

Desigualdad Regional y Descentralización en los Estados Federales

FRANCISCO DELICH

Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Córdoba

La tendencia planetaria a la descentralización, paralela y simultánea a la revalorización de los gobiernos locales, coincide con su aparente contra-cara: la globalización financiera, la concentración de la riqueza y el poder.

El acotamiento de la soberanía del Estado/Nación hacia el sistema internacional, facilita la autorrestricción del poder central hacia los espacios interiores. En cierto modo los poderes centralistas (o centralizados) incrementan así sus niveles de gobernabilidad, transfiriendo responsabilidades y espacios jurisdiccionales en el corto plazo, aunque puedan comprometer estabilidad institucional en el mediano plazo.

La coincidencia que apunto en primer término y la paradoja del siguiente párrafo, aunque superficiales, no son engañosas, ni se corresponden con perspectivas teóricas anacrónicas y coincidencias históricas confusas.

El poder absoluto, de Luis XIV el siglo XVII, de los zares el siglo XIX o de Stalin en el siglo XX, cuando colapsaron y fueron sustituidos por sistemas políticos, republicano, o monárquicos-democráticos, abrieron una inacabada discusión acerca del poder en relación a la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos o el bienestar.

La soberanía absoluta es una herencia del siglo XVIII y la necesaria concentración del poder, una necesidad del Príncipe, desde Maquiavelo a Gramsci. Pero la concentración del poder político o económico encuentra límites en la demanda de justicia, la ética o, más trivialmente, la eficacia de la gestión.

El más lúcido lector europeo de la Revolución Americana, Alexis de Tocqueville, publicó en 1835 la primera edición exitosa *De la Democracia en América*, advirtiendo la originalidad del experimento que allí había comenzado unas décadas atrás.

La originalidad política era la organización federal del Estado. “Esta Constitución —escibió— que a primera vista puede confundirse con las constituciones federales que la han precedido, se basa en realidad en una teoría enteramente nueva, que representa un gran descubrimiento de la Ciencia Política de nuestro tiempo”. Danese (1995). Sería una de las vías de explicación que utilizaría Lipset para explicarse, un siglo largo después, sobre el excepcionalismo norteamericano.

La revolución americana reconocía la igualdad entre los hombres, como mandato bíblico (¿excepto para los negros?). A continuación, y como su consecuencia natural, el reconoci-

miento de las libertades individuales, incluyendo la libertad de conciencia, avanzando más aún hacia formas de autogobierno y control social del poder político.

La organización democrática arrancaba desde la igualdad ciudadana y se continuaba con la electividad de policías, jueces, maestros y no sólo de legisladores, como en los sistemas centralizados parlamentarios.

Pero Tocqueville advirtió de los riesgos y la tensión existente entre la necesidad de salvaguardia de la joven Nación, de una propuesta de país, y las disputas de intereses locales o corporativos, capaces de poner en peligro al conjunto nacional.

Tocqueville describe esta tensión, ineludible por sistémica, y apunta varias líneas de argumentación. Algunas en relación a la subjetividad (el sentimiento patriótico) y otras institucionales, como la descentralización. Detengámonos en este punto; Tocqueville establece dos tipos de descentralización: política y administrativa. La Unión, la continuidad de políticas del Estado para fortalecer la soberanía externa e interna. La otra asegura la legitimidad del desempeño.

“Uno de los primeros hechos que habían percibido Tocqueville y Baurmont desde su llegada a Estados Unidos, era la ausencia de poder aparente y, más concretamente, de un funcionario que encararía en su persona el poder público. Fueron estas comprobaciones inmediatas las que orientaban las investigaciones de Tocqueville hacia la descentralización: se dio cuenta de que la tutela administrativa, regla de oro de la administración francesa, casi no existía o no existía en absoluto”. (Jardín 1988)

En aquel Estado Federal, la descentralización es la regla, la centralización la excepción. Las

facultades no delegadas expresamente en el poder central pertenecen a los Estados, que conforman la Federación.

Como establece el Art. 121 en nuestra Constitución: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales. El tiempo de su constitución”.

