

La cuestión del traslado de la Capital Federal como problemática de Estado: el intento fallido tras la recuperación de la democracia

Por *Fabrizio Sordoni**

Resumen

El 8 de junio de 1987, el presidente Raúl Alfonsín firmó la Ley 23.512 de traslado de la Capital Federal a las ciudades de Viedma, Carmen de Patagones y Guardia Mitre en el marco refundacional de la Segunda República, impulsada por la recuperación de la democracia. Este artículo pretende utilizar herramientas de análisis de diversas teorías del Estado y políticas públicas, desde un abordaje histórico y comparativo, para entender la raíz del traslado; cómo llegó a la agenda de Estado en repetidas oportunidades a lo largo de la historia argentina; qué problemáticas se han intentado resolver con esta mudanza; por qué se la considera una deuda histórica y en qué falló esta política pública, tanto en el gobierno alfonsinista como en los anteriores que lo intentaron. El trabajo realiza un examen histórico de la cuestión capital en la Argentina para entender las fuerzas que se opusieron a su materialización. A su vez, desde un ángulo comparativo, se enfoca en el ejemplo más comparable al argentino, Brasilia, al evaluar puntualmente qué se hizo en el país vecino que en el nuestro no. También se plantean críticas y alternativas a este proyecto para cumplir con los mismos objetivos de descentralizar, de disminuir la desigualdad y de gobierno federal. La sección final detalla los tres obstáculos que hicieron caer al entonces llamado Proyecto Patagonia: espontaneidad y falta de comunicación; contexto político y económico poco conducente; y arraigados intereses centralistas que utilizaron una política de bloqueo para invisibilizar la iniciativa y desterrarla de la agenda del Estado.

* Magíster en Relaciones Internacionales, The London School of Economics and Political Science. Becario del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina. Correo electrónico: <fabricsordoni@gmail.com>.

Palabras clave

Políticas urbanas – Argentina – Alfonsín – Viedma – capital.

Abstract

On June 8, 1987, Argentina's President Raúl Alfonsín signed into law the move of the national capital from Buenos Aires to the cities of Viedma, Carmen de Patagones and Guardia Mitre, all within the framework of the Patagonia Project, and as one of the founding pillars of the Second Republic, driven by the recent return to democracy. The following article strives to understand the root cause of the issue of the capital move, how it reached the State agenda on several occasions, what problems were intended to be addressed by means of this public policy, why it is considered a historical debt and why has it failed not only during Alfonsín's government but also in all previous attempts. In order to answer the aforementioned questions, this article makes use of analytical tools of various theories of State and Public Policy. It also builds on a historical outlook, navigating through previous failed experiences in Argentina. The article additionally includes a comparative approach, focusing on the case of Brazil and its national capital move in 1960. There is also a section that takes into account different alternatives to meet the same long term objectives (decentralization, reduced inequality and federal government) without moving the national capital. The final section details the three obstacles that made Alfonsín's endeavour fail: a) spontaneity and lack of effective and timely communication; b) an adverse political and economic context (both nationally and regionally); and c) deep-rooted centralist interests that have historically blocked this initiative from ever taking shape.

Key words

Urban policy – Argentina – Alfonsín – Viedma – capital.

La cuestión

Actualmente, Buenos Aires concentra el 42 % de la población argentina: la Provincia de Buenos Aires agrupa un 36 % y la Capital Federal un 6 %. Esta ratio de densidad poblacional no tiene paralelo en ningún otro Estado federal del mundo.

Como referencia, San Pablo concentra un 22 % de la población brasileña, al igual que Renania del Norte-Westfalia en Alemania, mientras que California acumula un 12 % de la población estadounidense. A ello, hay que sumarle que en estos países existen una segunda y hasta una tercera división administrativa que se acercan o intentan balancear a la primera. En el caso argentino sucede lo opuesto: la Provincia de Buenos Aires es cinco veces más poblada que el segundo distrito, la ciudad de Córdoba. Esta fuerza de concentración –que aglutina población, capital, industria y recursos– se acompaña con el emplazamiento de la capital en el corazón del amontonamiento (Malamud, 2004, pp. 71-72; Natanson, 2020).

La dinámica de concentración actual nace antes del pacto de dominación decimonónico. Ya durante la época colonial, el mercantilismo hispano y la geografía le dieron a este pequeño punto en la cuenca del Plata el dominio de un vasto *hinterland* a través de un puerto monopolizador (Halperin Donghi, 1994). Dos grandes ríos navegables convergen en el estuario del Río de la Plata, y, por eso, pocos deltas en el mundo adquieren tal magnitud. Esto le concedió a Buenos Aires un dominio natural y exclusivo del comercio, el transporte y la comunicación del Cono Sur con el mundo atlántico (Greca, 1950, p. 10). Además, provocó que se haya convertido en un núcleo de poder inamovible, desde que fue nombrada capital del Virreinato del Río de La Plata en 1776. Luego de su caída, aquellos más distantes del centro político y económico pudieron escapar oportunamente de la centralidad porteña, antes que esta adquiriera la dimensión suficiente para mantenerlos bajo su control. Esto señaló puntualmente Sarmiento cuando apuntó al monopolio de Buenos Aires en *Argirópolis* (Weinberg, 1988), al resaltar que Paraguay, Uruguay y el Alto Perú se separaron de la naciente Confederación para no pasar a manos de la hegemonía porteña. No es casual que haya sido Artigas quien afirmó que para los orientales era indispensable que la capital se estableciera fuera de Buenos Aires, en pos de conseguir así la unidad de las Provincias Unidas (Rinero, 2009). Mas allá de quienes lograron su independencia, puertas adentro, todos los caudillos del interior pelearon contra esta hegemonía.

Los cambios tecnológicos en la producción, el transporte y el comercio mundial durante fines de siglo XVIII y todo el siglo XIX, transformaron los ejes de vinculación rioplatense en la división internacional del trabajo. Estas transformaciones convirtieron a la pequeña aldea portuaria virreinal –que era Buenos Aires– en una

de las ciudades más ricas y pujantes del mundo en su época dorada. Allí donde se fortalecía la ciudad-puerto, convergía casi la totalidad de la red ferroviaria argentina –una de las más extensas del mundo–, que iba abriendo paso por las llanuras fértiles y era construida en gran parte bajo un régimen concesionario pensado en el beneficio del capital extranjero. Esta red conectaba en forma de abanico los centros de producción primaria con el gran Puerto rioplatense (Greca, 1950, p. 10). En este contexto, la centralidad porteña tuvo preminencia y la aceleración del vertiginoso crecimiento agroexportador aumentó el desequilibrio con el resto del país. La expansión benefició a aquellas provincias que consiguieron incorporarse a la economía exportadora (Oszlak, 1997b), pero las que no, contemplaron un gran decaimiento y una expulsión de la población al no desarrollarse ningún mecanismo compensatorio, como podría haber sido el traslado de la ciudad capital en ese momento. En efecto, en esta época se acentuó el vaciamiento demográfico del interior y la superpoblación de Buenos Aires (Amicci, 2012, p. 64).

Dado su acceso privilegiado al gobierno nacional con el que convivía, Buenos Aires movilizó los recursos y las instituciones que podían llegar a ser focos de cuestionamiento del nuevo sistema de dominación. Por eso, el aluvión de la nueva riqueza no solo no cambió el patrón de autoridad que Buenos Aires ejercía sobre su esfera de influencia, sino que lo amplió. El Estado nacional –que empezaba a cobrar vida propia– era endeble antes de 1853 y 1880, y no contaba con la unidad, la riqueza, el poder y la coerción de corregir la tendencia aglutinadora. Cuando por fin contó con los recursos para hacerlo, decidió abogar por la eliminación de la cuestión de la capital de su agenda, lo que agravó más profundamente la problemática de la concentración demográfica, política y económica. Esto se vislumbró en la imposibilidad de materializar proyectos de traslado y en los constantes vetos de Sarmiento que se verán más adelante.

