dibujo del país real, ese que no nos enseñaron en la escuela, porque desde siempre nos dijeron que éramos un país con 22 provincias. De esta manera se ocultaba el verdadero proyecto político encarnado por la generación del 80



Es difícil, para los que fuimos escolarizados durante tantos años, imaginar que este dibujo era el verdadero país hacia 1870. No nos entra en la cabeza imaginar que la Argentina de aquel momento era el 30 % de la actual. La clase dirigente de entonces tenía un país virtual, lo demás era solo aspiración geopolítica de ocupación de territorios.

Para insertar a Argentina en la división Internacional del Trabajo, era preciso ocupar los territorios (las mejores tierras de la pampa húmeda) en manos de los pueblos originarios. Y así se organizó el mayor genocidio en la historia de Argentina: La conquista del desierto y la conquista del gran Chaco. Esta invasión del llamado desierto, realizada entre 1879 y 1880 contribuyó a la consolidación de la oligarquía, mediante la apropiación de 8 millones de hectáreas entre 391 personas.

Despejado el territorio de sus habitantes nativos y sofocados los focos rebeldes en el interior, se dicta la ley de territorios nacionales (Ley N° 1532). Allí se “divide” el país en provincias. Los territorios provinciales se dibujaron en Buenos Aires y ni siquiera se respetaron los accidentes geográficos. Nacen territorios desvinculados de su historia, de su idiosincrasia. Se dibujan las provincias con criterios escolares. Se fragmenta el país. Del mismo modo que habían ya logrado fragmentar la gran Nación Americana y de esta manera truncar los ideales sanmartinianos y bolivarianos.

Y allí encontramos las primeras pistas de nuestro federalismo. El estado Argentino es anterior a la Nación, a la inversa de lo ocurrido en Europa, donde primero se forman las naciones y luego El Estado.

Y este Estado Argentino se forma a partir de la visión ideológica de las clases dominantes. La generación del 80 odiaba lo americano y lo español. Estas clases siempre fueron elitistas. La civilización triunfó, pero su nacionalismo siempre tuvo como misión la delimitación de espacios y territorios. Nunca pensaron en una construcción interna integrando a las diferentes etnias y corrientes culturales. Ellos despreciaban a todo lo que no era europeo. Podrán decir que nuestra constitución consagra la igualdad ante la ley, pero jamás los pueblos originarios fueron tenidos en cuenta ni cultural, ni política o económicamente.

Esta dirigencia segregaba todo lo americano. Por eso el nacionalismo que nos inculcaron es segregacionista, divide. Y así como la disyuntiva era civilización o barbarie, luego fue cabecitas negras contra gente bien y ahora villeros o bolivianos como elementos sociales no deseables para esta oligarquía racista.

Rodolfo Kusch lo señala certeramente en su visión de la América Profunda: “El país o la Nación fue siempre una empresa de construcción exterior, antes que una labor interior”.

Por eso cuando hablamos de federalismo y si pretendemos construir un proyecto nacional y popular, debemos propender a un FEDERALISMO que logre o sirva para la expansión y desarrollo cultural, entendiendo que los procesos económicos son parte de la cultura. Están comprendidos en la cultura. En tanto no logremos que esta cultura, nuestra cultura se logre expresar, jamás lograremos un federalismo integrador.

La coparticipación y la relación nación/provincias

Si bien los problemas estructurales que acarrea nuestro país no son exclusivamente por la coparticipación o por el reparto de los recursos ENTRE NACIÓN - PROVINCIAS, no caben dudas que estos últimos han servido como un poderoso instrumento de política económica para consolidar modelos que nos signaron en el atraso.

Porque en el nacimiento de nuestra Nación se cometieron errores que nos afectan en la actualidad. Uno de los motivos del olvido deliberado del periodo virreinal, por parte de la historiografía liberal de la oligarquía, ha respondido al objetivo de hacernos perder el recuerdo de la antigua unidad (La de toda América del sur) y conformación para suplantarlo por una división geográfica sin sustentos reales.

Es un hecho objetivo, del cual nada se dice, acerca del “dibujo” que se realizó para conformar las provincias argentinas. En Buenos Aires, mediante la ley nacional de provincialización se dibujaron las provincias, desconociendo el país real. Líneas rectas de paralelos y meridianos. De esta manera se desarticulaba, se dividía y se perpetuaba el poder de la metrópoli. Falsas fronteras geográficas, que albergan reales conflictos políticos y sociales

Porque el problema de Argentina está en su génesis. En su conformación histórica como país. Argentina nació extrapolada. Se conformó al revés de cómo debiera haber sido. Allí están nuestros males.