Si el control del puerto y la renta diferencial de la Pampa Húmeda, permitieron el despegue temprano de la región más moderna del país, la conversión de la Argentina en país minero, petrolero y gasífero exportador de finales del siglo XX, permitió la consolidación de provincias empobrecidas como Salta, abandonadas como Formosa o emergentes como *Neuquén*, Santa Cruz o Mendoza.

El modelo constitucional americano fue seguido por tres países iberoamericanos: Argentina, Brasil y México. Eran los territorios más extensos, reunión de pueblos, naciones indígenas, culturas, migrantes de raíces e identidades regionales; la organización del Estado Federal en esos tres países, siguió, en Argentina y México, a sendas guerras civiles prolongadas, y en Brasil, a un difícil y sinuoso camino de rebeliones civiles y militares.

En la Argentina, uno de sus padres fundadores, Domingo F. Sarmiento, leyó a Tocqueville tempranamente, a poco de editado y luego, como embajador del primer Gobierno Constitucional Argentino (1862/68) en USA, comprobó el resultado del sistema federal en la educación: allí nació la política educativa argentina que se prolongó entre 1884 y 1994, un siglo, aunque con una breve interrupción (1944/1954). Sarmiento influyó decisivamente

en la redacción de la Constitución y, como Presidente, (1868-1874) echó las bases del sistema educativo.

El Estado Federal no es una variante del concepto monárquico/absolutista del Estado, sino una revisión radical, teórica y política. Hegel, que había condenado a las Américas a permanecer fuera de la historia porque carecía de historia (y de allí su incapacidad para asumir el Espíritu Absoluto para presidir la organización del Estado), encontró una respuesta contundente.

1. La solución federal para la organización política del Estado, no se concretó, sin embargo, históricamente. La Constitución fue erosionada por una incontenible tendencia a la centralización y a la concentración del poder en los tres países. En la Argentina, esta tendencia se afirmó y afianzó a lo largo del siglo XIX y XX. Hubo razones políticas para sostener el federalismo y razones económicas para la centralización.

En aquel momento fundacional, el principal recurso económico de la Unión, era la aduana del Puerto de Buenos Aires que, virtualmente, constituía la capital de la República. Recién veinte años después, se desprendió un pequeño espacio territorial (440 Km²) de Buenos Aires para instalar la Capital Federal. La aduana pasó a jurisdicción del gobierno central, cuando el desarrollo capitalista de la pampa húmeda, desplazó a la aduana como proveedor principal de los ingresos fiscales.

La centralización fáctica de los años subsiguientes al período de la organización nacional y el abandono progresivo de la práctica federal, fue la contracara de un sostenido y creciente proceso de desigualdades regionales.

La fertilidad en la pampa húmeda estableció una renta diferencial a favor de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba y la apertura de los mercados europeos a la carne, que los nuevos barcos refrigerados podían satisfacer, hizo el resto.

Mientras tanto, el sur inhóspito y deshabitado, y el norte, abandonado o despoblado, deforestado y periférico al nuevo centro portuario, vieron declinar su economía y disminuir su población.

Por la fuerza de los hechos, el poder central tenía para sí cada vez mayor poder y la Capital Federal se convirtió en un distrito que concentraba simultáneamente el poder político, el poder económico y el poder militar. Un siglo después de la organización federal, el país era ampliamente centralizado. Los golpes de Estado militares, a partir de 1930 y que se prolongan hasta 1983, consolidaron al centralismo de hecho. En los períodos de gobiernos militares, la centralización vertical se imponían a cualquier límite institucional. En los gobiernos constitucionales, su debilidad intrínseca se salvaba con estrategias centralizadas de supervivencia.

El desplazamiento de la población, a partir de los años treinta del siglo XX, contribuyó más aún a la centralización del país. En efecto, la crisis de 1929, seguida del golpe de Estado de 1930, inauguró una época de desempleo rural y de oleadas migratorias hacia Buenos Aires, que fortalecía el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Una incontenible masa de migrantes del interior se estableció en el Gran Buenos Aires.

La Capital Federal y su entorno inmediato concentraron, no sólo el capital como se dijo, sino también la mano de obra no calificada,

afanosa por encontrar un lugar en la nueva sociedad.