Irónicamente, fue Sarmiento quien señaló la problemática en su libro *Argirópolis* mejor que nadie en su época, al afirmar que «el gobierno de Buenos Aires tendrá bajo su pie a los pueblos del interior por la aduana de su puerto único, como el carcelero a los presos por la puerta que custodia» (Weinberg, 1988, p. 11). En su obra, el autor proponía erigir en la isla Martín García la capital de los Estados Confederados del Río de la Plata, de manera tal de unir no solo a la Argentina, sino también a Paraguay y Uruguay, en pos de mermar el desequilibrio entre las

diversas regiones de la Confederación y desactivar las trabas que se imponían desde la aduana de Buenos Aires (Roulet, 1987, p. 12). Es preciso hacer una pausa en este libro, ya que, a diferencia de varios conceptos de aquella época de apogeo de la invención de la tradición y la identidad nacional –como «gobernar es poblar» de Alberdi, «paz y administración» de Roca o «civilización y barbarie» de Sarmiento–, *Argirópolis* y la cuestión capital no pasaron a ser parte de la penetración ideológica del Estado para legitimar su pacto de dominación y su quehacer. Como se verá más adelante en el apartado sobre Brasil, la creación simbólica –antes que física– de la nueva capital fue algo que los expresidentes Getúlio Vargas y Juscelino Kubistchek supieron maximizar en la mudanza a Brasilia. Esta creación simbólica en el imaginario colectivo no había aflorado en la Argentina.

Independientemente del debate de la existencia o no de la cuestión capital en la identidad política argentina, resolver la concentración de poder político y económico, y el peso demográfico, trae con frecuencia el planteo del traslado. Cada vez que se lo retoma, se entra en uno de los temas más polémicos de la historia. Su grieta no se encuentra en los partidos políticos, ya que a lo largo de la historia ha habido nacionalistas, liberales, radicales, peronistas, conservadores, militares e intelectuales que se han mostrado y se muestran tanto a favor como en contra. Por un lado, quienes apoyan al traslado se basan en cómo el efecto centralizador de Buenos Aires se da a costa del desarrollo de otras regiones argentinas, de manera que, la mudanza de la capital podría ser el puntapié inicial para la descentralización y el desarrollo equitativo. Por otro lado, quienes se oponen sostienen que es un proyecto muy costoso para un país donde las olas de bonanza son cada vez menos frecuentes e impredecibles, y donde hay otros problemas estructurales prioritarios que deben ser puestos antes en la agenda de Estado. Un pequeño pero poderoso número de voces se nombra en contra del proyecto porque la situación actual no les representa un problema, sino un beneficio. Otras/os que se suman a la negativa son quienes abogan por *menos Estado*, y relacionan cualquier iniciativa de aumento o redirección de gastos con la *hipertrofia del Estado* y los desajustes en el gasto público. Igualmente, todas/os coinciden en que no es una solución aislada y que se debe dar en el marco de un impuso de desarrollo más amplio.

No sería justo terminar este apartado sin mencionar que, al triste decoro de presentar al mundo el desequilibrio económico y demográfico más desproporcionado en un Estado federal (Greca, 1950, p. 3), lo acompañan las consecuencias de esta concentración: hacinamiento, zonas anegadas, caos de circulación y deterioro de calidad de vida en los sectores populares. Esto lo describe Oszlak (1983) en su artículo «Los sectores populares y el derecho al espacio urbano», donde señala que en Buenos Aires la estructuración urbana se apartó del patrón de desarrollo en la periferia de una infraestructura urbana y medios de comunicación con el núcleo. En cambio, se tendió a concentrar a los pobres urbanos en suburbios alejados del centro metropolitano, de manera tal que se convirtió en una especie de *riñón* destinado a mantener un equilibrio socialmente gravoso, en el que las áreas suburbanas albergan una población dependiente de las oportunidades y privilegios concentrados en el centro. Podría usarse esta tendencia que señala el autor como analogía a lo que sucede en términos de concentración de poder político y económico en el AMBA. En más, este *riñón* se alimenta del vaciamiento del interior que propicia la migración. Y habría que agregar que lo hace con el apoyo de la falta de política estatal.

Tipos de capitales y el caso argentino

Un traslado de capital puede tener varios propósitos. La ubicación, la dimensión, el momento histórico de la mudanza y las transformaciones sociopolíticas y económicas dicen mucho acerca de qué busca lograr un país, que aspiración o proyección tiene, y qué cuestiones se plantea resolver con una mudanza. No es lo mismo un traslado a una austera y nueva capital como Canberra a principio de siglo XX, que los históricos traslados de capitales imperiales en China. Al igual que no es igual una mudanza desde Río de Janeiro en la costa hacia Brasilia en medio de el Cerrado brasileño (que abrió las puertas de un Estado costero hacia la conquista del centro), que un traslado a Putrajaya, Quezón City, Sejong City y Sri Jayawardenapura Kotte, que sirvieron como ciudades satélites para descongestionar Kuala Lumpur, Manila, Seúl y Colombo, respectivamente. Otras mudanzas tienen más que ver con cuestiones de seguridad nacional o el trazado de nuevas fronteras, como fue el caso de la caída del Imperio Otomano y el surgimiento de Turquía como Estado, que suscribió al abandono del poder central en la Constantinopla imperial, imponente y portuaria, para llevar la capital del país

hacia Ankara, menos vulnerable, más segura y céntrica dentro de las fronteras del nuevo Estado.

Además, otras mudanzas se dan en el marco de ciudades ya existentes, como el ejemplo del consolidado Gobierno bolchevique que trasladó la capital desde San Petersburgo a Moscú, en el corazón de la Rusia europea. Por otro lado, en el caso australiano se fundó una ciudad nueva para buscar la equidistancia entre Sídney y Melbourne. Los gobernantes se inspiraron en lo sucedido un siglo antes con el Distrito de Columbia más adentrado en el Potomac, no tan atlántico como las demás grandes ciudades y a distancia razonable de los centros urbanos de esa época que se disputaban la centralidad: Nueva York, Filadelfia y Boston. Canberra fue el símbolo de una federación naciente e independiente, que miraba a su vasto interior para producir grandes cambios en la orientación económica y demográfica en la totalidad de sus territorios: el puntapié para la consolidación de uno de los estados más prósperos del mundo. Los australianos de regiones más alejadas veían en la nueva capital un elemento aglutinante de identidad nacional, una expresión de equidad y neutralidad (Roulet, 1987, p. 28).

De esta manera, lo que se ve en común en estos cambios de capitales es que se dieron en el contexto de una búsqueda de gran transformación que resolviera una problemática de Estado, fuera de índole demográfica, geopolítica, de equilibrio de poder, conquista interna de un nuevo territorio, seguridad nacional o descentralización. El proyecto de la mudanza de Buenos Aires a Viedma, Carmen de Patagones y Guardia Mitre cumplía con todas estas características mencionadas. El acento se puso en descentralizar el poder demográfico, económico y político del AMBA, virar hacia la Patagonia (la región más despoblada de la Argentina), reafirmar la necesidad de *mirar* hacia el Atlántico Sur, hacia Malvinas y hacia la Antártida como esferas de influencia. Se venía de una relación tensa con Chile en el frente patagónico y explosiva con el Reino Unido por Malvinas en el Atlántico Sur (Roulet, 1987). Este último aspecto fue crucial y diferenció el proyecto de todos los anteriores, ya que las propuestas que precedieron a Viedma un siglo antes eran todas pampeanas y litoraleñas (Amicci, 2012). Las candidatas en el siglo XIX fueron Rosario en Santa Fe, Belleville y Villanueva en Córdoba. Luego, en el siglo XX, se consideraron Río Cuarto y Río Tercero, también en Córdoba. La mayoría de los proyectos iniciales de capitalización en la época de consolidación del Estado nacional favorecieron a Rosario que, al tener buen acceso portuario,

buena conexión ferroviaria, centralidad geográfica y un respetable número de profesionales y negocios florecientes, contaba con todas las condiciones necesarias (Roulet, 1987, p. 16). Un siglo después –y ya teniéndose en cuenta las problemáticas contemporáneas–, Viedma ofrecía el componente atlántico y patagónico que las anteriores no. No es casual que Alfonsín haya dicho que era hora de ir «hacia el frío, el mar y el sur». Pero el sur y el frío no resuenan particularmente con Viedma, una ciudad con clima tan agradable como cualquier centro urbano pampeano. El frío, el viento y el mar a los que se refería el entonces presidente eran parte de la mirada simbólica que se emplazaría en esa nueva capital hacia la extensión natural de la Argentina: su Patagonia poco poblada y con enormes reservas energéticas que proteger, un Atlántico Sur vulnerado desde 1833, una Antártida en pausa de reclamo por el Tratado Antártico y una plataforma submarina rica, extensa y difícil de monitorear.