El sistema disperso de comunicaciones, otro de los obstáculos que separa a nuestro pueblo, no deriva de la geografía, sino de las inversiones financieras, que han relegado a las economías regionales a la categoría subsidiaria de abastecedora de la metrópolis. En el tema de las comunicaciones se debe recordar que las redes ferroviarias y fluviales, tanto como viales, han sido articuladas para el comercio de exportación y no al mercado interno.

Un país que se formó a expensas de una ciudad (Buenos Aires). Un cuerpo macrocefálico, con miembros débiles, no tiene futuro. Una cabeza que inundó al país con su ideología. Una cabeza que nos convenció que éramos el granero del mundo.

La economía, la política, la historia se entretejieron en el gran puerto. Necesitaban armar un país y lo hicieron. Pero no federal. Agroexportador. No miraron ni repararon en la constitución. Es más, parecería que la constitución, al igual que hace 150 años, en la actualidad, es la excusa de los sectores más retrógrados para reeditar el esquema de dependencia del centenario.

El avance del estado central

Asistimos en la Argentina a un discurso que denuncia el avance de la Nación sobre las provincias. Es necesario precisar algunas cuestiones para no caer en errores.

Es indudable que se ha producido un avance a lo largo de la historia del poder del Estado Central. Pero esto obedece a cuestiones históricas, políticas y económicas.

La realidad es bien distinta a los textos escritos en las constituciones. No admitir esto es caer en un análisis infantil del problema. El texto de la constitución del 53 es el mismo, pero el país no. La decadencia de aquella federación es producto de la inmensa y desequilibrada concentración de La Capital, del relegamiento de las distintas regiones geográficas y de la concentración económica y financiera del capital en la Argentina.

En nuestro país (aunque en la mayoría sucede algo similar) existen factores que ayudan a este avance a saber:

a) La Argentina es un país presidencialista, lo que conlleva a que el presidente sea la figura principal en el proceso político

b) El Senado ha perdido su poder de representante de los Estados provinciales. A partir de la reforma constitucional del 94' al ser los senadores electos por el voto de los ciudadanos, no de las legislaturas, los desvincula de las cuestiones provinciales. Se podría llegar a un extremo tal que el partido que gobierna en una provincia, pierda representación parlamentaria en el Senado de la Nación.

c) Los partidos políticos con posibilidades de acceder al poder actúan en el ámbito de todo el territorio nacional. Los planes y proyectos de gobierno son nacionales

d) Los diferentes grupos de presión actúan también en todo el territorio nacional

e) Con la globalización, los medios de comunicación y los procesos de concentración urbana, los particularismos han perdido expresión o cualidades originales

f) La concentración económica a nivel mundial y la globalización, hacen necesario una Nación y un Estado fuerte. El poder de los monopolios/oligopolios solo puede ser enfrentado por el monopolio estatal.

Con esto no quiero decir que ha desaparecido el federalismo. Las provincias seguirán existiendo porque conservan aún un alto poder residual. Pero el poder federal se ha ensanchado por nuevas necesidades de orden político y económico.

Por eso no se puede sostener algo tan inmóvil y conservador como seguir atado a derechos adquiridos a partir de alguna frontera provincial (artificial por otra parte) en el marco de un Estado federal.

Algunas ideas para tener en cuenta en un sistema de coparticipación

La realidad Argentina nos marca varios aspectos en este problema de la coparticipación de impuestos. Se tienen que poner en discusión al menos tres cuestiones y ellas son: 1) *Cómo, cuánto, de qué manera y quienes tendrán responsabilidades sobre el gasto;* 2) *cómo será la distribución de potestades tributarias* y 3) *la definición de un nuevo modelo de*

transferencias entre jurisdicciones.

Pero estos tres puntos no pueden ser abordados por separados, sino conjuntamente. Para ello deberíamos considerar al menos: A) los coeficientes elegidos para la distribución de la recaudación B) el sistema tributario y C) el sistema de información financiera.