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

En plena transición de la democracia, una alianza de la Unión Cívica Radical y del Partido Justicialista, liderado por Carlos Menem, Presidente de la República, reformaron la Constitución vigente (1853 y sus reformas), para reducir el mandato presidencial a cuatro años, permitiendo una reelección (en la anterior estaba prohibido).

Pero hubo un cambio decisivo: la Reforma trasladó la propiedad del subsuelo de la Nación a las provincias. El artículo 124 reza así: "Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrá también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio". El subrayado me pertenece. Esta frase condensa uno de los mayores –sino el mayor– logros de las reivindicaciones federales. El petróleo, el gas, los recursos del litoral marítimo, los bosques pasan del gobierno nacional a las provincias. Una revolución silenciosa comenzó y sus efectos se sintieron inmediatamente. El cobro de regalías petroleras, gasíferas o mineras produjo un incremento impactante en los presupuestos de los gobiernos locales.¹

La propiedad del subsuelo fue una prerrogativa implícita desde el Estado Nación que nunca fue aceptado por las provincias.

Esta devolución de soberanía a los Estados Federados tiene a futuro una envergadura excepcional que, posiblemente, fortalecerá económicamente algunos polos regionales marginales y, tal vez, recicle, incluso, la distribución irracional de la población argentina.

Por primera vez en la historia, la provincia de Neuquén, una de las nuevas ricas petroleras, recibe más migrantes que la propia provincia de Buenos Aires.

3. TRADICIONES Y CULTURAS POLÍTICAS CENTRALISTAS

Como prueba el caso Argentino, la teoría que impregnaba el espíritu de la Constitución de 1853 (además de la letra) no modificó prolongadas tradiciones centralistas, que la conquista y el período colonial impusieron durante tres siglos. Las experiencias republicanas, que siguieron a la independencia, vieron en la centralización del poder político una garantía de continuidad institucional e integridad territorial e hicieron de la unidad de la autoridad una condición de la soberanía y a ésta, a su vez, la condición de la propia independencia, duramente conquistada. Más aún: construyeron la propia identidad nacional por y para la independencia soberana.

Pero las diferencias regionales, que la dominación colonial podía articular o disimular según los momentos, explotaron en la post independencia; intereses económicos decisivos en la propiedad y la posesión de los recursos naturales, sobre todo de la propiedad de las tierras expropiadas a los aborígenes, el control de la actividad comercial, la emisión de monedas, entre otros factores económicos, derrumbaron la fragilidad de la coalición anti colonial.

La centralización del poder era una garantía de la unidad nacional. Pero las diferencias eco-

nómicas señaladas y las culturales (no menores) auguraban la inevitable fragmentación territorial. La solución federal se imponía casi naturalmente, tras las guerras civiles, para evitar la fractura territorial, para atender tanto a la Soberanía como a la diferenciación territorial.

Claudio Véliz (1986) demostró, con argumentos sólidos, los avatares de la centralización colonial, no solamente la rigidez de los Ausburgo, sino también lo que se llamó la recentralización de los Borbones reformadores.

El brillo de la ilustración francesa, consistentemente centralista, impactó en España antes y después de la Gran revolución. Y se trasladaron naturalmente a sus colonias americanas.

La creación de las intendencias, durante el reinado de Carlos V, no fue, como se ha supuesto, un paso en dirección a las autonomías municipales (que ahora se reconocen en la Constitución Argentina de 1994), sino un eslabón en la cadena de decisiones verticales.

La tradición católica tuvo, por supuesto, no poca influencia en la conformación de una tradición centralista y vertical. Aún subordinada a la corona española en el mejor momento de ésta, contribuyó eficazmente a sustentar un estilo de autoridad fundamentalmente vertical.

En todo caso había que aceptar en los Borbones liberales una temprana vocación secularizadora, pero manteniendo la centralización del poder. Un anticipo del despotismo ilustrado que tan bien expresaría en México Don Porfirio Díaz, entre otros reformistas americanos.