Por último, el cambio de capital tenía un fuerte componente identitario. Se pretendía instalar en la sociedad la idea de que la mudanza ofrecía una oportunidad de reinventar y desarrollar una estructura administrativa más eficiente y acorde a los tiempos modernos (Gahn, 2015). Para el gobierno de Alfonsín, las asimetrías regionales argentinas –con una gran concentración en Buenos Aires– impedían una verdadera integración territorial federal. Se pensaba que al descentralizar la capital y radicarla en Viedma se propiciaría el desarrollo en las regiones, en dirección contraria a la concentración porteña radiocéntrica. Se veía a la mudanza como un puntapié inicial para el desarrollo armónico de cada una de las regiones argentinas (Garzón, 1992).

Para analizar este caso específico, es interesante ubicarse en el contexto político de la década de los ochenta. La pregunta que se hacían muchas personas en América Latina era si la descentralización nacional se lograría *con más o con menos Estado*, independientemente de dónde se encontrara la capital. Esto es de relevancia en un país profundamente marcado por los vaivenes del mercado internacional, con su experiencia agroexportadora, y el movimiento del péndulo entre apertura y protección que posteriormente marcó las oscilaciones del siglo XX. El traslado pensado en 1986 estaba influenciado por la experiencia brasileña de 1960, donde la sociedad todavía podía encarar desde el Estado la solución a los grandes problemas nacionales, en especial aquellos con incidencia en las

determinaciones geopolíticas y los balances intrarregionales (Menazzi Canese, 2014). En Viedma se entrelazaba la meta de un Estado robusto y presente en el interior del país, con un proyecto que tenía como fin descentralizar y desburocratizar el poder político, a la vez que separarlo del poder económico centrado en Buenos Aires. Tal como señala Carlos Reboratti (1987) en su libro *Nueva capital, viejos mitos* (donde analiza las posibilidades del traslado, junto con sus necesidades y consecuencias), se buscaba que la mudanza diera el puntapié para encarar –desde el Estado y de manera más sensata– los problemas de disparidad demográfica, la falta de inversión y desarrollo en el interior del país, y así, dar inicio a una nueva revalorización del Estado federal. El autor se pregunta qué hacer con la ciudad de Buenos Aires, y analiza el potencial patagónico y la conveniencia de la mudanza al sur. Los tres ejes que señala a favor son: a) desconcentrar y descentralizar el país; b) reforzar el federalismo; y c) promover el desarrollo de la Patagonia. Todo esto, en el marco de un plan federal más amplio que contemple el desarrollo de cada una de las regiones del país.

En la literatura de ese período histórico, también es notable observar que el concepto de *desburocratización* con frecuencia se usaba como sinónimo de *descentralización*. Lo que se buscaba, en materia de desburocratización, tenía más que ver con hacer más weberiana a la burocracia y no con eliminarla o reducirla, cuestión que sí ingresó en la agenda estatal en el ciclo neoliberal posterior. Esto se puede conectar a la idea de Peter Evans en *El Estado como problema y como solución* (1996), donde analiza al Estado como herramienta útil para los mercados, precisamente, porque el proceder de los funcionarios obedece a una lógica muy distinta que a la del mercado. El autor señala que la capacidad estatal para apoyar a los mercados y a la acumulación depende de una burocracia corporativamente coherente que exija funcionarias/os aisladas/os de las demandas circundantes. Este aislamiento se toma de manera literal con el traslado de la capital, y se refleja en los textos de la mayoría de pensadores que, a principio de siglo XX, abogaban con separar físicamente la masa de burócratas de la abundancia y las tentaciones materiales de las elites portuarias, como si se necesitase de un espacio impoluto, lejano y neutral para tomar decisiones con racionalidad. Alejar la capital del puerto, para muchas personas, aseguraba la libertad del Gobierno de la constante y peligrosa presión que ejercen los problemas locales que aquejan a la gran ciudad y terminan absorbiendo la agenda nacional. En el ideario del

traslado, alejarla de la gran ciudad era también apartarla de los intereses de fuerzas económicas –muchas de ellas comandadas desde el extranjero– que en la metrópoli portuaria se pueden unir fácilmente al poder político y sobreponerse al interés nacional (Greca, 1950, p. 40).

La comparación con Brasilia

Esta sección explora la puesta del traslado de la capital en la agenda de Estado en Brasil y la implementación que logró el entonces presidente, Juscelino Kubistchek, en comparación con la fallida experiencia argentina. Se puede comenzar por analizar las metas similares de ambas mudanzas: conquistar una porción estratégica y despoblada de los gigantes sudamericanos con fines geopolíticos externos y de reordenamiento interno. Tanto Brasil como Argentina buscaron consolidar un país que debía comenzar a *mirar hacia adentro* y que no se limitara a consolidar el poder costero. Al igual que Buenos Aires, tanto Bahía como Río de Janeiro, Minas Gerais y San Pablo, representaron el eje del pacto de dominación y la posición en la división internacional del trabajo heredada de la época colonial. Es decir, representaban una puerta de entrada a un amplio *hinterland* repleto de recursos valiosos para ser extraídos por los poderes coloniales (Amicci, 2012, pp. 59-61).

En el momento de organizar el «orden y progreso» que requería unificar y avanzar sobre el interior, Brasil se enfrentó ante un desafío geográfico muy distintivo: una franja costera considerablemente poblada, con centros urbanos divididos entre sí por una costa montañosa, una región amazónica prácticamente impenetrable y un área central escasamente habitada (García, 2014). Poblar el centro (hacia el oeste de la costa) era la mejor manera de extender su control territorial y garantizar la seguridad nacional de las amplias fronteras occidentales. La integración social, política y económica requería una capital que no fuese costera y que comenzara a quebrar esa asimetría de densidad poblacional. A esto hay que sumarle el impulso capitalista de fines de siglo XIX que –al igual que en la Argentina– orientó la economía hacia la primarización, la apertura hacia Europa, la acogida de inmigrantes y el fortalecimiento de los puertos y nodos de transporte extractivos con conexión a los mercados de

exportación. Con estas tendencias en consideración, ya en la Constitución de 1891, y posteriormente en 1934 y 1946, se afirmaba que la capital debía trasladarse al centro del país (García, 2014).

En la Argentina, estos cambios constitucionales nunca se plasmaron, ya que, aunque nuestra ley suprema no especifique la capital, tampoco ordena su traslado específico. Brasilia, entonces, no surgió como una idea refundacional espontánea, sino como la consolidación de una tendencia histórica encaminada por la Constitución misma. Fue un proceso debidamente comunicado, que venía proyectándose con exhaustivos estudios de ubicación y planeamiento desde la presidencia de Vieira Peixoto a fines del siglo XIX, hasta las presidencias de Dutra, Vargas, Café Filho y finalmente Kubistchek. En más, *la marcha hacia el oeste* fue –de acuerdo a lo que anunció Vargas– uno de los símbolos más fuertes de la *brasileñidad* (Greca, 1950, p. 4). El exmandatario llamaba a expandirse en todas las latitudes porque Brasil necesitaba: «... de nuevo suprimir obstáculos, acortar distancias, abrir caminos y extender las fronteras económicas, consolidando definitivamente los cimientos de la Nación» (Greca, 1950, p. 87). En el caso argentino, esta cuestión nunca llegó a instalarse como política de Estado, como parte de la identidad nacional y mucho menos a nivel constitucional (Amicci, 2012, p. 62). De manera opuesta, el tema emergió de manera repentina y solo algunos lo han instalado seriamente en la agenda de Estado, entre ellos Alfonsín. Pero, en materia de planificación, ubicación y estrategia de comunicación, las experiencias argentinas distaron mucho de la célebre hazaña vecina.