Con respecto al punto a) se debe complejizar el análisis considerando que cuando se diseña un sistema de transferencias y se procura igualar la situación de distintas jurisdicciones conviene ir a una solución más detallada, que la que resulta de utilizar indicadores muy agregados. Considero necesario, aunque los teóricos de las finanzas se resistan, en establecer transferencias:

I. De libre disponibilidad

II. De disponibilidad condicionada, teniendo en cuenta lo siguiente:

- *Fijar estándares (variables en el tiempo) de niveles mínimos de servicios, comparables en todas las jurisdicciones*

- *Fijar estándares de eficiencia en la recaudación y el gasto.*

- *Si se utiliza la población como parámetro para redistribuir, incluir índices o coeficientes, que consideren grupos por edad, sexo, densidad, niveles de escolaridad, etc. y asociando estos índices a los servicios prestados y/o a prestar.*

- *Incorporar indicadores de NBI, pero desagregados para cada función,*

- *Considerar la amplitud y realidad territorial y densidad de población:*

- *Incorporar un fondo de infraestructura: Este fondo también debe responder a un criterio de análisis de necesidades insatisfechas y de extensiones territoriales y desde allí generar los programas necesarios para financiarlos*

En lo referente al punto b) (el sistema impositivo), deberíamos pasar gradualmente de un sistema regresivo a uno progresivo, pero además, esta reformulación, debería permitir una amplia discusión sobre la coordinación, superposición y potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno.

En el punto c) (información financiera) para que las transferencias sean eficientes y puedan cumplir con los objetivos de redistribución, debería el sistema de información incluir

parámetros de producción, de costos, de población servida, de población desatendida.

Queremos una nueva ley de coparticipación o un maquillaje de la actual?

Debemos en la Argentina actual discutir un nuevo modelo de coparticipación y de federalismo. Pero lo primordial es discutir por dónde empezar. Porque si tomamos la ciencia de las finanzas como exclusivo patrón conceptual, es probable que no solucionemos el problema de fondo. Dicho de otra manera: podemos discutir una ley de coparticipación que sea técnicamente perfecta. Sin objeciones incluso en los coeficientes de distribución. Pero así y todo seguiremos teniendo el mismo problema, el cual es la desigualdad existente al interior de nuestra patria, con regiones y/o ciudades más cercanas en sus estándares de vida al primer mundo y otras cercanas a lo que somos: países periféricos y pobres.

Por lo que hemos visto en el presente trabajo, es evidente que nos encontramos ante una realidad que significó el empobrecimiento y la marginalidad de amplios sectores de la población, que por nacer en un lugar y no otro, tendrá menores posibilidades de acceder a una canasta básica de bienes.

Y aquí el papel del estado y el modelo de nación escogido cobra mayor importancia. Porque en un escritorio se pudo realizar la división política del país, pero la afinidad social y cultural no se resuelven en los escritorios. Tampoco los modos de producción y las interrelaciones que los mismos generan

Para ello debemos conocer e interpretar los modelos de país que prevalecieron en nuestra historia. El modelo oligárquico-liberal de fines del siglo pasado, centralista, que se formó a partir del puerto, sin participación popular, con partidos elitistas que excluían a las masas populares. Como reactualización política de éste, nos encontramos con el modelo neoliberal, en donde las decisiones quedaron totalmente en manos del mercado y el trabajador pierde centralidad en el proceso político.

Contrario a estos modelos nos encontramos con el nacional y popular, en donde el estado es un instrumento, ejecutor de las políticas del gobierno, que debe actuar como garante de los derechos sociales y los nuevos derechos, con participación popular, redistribución del ingreso y un sistema de acumulación basado en la industrialización. Mirando a

latinoamericana, no a las potencias mundiales.

Es preciso detenerse unos instantes en otro tema relacionado con la coparticipación. Porque se podría sostener que el Estado nacional y/o provincial, a través de políticas públicas integre a las zonas menos desarrolladas. Bastaría con una adecuada redistribución. Esto no es así en la práctica. Siempre las regiones desarrolladas “chuparán” a las más pobres. Las provincias más ricas a las más pobres. Y dentro de cada provincia se repetirá el modelo.

Por eso es que debemos debatir una nueva ley de coparticipación que contemple esta problemática. Que estudie y analice la división política actual, que es la base sobre la que se distribuye. Que contemple los desequilibrios interprovinciales e intraprovinciales.