4. DESIGUALDADES REGIONALES

He señalado cinco desigualdades estructurales en la Argentina contemporánea (Delich: 2002):

generacionales, educativas, de género, de ingresos y regionales. Acaso convenga una primera rectificación: la desigualdad regional atraviesa horizontalmente las otras cuatro, es estrictamente una ponderación. En la región subordinada se comparte la desigualdad pero por algunos actores, grupos o sectores sociales, se agrava por la relación regional. Allí escribí:

“Los tres millones de habitantes que ocupan los 440 kilómetros cuadrados, delimitados por la avenida General Paz, tienen un ingreso per cápita no inferior a U\$S 18.000 que en algunas estimaciones alcanza a U\$S 25.000 (*). En la hipótesis más pesimista, tienen un ingreso superior a las regiones del sur italiano y, en las más optimistas, alcanzan los países más desarrollados, como Francia, por ejemplo. La Capital Federal es el Primer Mundo; una pequeña isla en tres millones de kilómetros cuadrados y casi cuarenta millones de habitantes.

Naturalmente, tiene el sistema educativo más completo y avanzado, tanto por calidad como por cantidad, incluyendo la más importante y numerosa Universidad del país, que concentra casi los dos tercios de investigación científica tecnológica. También la mejor y más completa infraestructura hospitalaria, de centros de investigación y atención, que se cuentan entre los mejores del planeta.

Sus habitantes gozan de los mejores sistemas de prevención y represión del delito y una policía que se encuentra entre las más disciplinadas y eficaces. La ciudad –autónoma desde 1994– goza de una sobreoferta cultural cotidiana. El teatro Colón dispone de un presupuesto de 45 millones de dólares anuales, mayor que la suma de los presupuestos educativos de las provincias del Noroeste y Noreste.

Después del censo de 1991, se comprobó que la Capital Federal tenía solamente un 7,2% de los hogares por debajo de la línea de pobreza, contra el 33% en Chaco, Formosa, Jujuy y Salta.

En un informe preliminar: "Crecimiento y distribución del ingreso por provincias 1991-1996", Alberto Pato, Walter Sosa Escudero y Carlos Lamarca (Universidad de La Plata) establecen que, entre 1991 y 1996, la brecha entre la Capital Federal y las provincias de menores ingresos, como Jujuy, aumentó el 3,03% en 1991, 3,32% en 1994 y 3;70% en 1996. También demuestran, por si fuera necesario, que a medida que se incrementa la brecha externa regional, se incrementa la brecha interna social entre el quintil más rico y la masa de los asalariados.

La infraestructura de caminos, trenes, rutas aéreas y fluviales se construyeron desde y para la Capital Federal, el puerto hegemónico durante décadas.

La centralización del poder político, financiero, corporativo y militar, convirtieron la pequeña isla en una vanguardia modernizadora, vigorosa en algunos momentos, errática en otros, declinante en los últimos años".

La centralización del poder en la Capital Federal construyó privilegio sobre privilegio y para demostrar esto aparecieron en los años sesenta no pocos estudios que intentaban constatar la existencia de un colonialismo interno. Rene Zabaleta había demostrado que en Bolivia existían dualidades regionales (que se combinaban con asimetrías étnicas) y en la Argentina hubo algunos estudios en la misma dirección. Otros interpretaban las desigualdades regionales como consecuencia necesaria del "desarrollo capitalista desigual y combinado" según la conocida

fórmula de L. Trotzki. Gino Germani, uno de los mejores exponentes de la Sociología de la modernización, puntualizó las asimetrías como asincronías en el cambio.

En los tres casos, el dualismo estructural, el desarrollo capitalista o el retardo modernizador, partía de la misma comprobación histórica: la desigualdad y las consecuencias de la centralización del poder y la riqueza.

5. PARA LOS FEDERALISMOS DE LOS TRES PAÍSES IBEROAMERICANOS NO SON ASIMILABLES

"Merece mencionarse —anota Asponia Camargo (1993)— el hecho singular de que Brasil es el único país de tradición federal en el que el término federación, aún hoy, se identifica con descentralización, en lugar de significar, como ocurrió en EEUU y demás países, la organización de la Unión. Esta equivalencia singular entre federalismo y regionalismo, entre federación y confederación, subraya la importancia de la unidades regionales en el proceso de organización del Estado, evolucionando, como ya lo había previsto Oliveira Viana, de la "federación centrífuga" de Jefferson a la "federación centrípeta" de Webster.