Cabe advertir que Brasil también logró la mudanza gracias a una tradición de cambios de capital: en la época colonial ya se la había trasladado desde Salvador de Bahía hasta Río de Janeiro, además de otras experiencias previas. Así, Kubistchek pudo capitalizar la acción en esta tradición, de la cual Alfonsín carecía. La experiencia argentina contaba solamente con la mudanza de la capital provincial de Buenos Aires a La Plata y el éxito dudoso de este proceso, dada la rápida absorción de esta como ciudad satélite en el AMBA a causa del vertiginoso crecimiento de Buenos Aires.

La mayoría de autores que evaluaron la política de traslado de Alfonsín corroboran esta idea previamente presentada de que el traslado no existió en el imaginario

colectivo argentino de manera constante. Muy pocos –entre ellos, Alfredo Armando Aguirre (Rinero, 2009)– refutan esto al afirmar que la tradición nace con la patria misma, y que, si se revisa la Asamblea del Año XIII, puede observarse que allí ya se empezó a manifestar con ímpetu la cuestión en la agenda del Estado. Igualmente, si se elimina la variable del consenso histórico y se asume –como lo hace Aguirre– la existencia de un beneplácito en Argentina sobre el traslado capitalino, puede entonces afirmarse que lo que diferenció a Kubistchek de Alfonsín fue la coyuntura económica. El consenso desarrollista cepalino al cual adhería el expresidente brasileño y los años que le siguieron, conformaron una base sólida sobre la que este líder desarrolló un discurso decidido sobre la impostergable necesidad de construir una nueva capital (Amicci, 2012, p. 62). En ese momento, el PBI brasileño crecía a un ritmo del 8 % anual, a la par de una vertiginosa industrialización a base de sustitución de importaciones, el aumento de la actividad petrolera y las mejoras en términos de productividad agrícola (De Piero, 2018). Por oposición, la Argentina sufrió posteriormente el fracaso del Plan Austral y la espiral hiperinflacionaria. Brasilia era presentada por Kubistchek como el inicio de una gran estrategia dentro del marco del Plan Nacional Desenvolvimentista, mientras que Viedma, –aunque con la mejor intención de parte del Gobierno–, se mostraba por los medios como un secreto de Estado, indefinido y arduamente criticado en sus inicios. Esta embestida inicial obligó al Gobierno a tomar posición con poco margen de maniobra, en la antesala de una gran crisis económica.

Análisis histórico de las tentativas argentinas

Si bien la mudanza de la capital no adquirió el empuje histórico constitucional en la misma dimensión que Brasil, sería erróneo afirmar que no tuvo su cuota de repercusión histórica. Con la cuestión analizada a lo largo de nuestra historia, puede observarse la evolución de cómo se problematizó el asunto desde la fundación del Estado hasta nuestros días. En esta sección se analiza la cuestión del traslado para identificar quiénes la han reconocido históricamente como una problemática política; cómo se difundió esa visión; quiénes y con qué estrategias lograron convertirla en política pública; y qué fuerzas la sepultaron en todas sus ocasiones. Este examen histórico ayuda a identificar el poder relativo de diversos actores que han bloqueado la iniciativa, junto con sus percepciones y motivaciones.

La literatura de la puja por los traslados de la capital se centra desde la Batalla de Pavón en adelante. Sin embargo, es necesario ir unas décadas más atrás para tener un marco histórico más completo. En la Asamblea del Año XIII, la cuestión tuvo su impronta: allí, Montevideo buscaba que las Provincias Unidas tuvieran su capital fuera de Buenos Aires, cuestión que Sarmiento retomó décadas después al proponer el cambio de capital como puntapié para reintegrar la Banda Oriental y el Paraguay a sus fronteras anteriores. Elva Roulet (1987) se remonta al Congreso de 1816 en Tucumán, que puede considerarse como una victoria del interior que frenaba el centralismo del Directorio, enraizado en Buenos Aires. Sin embargo, este Poder Ejecutivo en gestación continuó ejerciendo su poder desde Buenos Aires, incluso en tiempos de anarquía, ya que desde allí era más factible monopolizar los pilares que le dieron poder a la ciudad: el manejo de las relaciones exteriores, de la guerra y de los ingresos de la aduana (el recurso más transcendental). San Martín también cuestionaba el supuesto beneficio de emplazar la capital en Buenos Aires, y luego, en 1826 Manuel Moreno se opuso al proyecto rivadaviano de capitalizar la ciudad-puerto (Rinero, 2009). Más adelante, se encuentra el antecedente quizás más contundente con el que cuenta la Argentina, que se remonta a la época de la Confederación Argentina (entre 1852 y 1862), donde se estableció la capital en la ciudad de Paraná junto con la federalización de la Provincia de Entre Ríos dispuesta por Urquiza (Amicci, 2012, p. 65).

Como en cualquier análisis de historia argentina, Pavón fue un punto de inflexión, ya que allanó el camino para la organización del Estado nacional. De allí surgió un gobierno que comenzó a desplegar un amplio abanico de actividades que paulatinamente fueron afianzando el dominio institucional del Estado. En ese contexto, se consolidó lo que Oszlak (1997b) llama «pacto de dominación»: una interrelación entre la conformación de lo que sería un orden capitalista, de una burguesía dominante a nivel nacional y el proceso de conformación del Estado. El pacto se asentó por décadas en un Litoral despoblado (que proveía una creciente frontera agrícola), un interior empobrecido (que proveía los brazos) y una capital foránea con sucursal en Buenos Aires (que financiaba el enorme crecimiento); luego, se sumarían los brazos provenientes de las oleadas de millones de inmigrantes. Buenos Aires, como centro neurálgico político, portuario, ferroviario y demográfico, era el fiel reflejo de quién se beneficiaba con este pacto. Su dinámica sería lo que tantas veces quitaría la cuestión capital de la agenda

de Estado cada vez que se planteaba como problemática. Este tratado proveyó al Estado la capacidad de *flexionar su músculo* sobre las elites provinciales, por entonces apaciguadas y cooptadas al ser integradas en el tejido de intereses en común de los grupos económicos prevalentes. Entre ellos, se formaron coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas que, con el tiempo, mutaron en una relación irregular que alimentó los subsidios, el nepotismo, la intervención federal y la instalación de aliados en los gobiernos provinciales: el centralismo se volvió *status quo*. El Estado fue el actor clave en el proceso de construcción social, ya que impulsó la conformación de una identidad nacional, de relaciones de producción, de un mercado, de clases sociales y de una ciudadanía política. En síntesis, el período de consolidación del Estado argentino coincidió con la conformación de un modo de organización social capitalista, con un nodo bien arraigado en Buenos Aires.

A medida que avanzaba el Estado en su burocratización y alcance más profundo, entre tantas cuestiones a resolver, sin duda, el emplazamiento de la capital comenzaba a tomar un rol primordial. Cabe destacar que este fue también un tiempo de avance material, ya que se empezaban a penetrar las geografías provinciales con obras, servicios y regulaciones esenciales para su progreso (Oszlak, 1997b). En este contexto propicio, surgieron numerosas ideas de mudanza de capital para fomentar la conquista pampeana bajo la premisa decimonónica alberdiana «gobernar es poblar». Poblar las llanuras fértiles hubiese recibido un impulso formidable con un traslado de la capital. Esto era apoyado por los federales que preferían una sede de gobierno fuera de Buenos Aires, mientras que los centralistas abogaban por la continuación de la capital *natural* de la Nación en proceso de acelerada expansión (Amicci, 2012, p. 64). Puede afirmarse que era el momento propicio porque era claro que, durante la consolidación del Estado argentino, la centralización del poder y los recursos no eran suficientes y que el Estado planteaba la necesidad de descentralizar el control y extender su presencia institucional permanente para afirmar la suprema autoridad nacional que no podía ser solo coactiva. Esta nueva penetración debía tener una variedad más amplia de formas, como sucedió en otras experiencias de consolidación de estados federales, en otras latitudes.