Está demostrado que el reparto de recursos entre nación y provincias y entre las provincias no es el más equitativo. Este debe ser el centro del debate. Porque a lo largo de la historia la hegemonía del gran puerto y los intereses económicos que en él se desarrollaban marcó el rumbo a seguir.

Esto se puede solucionar si comenzamos a rediscutir la coparticipación teniendo en cuenta otra división política del país

Una nueva ley de coparticipación que distribuya según un nuevo dibujo del territorio.

Mantener la actual división política de las provincias, pero regionalizando la coparticipación.

Si bien este planteo a algunos le puede parecer “irrealizable” o “traído de los pelos”, debemos tener en cuenta que el factor geográfico, con relación al destino de las naciones, no es fatal, sino ocasional. Las diferencias geográficas de Argentina no son mayores que la de otros países, incluso con mayor grado de desarrollo. Y estas diferencias se mitigan notablemente si se las agrupa por regiones imaginarias dentro de fronteras más reales que las actuales. Las fronteras de nuestras provincias son artificiales, no naturales. Parcelaciones horizontales, no verticales, que son las verdaderas fronteras.

Una adecuada regionalización permitiría varias ventajas: Una radiografía más precisa de cada región, mayor grado de detalle en las necesidades, mejor poder de negociación de las regiones pobres, planes integrados de desarrollo.

Recuperar el federalismo. Asumir que se le puede dar otro sentido. Repensar un país sin hegemonías. La hegemonía es la imposición que nos hacen las clases dominantes, naturalizándola como irreversible. La contra hegemonía es el compromiso de construir algo distinto, de cuestionar el destino asignado, con los desafíos que ello conlleva, pero es una acción que merece vivirse por las oportunidades que ofrece de conseguir una sociedad más libre y justa. Como dice el poeta " Habrá que ir juntando pedacitos, sacando despacito, un sueño pa' soñar, la primavera será para cualquiera y pobre del que quiera robarnos la ilusión" (La mosca – Yo te quiero dar).

BIBLIOGRAFIA

- Finanzas Públicas - Horacio Núñez Miñana - Federalismo Fiscal - Ed. Macchi 1998
- Hacienda Púb. Teórica y Aplicada - Richard y Peggy Musgrave - Mc Graw Hill - 5ta Edición
- Coparticipación Federal de Impuestos – CPCE Córdoba - Evolución con datos numéricos - Comisión Asesora de Economía del CPCE Córdoba - 1999
- Federalismo Fiscal y Coparticipación de Impuestos - Premio Anual 1995/96 - Ed. FACPCE – 1997
- Coparticipación Fed. De Impuestos en la Constitución Nacional - Alejandro Perez Hualde - Ed. Depalma 1999
- Federalismo Fiscal – Miguel Angel Asensio - Universidad del Salvador – Ed. Ciudad Argentina - 2.000
- Asamblea Nacional de Graduados de Ciencias Económicas - Federalismo Fiscal y descentralización tributaria - Rocha Vicente - Editado por C.G.C-E Rosario y F.A.G.C.E
- Sistemas Fiscales - R. Musgrave - Traducida del Inglés por Enrique Fuentes Quintana - Aguilar Ediciones - 1973
- Provincias y Nación - G. Barrera Buteler - Colegio Cs. Económicas - Pactos Fiscales - Ed. Ciudad Argentina - 1996
- 12 Congreso Nacional de profesionales - Colegio Cs. Económicas de Córdoba F F.A.C.P.C.E - 1998
- Las Venas Abiertas de América Latina - Eduardo Galeano - Ed. Catálogos S.R.L - vigésima Segunda Edición - 2.003
- Volver a Crecer - Domingo F. Cavallo - Ed. Planeta Espejo de la Argentina - 1993
- Política Británica en el Río de La Plata - Raúl Scalabrini Ortiz -
- Federalismo Fiscal. El caso Argentino - Alberto Porto - Editorial Tesis - Primera Edición
- Modernización y Reforma del Estado Nacional Argentino - Pedro Andrieu - Ed. De la U.N.L.P - 1º Edición
- La formación del Estado Argentino – Oscar Oszlak – Grupo Editorial Planeta – 1997
- Raúl Guevara. Jurisdicción Transfederal. La leyenda de la ley 1420. Univ. Nac de Lomas de Zamora
- A Jauretche. El medio pelo en la sociedad Argentina. Corregidor 2008