Esta "federación centrípeta" se consolida en Argentina a través de la creciente consolidación económica del polo capitalista (la Pampa Húmeda) y el ejercicio personalista del poder presidencial, que subordina a su autoridad el espacio natural del ejercicio del poder federal, el Senado de la Nación.

Como ocurre en México y Brasil, la descentralización formal y el uso real del poder central, ha mostrado que descentralización y Estado Federal no son sinónimos, ni tampoco definen condiciones de homogeneidad institucional.

Esta es una de las razones que explica que la profunda desigualdad regional que hemos exhibido se haya agravado a lo largo de los años (aunque comienza a revertirse para las provincias mineras y petroleras) y acentuado la asincronía de la modernización argentina.

Como es sabido, el Senado representa a las provincias y los senadores no representan (a diferencia de diputados) al pueblo de la Nación, sino a las provincias como instituciones (y por esa razón eran elegidos, hasta 1994 por las legislaturas provinciales y no por votación directa, para marcar ese carácter federal).

La tendencia centrípeta se acentúa cuando la dimensión Nación se impone a la dimensión Estado (federal). Cuando el proyecto nacional que se impulsó (en distintos países federales) se confunde con una forma particular de industrialización (el modelo de industrialización por sustitución de importaciones) en el que los perfiles regionales se desdibujan y la concentración de industrias que se generan concentra poblaciones en territorios geográficos muy delimitados.

No es casual que la tendencia centrípeta se acentúe con los golpes de Estado y se legitime como agente del desarrollo nacional, flotando en un imaginario que ignora los intereses corporativos. La Federación se retrae así al lobby de intereses regionales que se autoprotege del avance centralizador, pactando sucesivos reajustes en la relación.

En los períodos de estabilidad constitucional, los Estados Federados reclaman una mayor participación de los recursos, pero no alcanzan para compensar el poder presidencial, símbolo mayor del poder central.

6. Ninguna dimensión es tan apropiada co-

mo el sistema educativo para medir y significar las dimensiones contradictorias de las relaciones entre descentralización, desigualdad regional y Estado Federal.

Tras discusiones políticas y parlamentarias muy arduas, en 1884, el Congreso votó la ley 1420 de enseñanza pública, obligatoria, gratuita y no confesional, que ahora forma parte de la riqueza de la generación del 80.

En mi *Invencción de la Educación* (Delich 1994) señalé la múltiple referencia que finalmente aceptó la ley y la política educativa que se inició. En primer lugar, se correspondía con una propuesta de Nación: la educación pública sería el espacio y el instrumento para consolidar la identidad nacional y fortalecer la ciudadanía republicana y democrática, instaurada apenas dos décadas atrás.

En segundo lugar, aspiraba a poblar el desierto. El inmenso territorio vacío sería colonizado, invitando a inmigrar a españoles, italianos, alemanes y extranjeros en general que, en los años siguientes, desembarcarían por millones y que a principios del siglo XX superarían ya en cantidad a los nativos. La escuela enseñaría la lengua y difundiría valores entre los hijos de los recién llegados.

En tercer lugar, la alfabetización, permitiría proveer de recursos humanos, elementalmente calificados, para atender el sistema productivo de un mercado interno, cuya expansión tenía sus primeras riquezas en la fuerza del empuje a las fronteras.

El sistema educativo –laico– creaba las condiciones de lo que sería un melting pot exitoso: ninguna barrera religiosa o ideológica condicionaría la inmigración. Tampoco la nacional o la étnica. La colonización judía del litoral de la

década anterior, por ejemplo, estaba alcanzando sus primeros resultados. Serían luego los llamados gauchos judíos, que poblarían una amplia zona rural.

Pero la educación era una de las dimensiones públicas, cuyo ejercicio jurisdiccional se habían reservado las provincias, de modo que el gobierno nacional retuvo el sostenimiento y control de la educación superior (en aquel momento sólo existían dos universidades, Córdoba y Buenos Aires) y de las escasas escuelas secundarias. En los años inmediatamente posteriores a la sanción de la ley 1420, las provincias del área pampeana comenzaron a expandir el número de escuelas elementales y las provincias ya por entonces más pobres, se desentendieron.