Como se afirmó, en este preciso contexto era necesario plantearse el cambio de capital, y así fue que sucedió. Se postularon varias ciudades o territorios

despoblados, primero a orillas de los grandes ríos y luego, con el despliegue ferroviario, en el corazón del país. Sin embargo, cada proyecto que con gran aval comenzaba y se convertía en ley, veía su defunción en los vetos presidenciales, como fue el caso de Rosario en 1868, 1869, 1871 y 1873; y el de Villanueva y Villa María en 1871 (Rinero, 2014). Un dato muy curioso es que Sarmiento –que años antes había escrito *Argirópolis*– fue la principal fuerza de veto de todo tipo de iniciativa de traslado, en un tiempo y espacio histórico que demandaba una política de estado de tal magnitud (Amicci, 2012, p. 65). Detrás de los vetos había, sin duda, intereses económicos tanto locales como extranjeros. Roulet (1987) relata que la mayor parte de los capitales y del crédito en el país eran entonces controlados por la elite portuaria, y por la afluente y activa comunidad británica cómodamente asentada en el puerto de Buenos Aires.

En la capital-puerto podían replicar los tipos de interacciones que existían entre la antigua capital virreinal y la metrópoli europea. Esta dinámica se reprodujo con el mismo formato –pero con diferentes nombres y matices– a lo largo del siglo XIX y XX. Como afirman Oszlak y O'Donnell (1981), el Estado latinoamericano no solo tiene que tratar con la burguesía nacional, sino también con la presencia de intereses económicos extranjeros, que muy seguido escapan a su poder de decisión y utilizan diversos canales para imponer su modelo de acumulación hacia mercados externos. Por eso, tanto ayer como hoy, el cambio de capital era un riesgo que ni la elite asentada en Buenos Aires ni el capital foráneo estaban dispuestos a correr. Investigaciones de la época de los vetos recurrentes se remiten al importante rol de ataque y reproche de los grandes medios de comunicación porteños, atados a los grupos económicos de gran influencia en el centro de poder (Amicci, 2012, p. 65). Desde otra óptica, también podría señalarse que la reticencia de Buenos Aires a desprenderse del poder puede que surja de la traumática experiencia en Latinoamérica: el Estado latinoamericano no se caracterizó por la necesidad de absorber otras unidades soberanas, sino que tuvo como fin evitar la disgregación de la estructura heredada de la colonia (Oszlak, 1997b). Esa necesidad de estabilidad inicial para asentar sus instituciones y las luchas previas hasta conseguirlo, puede haber creado una idea conservadora acerca de la fragilidad estatal. Puede que la lógica haya sido que, si bien el *status quo* concentrador porteño no es ideal, siempre es mejor que una vuelta al campo de batalla.

Ya en 1880, la cuestión capital se intentó subsanar con la federalización de Buenos Aires, que se dio entre ásperas luchas de distintos sectores de la elite. Para ello, se creó una nueva sede que cobijara al poder provincial en la ciudad de La Plata (Amicci, 2012, p. 65). Esta federalización llevó a la última insurrección del gobierno de Buenos Aires contra las autoridades nacionales. Pero esta vez, Buenos Aires se enfrentaba ante un ejército nacional con un perfil más institucionalizado, más poderoso y con vida propia que quería dejar de ser huésped para comenzar a asentarse. La flamante Capital Federal servía como solución inicial al desarmar el monopolio de la capital y la provincia homónima. El tiempo y el vertiginoso crecimiento posterior demostraron que esta solución fue insuficiente para desactivar el factor desequilibrante en las relaciones entre Buenos Aires y el interior.

A inicios del siglo XX, se retomó la cuestión. Surgieron voces desde el análisis político y la literatura, y no tanto desde el ámbito parlamentario (Amicci, 2012, p. 65). Así, se publicaron las obras *La cabeza de Goliat* de Ezequiel Martínez Estrada y *La cuestión capital de la República: problema impostergable* de Leopoldo Velasco en 1942 (Rinero, 2009). Paralelamente, Bunge hablaba de la necesidad de remediar la tendencia que se generó con la crisis de 1930, donde la industrialización del Gran Buenos Aires provocaba otro éxodo masivo de trabajadores del interior hacia la metrópoli (Greca, 1950, p. 54). Esa época tuvo un tinte más fuerte de balanceo de poder relativo, ya que se hablaba mayormente de enmendar el problema con la creación de un centro demográfico y económico que contrarrestara la avasalladora atracción de Buenos Aires. Décadas más tarde, algunos autores mencionaron un plan compartido tanto por Perón y como por Aramburu, con la intención de crear una nueva capital federal en la ciudad cordobesa de Río Cuarto, que no prosperó en su planeamiento, más allá que de las buenas intenciones (Rinero, 2009).

Luego de estos intentos, la temática quedaría adormecida por mucho tiempo, incluso mientras Frondizi veía con interés, y cierta admiración, lo que Kubistchek lograba en Brasil. Recién hacia la segunda mitad del siglo XX resurgió la cuestión en la agenda de Estado. Primero, con interés de la cúpula militar de la Revolución Argentina que buscaba una identidad del estilo Estado burocrático-autoritario (EBA). El proyecto adquirió una gran cuota de cálculo militar dada la baja presencia del

Estado en la mitad sur del país, una mirada más de cara a la seguridad nacional, y al despliegue en la Patagonia y el Atlántico Sur. A través del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo impulsado en 1966, se proponía dividir regionalmente al territorio nacional en ocho áreas para su impulso económico (Gahn, 2015). Se dictó en 1971 el Decreto Ley 19.039, que ordenaba realizar estudios de factibilidad para un traslado de la capital, seguido por otro decreto en 1972 que declaraba la necesidad de desplazar la capital fuera de Buenos Aires bajo la premisa de independizar el poder de decisión del vasto poder político y económico porteño (Roulet, 1987, p. 34). Allí surgió el proyecto de trasladar la capital a la zona intermedia entre el Río Colorado y el Río Negro. Este razonamiento geográfico se retomó luego en 1986. También en esa época se realizaron otros estudios para realizar el traslado al sur y al centro cordobés, entre la pampa cordobesa y las sierras. De más está decir que esto no se materializó, pero la cuestión resucitó años más tarde con similares preocupaciones geopolíticas a partir de la recuperación de la democracia.

Por consiguiente, el gobierno de Alfonsín colocó a esta cuestión de nuevo en la agenda de Estado, y de manera contundente. El expresidente reflató la idea, pero primero en secreto, al ordenar estudios de factibilidad y elección de ubicación. Así, se decidió crear un distrito federal que fuera desde la costa atlántica de la desembocadura del Río Negro, y que incluyera las ciudades de Viedma, Carmen de Patagones y Guardia Mitre. La idea se basaba en articular la Argentina –de antigua ocupación poblacional– con la enorme masa territorial patagónica que siempre fue escasamente valorizada y explotada, y todavía más si se considera la importancia del inmenso mar y la extensa costa atlántica, tampoco explotada y escasamente patrullada. Se eligió al valle inferior del Río Negro por su ubicación geográfica y sus características climáticas: semiseco moderado con influencia del mar, tierras fértiles gracias al caudaloso Río Negro y frontera por excelencia entre la pampa seca y la meseta patagónica (Roulet, 1987, p. 41). En comparación con las tentativas anteriores, podría afirmarse que la historia sigue una lógica de intentos de solución de problemas de Estado basada en necesidades coyunturales: en el siglo XIX se buscó una capital pampeana para las fórmulas «gobernar es poblar» y «orden y progreso». Ahora bien, en el siglo XX se pasó a planteos arraigados en la «estabilidad y el crecimiento» y, en los últimos intentos, a una fuerte impronta de «seguridad y desarrollo».

Al recibir la información extraoficial del plan de Alfonsín, los medios porteños filtraron la noticia. El Gobierno, con la guardia baja, se vio obligado a acelerar los tiempos de comunicación y ejecución, ya que el plan se encontraba abierto a la crítica sin contar con una narrativa de contraofensiva oficial (García, 2014). Se crearon las agencias necesarias para dar inicio Proyecto Patagonia desde lo técnico, urbanístico y ambiental. Ante el sorpresivo anuncio –y para contrarrestar la crítica–, Alfonsín dio su histórico discurso en el balcón del Ministerio de Hacienda rionegrino aquel 16 de abril de 1986, donde anunció la marcha «al sur, al mar y al frío» (Roulet, 1987, p. 35). El impulso con el que contaba el entonces presidente no era nada despreciable. La Argentina salía de uno de los capítulos más oscuros de su historia, con una sociedad fracturada que buscaba la reconciliación, una severa crisis económica, un país derrotado en Malvinas que había dejado un Atlántico Sur descuidado y un desprestigio internacional que había que subsanar. La euforia por el regreso de la democracia, el Juicio a las Juntas Militares, el despertar político, social y cultural del pueblo fueron el combustible para comenzar a robustecer la construcción democrática. El escenario posdictatorial fue complicado, con levantamientos, reclamos, investigaciones y amenazas, en una región que por varios años más continuaría presa del mal que la Argentina acababa de dejar de padecer (Amicci, 2012).

Independientemente del tipo de régimen, los años ochenta significaron para el mundo, y para América Latina en particular, el imparable paso del proceso neoliberal de apertura, valorización financiera, privatizaciones, ajuste y desregulación de movimientos de capital que condujeron a menor movilidad social, desigualdad, dependencia, deterioro de las prestaciones del Estado y crisis económicas fruto del sobreendeudamiento. Alfonsín intentó moderar las presiones económicas que estaban de boga en Occidente con un plan de modernización de la estructura híbrida argentina (Amicci, 2012, p. 66). Fue en este contexto de profundas transformaciones globales que el exmandatario lanzó sorpresivamente la mudanza de la capital. Durante el primer año de anuncios, y con el fin de consolidar el proyecto, Alfonsín invitó a numerosas figuras nacionales e internacionales a visitar Viedma, entre ellos, al papa Juan Pablo II. Con esta maquinaria activada, y con un éxito inicial del Plan Austral que luego se esfumaría, Alfonsín puso en marcha el ambicioso proyecto refundacional donde la nueva capital era solo un aspecto. El plan trataba de erigir un Estado renovado,

impulsado por los valores democráticos que lo llevarían en el camino de la Segunda República. Se basaba en políticas sociales e institucionales elaboradas para la consolidación de la democracia, que incluían una reforma constitucional para apaciguar el hiperpresidencialismo, la provincialización de Tierra del Fuego, la ejecución de reformas en el Poder Judicial y en la administración del Estado (Roulet, 1987, p. 35). También se incluía el fortalecimiento de las autonomías provinciales y municipales, el desarrollo regional, ciertos regímenes de promoción industrial y una mejor redistribución de los ingresos coparticipables, entre tantas otras propuestas (Roulet, 1987, p. 36). Este proceso se trataba de un profundo replanteo del rol y de la agenda del Estado, así como también un cambio en la manera en la que este se relacionaba con la sociedad civil. El símbolo quizás más visual y tangible era la reflotación de la histórica deuda pendiente de trasladar la capital con el Proyecto Patagonia (Amicci, 2012, p. 67; García, 2014), lo que también buscaba subsanar problemáticas más contemporáneas como: poblar la Patagonia, sentar la mirada en el Atlántico Sur y modificar el eje geopolítico nacional (Rinero, 2009).

Desafortunadamente, enmendar los desbarajustes económicos, racionalizar la decadente economía afectada por el sobreendeudamiento, el creciente déficit fiscal, la recesión, la industria en retroceso y una estancación que se hacía cada vez más preocupante, acabarían con la reputación del término presidencial de Alfonsín y enterrarían muchos de sus proyectos tan necesarios para el desarrollo del país y la consolidación democrática. Pero la economía no fue el único factor que el Proyecto Patagonia mandó a archivar.

Es clave en esta instancia advertir que la agenda pública la define no solo quien propone, sino también quien intenta eliminar o bloquear una cuestión. Ante la filtración en la prensa porteña que se mencionó anteriormente, el proyecto de Alfonsín cayó en una espiral de arduas críticas. No tener un plan de comunicación que justificara el proyecto o al menos una narrativa oficial al instante, tuvo un efecto infortunado. La prensa aprovechó el silencio inicial para activar su línea histórica de ofensiva desde su posición centralista que incluía, en un principio, descalificaciones como *faraónico*, *irrealizable* e *innecesario*, que terminó en una gran indiferencia (García, 2014; Rinero, 2009). Los medios y los grupos económicos centrales, al negar la problemática de un asunto, minimizarlo o

ridiculizarlo, ejercieron una forma importante de poder con el fin de impedir su problematización social o su consolidación como cuestión, lo que se conoce como una consciente política de *bloqueo* por parte de sectores dominantes (Oszlak y O'Donnell, 1981). Ante la crisis económica que sobrevino, aprovecharon esa herramienta para invisibilizar la iniciativa del Gobierno y desterrarla de la agenda.

Inicialmente, incluso ante la oposición de la prensa y los centros de poder económico de la capital, el Gobierno avanzó con la comisión técnica. Finalmente, en 1987 el tema se debatió en el Congreso y en el mes de mayo el traslado se convirtió en ley (Ley 23.512, aún vigente). Luego, se creó por decreto el Ente para la Construcción de la Nueva Capital (ENTECAP), organismo que seguía los pasos que décadas antes había caminado Kubistchek con Brasilia (García, 2014; Rinero, 2009). Después de mantenerse en pie ante la fuerte crítica de la prensa y las pujas parlamentarias, el contexto económico terminó por *devorar* el capital político que Alfonsín necesitaba para emprender una tarea del calibre de un traslado de capital. Las innumerables huelgas generales, la disparada inflacionaria, los levantamientos de las Fuerzas Armadas y el agotamiento de la paciencia social a un Gobierno basado en valores democráticos, pero sin resultados económicos, debilitaron la imagen del presidente (Amicci, 2012, pp. 69-72; De Piero, 2018).

Al llegar 1989, era claro que el Proyecto Patagonia estaba por ingresar en el *cementerio* de proyectos de mudanza de capital, como tantos otros que le precedieron. El proceso de reforma económica y del Estado que comenzó con el gobierno de Menem –que drásticamente alteró la relación entre la sociedad y el Estado– fue definido por figuras como Álvaro Alsogaray, que años antes habían sido implacables opositores al traslado de la capital (Rinero, 2009). Se asentó en el poder un nuevo paradigma determinado por una necesidad de *menos Estado* más que de *mejor Estado*, acompañado de un proceso de concentración en desmedro de procesos en niveles subnacionales, un descuido en la importancia de la redistribución de poder y del ingreso para el desarrollo, y una hegemonía del Poder Ejecutivo sobre los otros con menos restricciones y condicionamientos (Oszlak, 1997a). Esta puja por la agenda estatal fue ganada por los intereses económicos centrales, que trataron de disfrazar el resultado de esa puja de desidia e indiferencia. Menem se encargó de liderar estos cambios, en un contexto donde la mudanza de la capital ya no tenía sentido.