Veinte años después de su sanción era evidente que algunas provincias no podían cumplir su responsabilidad alfabetizadora. Se sancionó, a principios del siglo XX, una ley especial (llamada Laines) que autorizaba al gobierno nacional a fundar escuelas de enseñanza primaria, a través de las provincias.

Para atender al crecimiento constante del número de alumnos, de escuelas y de docentes se creó el Consejo nacional de Educación. Hacia mediados del siglo, la educación había sido centralizada de hecho, sin atender el orden federal ni el mandato constitucional. Con razón señala Norma Poviglianitti (1988): *“La reestructuración del año 1950 en que básicamente se conformó el Ministerio del ramo como un organismo prestador de servicios educativos fuertemente centralizado en Direcciones Nacionales, sin instancias intermedias de relación como las unidades escolares, y además con organismos de gestión de recursos le da una impronta típica. Las unidades prestadoras de servicios se manejaba a su vez como inspecciones y más tarde como supervisiones”*.

La tendencia centralizadora provocó un constante desorden en el sistema, la pérdida de la calidad en la enseñanza, la disconformidad de los padres y de los maestros y un desconcerto generalizado acerca de la orientación general.

A partir de los años sesenta se produjo el ingreso masivo de las mujeres al sistema y en pocos años se duplicó el número de alumnos y, por tanto, la necesidad de construir nuevas aulas y reclutar más maestros y profesores. En los años ochenta el sistema contaba con alrededor de ocho millones de estudiantes, docentes y no docentes, en todos los niveles y los problemas de gestión del sistema se agravaron, primero por razones cuantitativas y segundo, con el retorno a la democracia en 1983, por las protestas de los maestros por los sueldos y las condiciones de trabajo.

Pero antes, sólo unos pocos años antes, en plena dictadura, el régimen militar dispuso devolver las escuelas primarias a las provincias, traspasando también el presupuesto vigente al momento. En las provincias de mayor desarrollo relativo (el área pampeana) el impacto no fue importante, pero en las provincias empobrecidas el deterioro se comprobó rápidamente.

La descentralización sumó inequidad a la desigualdad socio económica y las primeras evaluaciones nacionales, a partir de 1994, pusieron en evidencia la estrecha correlación entre el nuevo desarrollo relativo y el rendimiento escolar.

Como expuse en *La Crisis en la Crisis* (2002), la educación privada en provincias tan pobres como Formosa no podía existir, sencillamente porque no existía un mercado. Las universidades privadas de educación sofisticada se concentraron en

la zona norte de Buenos Aires. Paviglianitti (1988) presenta una correcta síntesis de las estrategias centralizadas (fs. 55) y sus secuelas.

En la historia del sistema educativo funcionaron, de hecho, casi todas las variantes, de acción exclusiva y de acción concurrente de la Nación en jurisdicción provincial:

—desde 1810 a 1853, acción exclusiva de las provincias;

—desde 1853 a 1905, acción directa exclusiva de las provincias y acción indirecta de la Nación, a través de las numerosas leyes (entre ellas las N° 463 y N° 2737) de subsidios nacionales a provincias para el sostenimiento de la educación primaria en virtud del inc. 8° del art. 67°;

—desde 1905, a partir de la Ley Lainez, acción directa de la Nación en las provincias que lo solicitaran, que rigió hasta 1970, en que no se crearon más establecimientos nacionales pero siguieron funcionando los existentes.

—desde 1978, acción directa casi exclusivamente a cargo de las provincias por transferencia de las escuelas nacionales creadas en virtud de la ley Lainez en territorio provincial o de las creadas en virtud de la ley N° 1420 en los exterritorios nacionales y asignación de la prestación del servicio a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego. Sólo queda a cargo de la Nación una mínima parte del servicio (alrededor del 2% del total).