El proyecto *durmió* durante la década de los noventa. Ya en 2001, un grupo de diputados presentó un nuevo plan de traslado de la capital a Campo de Mayo, a escasos 30 kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires (García, 2014; La Gaceta, 2013), similar en su propósito al los proyectos presentados y ejecutados que se incluyeron al principio de este artículo, con los ejemplos de Sri Lanka, Malasia, Filipinas y Corea del Sur. Estos modelos estaban más relacionados al descongestionamiento urbano que al replanteamiento geopolítico, demográfico y desarrollista brasileño o australiano. Más tarde, en 2009 tres diputados misioneros presentaron un proyecto de resolución en el Congreso, donde solicitaban al Poder Ejecutivo que cumpliera con lo establecido en la Ley 23.512 y materialice el traslado de la Capital Federal (García, 2014). Posteriormente, la expresidenta Cristina Fernández habló de la cuestión como un tema que, si bien no se encontraba en la agenda de gobierno, en algún momento debería reabrirse. En 2014, sugirió que «con visión estratégica, alguna vez deberíamos comenzar a pensar los argentinos, en un nuevo diseño territorial diferente» (Perfil, 2014). Así, propuso repensar la necesidad del cambio administrativo y mudar la capital política y administrativa a la ciudad de Santiago del Estero, dada su historia y su ubicación privilegiada como nexo entre el noroeste y el noreste argentino, al igual que su posición equidistante entre los océanos Pacífico y Atlántico como corazón del área del MERCOSUR (Gahn, 2015). Más tarde, el diputado Julián Domínguez contribuyó a apoyar la iniciativa de la entonces presidenta en el Congreso: aludió a que la distribución demográfica, económica y de poder de la Argentina no reflejaba un proyecto serio de país, sino todo lo contrario, y agregó que solo: «las colonias tienen sus capitales en los puertos» (La Nación, 2014, 8 de enero). Al igual que las experiencias anteriores, estas iniciativas volvieron a quedar archivadas.

Alternativas

Si definimos a la problemática como la centralización del poder político, económico y demográfico del AMBA *vis a vis* con un interior fragmentado y con poco peso, la cuestión podría pensarse en otros términos que no se limiten únicamente a proponer el traslado de capital como solución. Roccatagliata (1986) afirma que un cambio de capital no produce por sí solo la eliminación del macrocefalismo

portuario, las desigualdades regionales y los desequilibrios distributivos. Antes que una mudanza, se tendría que pensar en un plan más amplio de ordenamiento territorial. Por ello, autores como Reboratti argumentaron, en su momento, que una nueva ciudad capital cobra sentido únicamente si se reinventa la manera en la que pensamos el desarrollo del país. Este autor señala que «un traslado urbano no concentra o desconcentra por sí solo sino como parte de un plan mucho más grande y difícil» (1987, p. 384). De esta manera, defiende la idea de impulsar un plan de desarrollo regional integral que logre un conjunto equilibrado, porque el mero impulso de desarrollo patagónico como la nueva región capitalina, sumado a la Ciudad de Buenos Aires, dará como resultado dos islas de desarrollo rodeadas de regiones rezagadas que continuarán siendo pobres, lo cual, además continuará fomentando la emigración.

Posteriormente, y de manera reflexiva, Alfonsín consideró otras alternativas: declaró que una mejor idea hubiera sido pensar el proyecto más a largo plazo y en etapas, para poder trasladar los poderes federales uno por uno, tal como se ha hecho en Malasia. El exjefe de Estado reconoció esta falla al afirmar que debería haber hecho un traslado menos *pomposo* y más realista (Rinero, 2009). Otras voces también se han sumado para considerar la división de la provincia de Buenos Aires en nuevos distritos como la verdadera solución (Roulet, 1987, p. 36), ya que es allí donde se localiza la mayor parte de los problemas de concentración (Malamud, 2004). Cabe aclarar que, dividir al distrito bonaerense en dos o más entidades provinciales, fue también parte del proyecto refundacional de Alfonsín que no se logró. Tanto ese, como el que ha reflatado varias veces, propone una o dos provincias metropolitanas en el conurbano y una o dos más que abarquen el interior bonaerense, de manera tal de repartir equitativamente la población (La Nación, 2015; Natanson, 2020). De todos modos, el objetivo siempre es descentralizar y llevar las autoridades más cerca a sus poblaciones, al igual que disminuir el poder relativo de la Provincia de Buenos Aires. Es también una cuestión de fortalecimiento, ya que Buenos Aires es tan grande como débil en su administración: aporta el 36 % de los fondos de coparticipación y recibe apenas el 19 %, por lo que está crónicamente quebrada y es incapaz de proveer los servicios esenciales.

Por otro lado, el presente nos muestra cómo se acentúan tendencias que vienen desarrollándose, donde los estados subnacionales constituyan cada vez más el

eje principal alrededor del cual se establecerán las relaciones Estado-sociedad (Oszlak, 1997a). Por este motivo, cabe preguntarse si el traslado es realmente una alternativa viable, sobre todo al advertir las tendencias diversas que aparecen en este siglo XXI. En esta línea, el líder santafecino Hermes Binner, declaró:

Lo que hay que trasladar no es la Capital, sino el Estado. Tiene que estar presente el Estado en la solución de problemas, en la ayuda, en encontrar un equilibrio para ese triángulo tan interesante que es el Estado, el mercado y la sociedad civil (Infobae, 2014).

A esto hay que sumarle que los planes de traslado de capital o estrategias generales de descentralización demográfica tendrán que tomar como variables cuestiones contemporáneas como el cambio climático, el avance tecnológico, la gobernanza digital y el gobierno abierto, entre tantas otras que no se contemplaron antes y podrían modificar el rumbo del Estado.

Conclusión: narrativa oficial, coyuntura política y económica, y bloqueo de la agenda

La investigación del proyecto de Alfonsín, en paralelo con planteos históricos similares en la agenda política argentina y en comparación con Brasilia, lleva a tres conclusiones finales sobre su fracaso. En primer lugar, problemas de comunicación, narrativa y creación simbólica. En segundo lugar, coyuntura económica y política poco conducente. En tercer y último lugar, intereses políticos y económicos, locales y extranjeros, muy arraigados al *status quo* porteño que históricamente han sabido *jugar* el tablero político para obstruir el posicionamiento de la cuestión capital en el centro de la agenda de Estado y propiciar su implementación.

En cuanto al aspecto comunicacional, puede afirmarse que se falló, primero, en no crear las condiciones políticas propicias para que la idea del traslado creciera y se instalara en la opinión pública, en los partidos políticos y en la sociedad. La espontaneidad fue imprudente, y la falta de consulta inicial –en un clima de tensión social, inestabilidad de una democracia renaciente y un intenso vaivén económico– le enseñaron al proyecto a *nadar contra la corriente* desde su

concepción (De Piero, 2018). Autores que debatieron el traslado en ese período histórico, como Reboratti (1987), cuestionan la precipitación con que la idea fue lanzada y materializada, y la inexistencia de consultas. Comparado con Brasilia, faltaron mecanismos comunicativos y simbólicos capaces de construir y conectar narrativas políticas en el largo plazo. Estas sirven de apoyo para crear un clima propicio para llevar adelante una política de tal envergadura, y asegurarse que perdure, sea cual sea el partido que gobierne a posteriori (Amicci, 2012, p. 60). Estos fueron los pasos que siguió Kubistchek, quien pudo materializar la hazaña del traslado al basarse en una narrativa histórica que se venía gestando por más de tres cuartos de siglo en Brasil. En definitiva, supo construir, no solo una ciudad, sino todo un aparato simbólico y legitimador.

En comparación, la construcción simbólica en Argentina comenzó tarde, como una especie de contraofensiva más que una argumentación inicial. Además, no se apeló a un gran consenso que invitara a todos los sectores y actores del espectro nacional para sumar las voluntades necesarias que dieran impulso a la mudanza (Rinero, 2009). Parecía suficiente con el optimismo social por el regreso de la democracia, el castigo a las Juntas Militares, el despertar político, social y cultural del pueblo como el impulso para el proyecto. Pero no fue suficiente, ya que el país que Alfonsín heredó era muy complejo, con levantamientos, reclamos y amenazas, en una región que seguía en gran parte dominada por dictaduras. Pronto se desgastaría su capital político y, con esto, también las ideas de la Segunda República.

Empero, por más elementos históricos y simbólicos que se impusieran, es innegable que, en mayor medida, lo que diferenció a Kubistchek de Alfonsín fue la coyuntura económica. El despegar desarrollista brasileño fue una sólida base, totalmente opuesta al sobreendeudamiento y la espiral hiperinflacionaria que sufrió nuestro país a fines de los ochenta. Esta conclusión retoma la pregunta que se hacían muchas personas en América Latina en esa década: si la descentralización nacional se lograría con *más* o con *menos Estado*. Es innegable también que al sueño de la Segunda República lo atropelló el imparable paso del proceso neoliberal de apertura, privatizaciones, valorización financiera, ajuste y desregulación que se consolidaba en el mundo, y en especial en América Latina. Esto se evidenció con la enorme indiferencia de Menem al tomar el poder, pues

descartó el proyecto entero (García, 2014). No era el tiempo adecuado para semejante hazaña. Décadas más tarde, Ricardo Alfonsín reflexionó acerca del proyecto de su padre al afirmar: «La historia nos demuestra que la inoportunidad de un planteo puede hacer fracasar las iniciativas mejor inspiradas» (La Nación, 2014, 13 de enero).

Por último, las similitudes con las intenciones anteriores de traslado de capital dan el indicio de que hay algo más profundo que un problema de narrativa política y contexto económico: el período de consolidación del Estado coincidió con la conformación de un modo de organización social capitalista sobre un nodo bien establecido y arraigado en Buenos Aires. Por ende, puede afirmarse que existe un pacto de dominación que –con sus matices– sigue vigente y se basa en el interior pobre, el Litoral productor, y un Buenos Aires aglutinador y aliado a intereses tanto locales como extranjeros, que ven un beneficio en la situación. La dinámica de este largo pacto es la fuerza que oportunamente quita la cuestión de la mudanza de la capital de la agenda de Estado cada vez que se plantea como problemática política. La agenda pública la define no solo quien propone, sino también quien elimina o bloquea la cuestión. Por eso, no es difícil observar que detrás de los vetos presidenciales y los archivamientos se escondían, sin lugar a duda, los intereses económicos reflejados en los ataques y reproches que eximían en los medios de comunicación porteños. Eso sucedió en las innumerables ocasiones planteadas en el apartado del análisis histórico de este artículo, especialmente en los momentos más propicios, como lo fue la segunda mitad del siglo XIX, donde había una inmensa necesidad de penetración estatal en todo el territorio. En ese contexto en que reinaba el optimismo y comenzaba la bonanza, ameritaba que se aplicara una estrategia como la que supieron tener los estados federales, que también estaban en proceso de engrandecimiento. Otro punto de negativa ante la mudanza analizada en este artículo, ha sido la carga de siete décadas de lucha en una traumática experiencia de construcción del Estado. Ante el menor potencial quiebre de estabilidad para asentar las instituciones públicas, era de esperar una negativa a intentar algo nuevo para progresar.

Todos los textos consultados coinciden en que el traslado capitalino no es una solución aislada, sino que se debe dar en el marco de un impuso de desarrollo federal más amplio. Por eso, indudablemente se necesita más investigación

académica acerca de esta cuestión desde los diferentes ámbitos que las ciencias sociales puedan ofrecer para ayudar a leer al pasado más crítica y claramente, al igual que trazar una hoja de ruta mejor fundamentada para cuando resurja el tema en el futuro. Asimismo, es necesario alentar la investigación de las diferentes alternativas de descentralización y reforma territorial.

Finalmente, es importante advertir que el proyecto de traslado de capital de 1986 debe servir más como inspiración que como fuente de frustración. La sociedad debería recapacitar acerca de su importancia, así como de los ideales de la Segunda República, que fue la última vez que la Argentina tuvo una verdadera gran estrategia pensada a largo plazo. Sería esperanzador volver a pensar en grande.

Referencias bibliográficas

- Amicci, D. (2012). La concreción de las capitales estratégicas sudamericanas: el logro brasileño y la postergación argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 57(216), 59-79.
- De Piero, G. (2018). *El traslado de capitales y la visión en la gestión política* [Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y de Gobierno]. UCES.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-559.
- Gahn, S. (2015). Regionalización de la Provincia de Buenos Aires: un debate abierto. *Entrelíneas de la Política Económica*, 8(41), 25-34.
- García, J. (2014, 17 de enero). ¿Es serio querer mudar la Capital? *Noticias Urbanas*. <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/mudar-la-capital/>
- Garzón, R. (1992). *El traslado de la capital a la Patagonia: dos revoluciones geopolíticas que se potencian entre sí*. Centro de Investigaciones Patagónico.
- Greca, A. (1950). *Una Nueva Capital para la Nación Argentina*. Editorial Ciencia.
- Halperin Donghi, T. (1994). *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*. Siglo XXI.
- Infobae (2014, 12 de enero). El proyecto de trasladar la capital gana adeptos y Santiago del Estero suena fuerte como candidata. <https://www.infobae.com/2014/01/12/1536538-el-proyecto-trasladar-la-capital-gana-adeptos-y-santiago-del-estero-suena-fuerte-como-candidata/>

- La Gaceta (2013, 30 de mayo). Reflotan la idea de trasladar la Capital Federal. <http://www.lagaceta.com.ar/nota/546810/politica/reflotan-idea-trasladar-capital-federal.html>
- La Nación (2014, 8 de enero). Julián Domínguez propone mudar la capital al norte argentino. <https://www.lanacion.com.ar/politica/julian-dominguez-propone-mudar-la-capital-al-norte-argentino-nid1653892>
- La Nación (2014, 13 de enero). A 28 años de la idea de su padre, Ricardo Alfonsín consideró que no es «oportuno» trasladar la capital. <https://www.lanacion.com.ar/politica/a-28-anos-de-la-idea-de-su-padre-ricardo-alfonsin-considero-que-no-es-oportuno-trasladar-la--nid1655230>
- La Nación (2015, 4 de junio). Lucas Llach, el vice de Sanz, quiere dividir la provincia de Buenos Aires en tres partes. <https://www.lanacion.com.ar/politica/lucas-llach-el-vice-de-sanz-quiere-dividir-la-provincia-de-buenos-aires-en-tres-partes-nid1798789>
- Malamud, A. (2004). Federalismo distorsionado y desequilibrios políticos: el caso de la provincia de Buenos Aires. En M. I. Tula (Ed.) *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*. Prometeo Libros.
- Menazzi Canese, M. (2014). Reconfiguraciones de las políticas públicas en los años ochenta en Buenos Aires. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(2), 199-223.
- Natanson, J. (2020, 12 de marzo). Un distrito gigante y su debilidad estructural. La provincia de Buenos Aires como problema. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/252235-la-provincia-de-buenos-aires-como-problema>
- Oszlak, O. (1983). Los sectores populares y el derecho al espacio urbano. *Punto de Vista*, (16), 1-7.
- Oszlak, O. (1997a). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, (9), 1-41.
- Oszlak, O. (1997b). *La formación del Estado Argentino*. Planeta.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *CEDES y CLACSO*, (4), 99-128.
- Perfil (2014, 7 de septiembre). Mudar la Capital demandaría dos décadas. <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/Mudar-la-Capital-demandaria-dos-decadas-20140906-0041.phtml?rd=1>
- Reboratti, C. (1987). *Nueva capital, viejos mitos*. Sudamericana-Planeta.

- Rinero, N. (2009, junio). La Capital Federal y la Ciudad Autónoma. Traslado de la capital. <http://trasladodelacapital.blogspot.com/2009/06/la-capital-federal-y-la-ciudad-autonoma.html>
- Roccatagliata, J. (1986). *Argentina. Hacia un nuevo ordenamiento territorial*. Ediciones Pleamar.
- Roulet, E. (1987). *La nueva capital*. Fundación Jorge Esteban Roulet. Centro de Participación Política.
- Weinberg, F. (1988). Argirópolis, apariencia utópica y sustancia realista. *Las ideas sociales de Sarmiento*. Eudeba.

Cómo citar este artículo

Sordoni, F. (2021). La capacitación laboral bajo la lupa: experiencia de diseño de un proceso de evaluación de la transferencia de la capacitación en organismos públicos. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(2), diciembre-marzo, 91-118.