En materia de educación media y superior (no universitaria y universitaria) se admite la acción concurrente, ya que no hay cláusulas constitucionales que prohíban ni a la Nación ni a las Provincias ejercer actividades en materia de educación pública. De hecho han sido así y la Nación inicialmente logró el mayor desarrollo de la educación media y superior pero también las provincias, particularmente en las últimas décadas, crearon, sostienen y dirigen establecimientos de educación media y superior no universitaria. En la materia universitaria, hay una

larga tradición de creaciones provinciales que luego son nacionalizadas.

En la actualidad el Ministerio de Educación de la Nación sólo controla administrativamente las universidades públicas (que son autónomas y autárquicas) y carece casi completamente de jurisdicción en las escuelas primarias y secundarias, aunque realiza operativos de evaluación.

Es difícil de advertir, hasta el momento, las consecuencias de la federalización (descentralización de la educación), pero es evidente que, en sí mismo, no puede corregir la situación estructural negativa que genera la desigualdad regional. Y es igualmente evidente que la antigua centralización había encontrado y su límite en el colapso de la gestión que su dimensión había generado.

7. En el caso argentino, las desigualdades regionales se consolidaron en forma directamente proporcional a la centralización de los poderes (económicos, políticos, sociales) en la ciudad de Buenos Aires, a partir de, por una parte, las diferencias en la calidad de los suelos, asociadas a la inserción argentina en el Mercado Mundial. Y, por otra, al efecto acumulativo que produjo la modernización asimétrica a favor del polo precozmente desarrollado.

Si este proceso fue indiferente a la naturaleza federal del Estado muestra también la debilidad del sistema institucional que todavía ahora afecta al Estado Nacional.

Las tendencias centrípetas fueron lo suficientemente fuertes como para neutralizar los acuerdos políticos fundacionales y es cierto que los sucesivos contextos internacionales también favorecieron las tendencias centralizadoras. Pero fue, probablemente, el modelo llamado de industrialización por sustitución de importa-

ciones el que empujó hasta el límite las tendencias centralizadoras y abrió una brecha aún más grande entre los centros y la periferia interior.

La industrialización se afirmó en la Capital federal y en Buenos Aires primero y luego, en Rosario y en Córdoba, es decir en la Pampa Húmeda. Las regiones que habían sido favorecidas por la naturaleza y el mercado internacional a comienzos del siglo XX se reciclaban y combinaban con la joven industrialización. Es probable que, en el futuro inmediato alcancen una nueva fase de industrialización (la agro-industrial), que potencie y organice las tradiciones rurales tecnológicamente avanzadas con la nueva fase de industrialización.

El modelo ISI también favoreció, como señaló, a la provincia de Buenos Aires y los esfuerzos que se hicieron para radicar industrias en las regiones desfavorecidas, como las del Oeste o, directamente inexploradas, como el extremo Sur, se convirtieron en pequeños enclaves incapaces de autosostenerse.

Sin embargo, la recuperación del federalismo que he mencionado (propiedad del subsuelo) y la descentralización de la educación, constituyen una reorientación de la acción estatal, en dirección a una mayor equidad entre las diferentes regiones del país. ●

NOTAS

- 1 Un solo emprendimiento aurífero en la provincia de Catamarca, una de las más pobres del país, permitió obtener regalías de alrededor de 15 millones de dólares anuales, que por sí mismos duplicaban la recepción de impuestos locales.

En 2001, la provincia de Santa Cruz, había ahorrado 500 millones de dólares en regalías petrolíferas, que invirtió financieramente fuera del país, según dijo su Gobernador para protegerlo de los avatares de la política nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Atilio Danise (1995) *Il federalismo citta nuova*. editrice. Roma p. 33.
- Claudio Véliz (1980) *The centralist tradition of Latin America*. Princeton University. Press.
- Francisco Delich (2002) *La Crisis en la Crisis* EUDEBA-Buenos Aires.
- Norma Poviglianitti (1988) *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*: Estudios y Documentos 1 del Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires.
- Francisco Delich (1993) *La invención de la Educación*. Fundación de la Universidad Nacional de Córdoba – Córdoba.
- André Jardín (1988) *Alexis de Tocqueville 1805-1859* Fondo de Cultura Económico. México.
- Alexis de Tocqueville (1835-1963) *De la Democratie en Amerique*. Plon 10/18. Paris.