

Al Sur, al mar, al frío. Notas sobre la última gran ilusión argentina: el proyecto de traslado de la capital federal (1986)

Luján Menazzi*

Resumen

El artículo analiza la iniciativa de traslado de la capital federal argentina a Viedma – Carmen de Patagones durante el gobierno de Alfonsín. Se postula que el proyecto, escasamente considerado en las indagaciones sobre el gobierno radical, condensa muchas de sus expectativas, contradicciones y limitaciones, y en ese sentido resulta una caja de resonancia sumamente elocuente para reflexionar sobre la gestión alfonsinista, el proceso de construcción de la nascente democracia y la década de los ochenta, como un período de grandes expectativas, crisis y transiciones. A partir del análisis de fuentes documentales y entrevistas se reconstruyen algunas dimensiones del proceso: la conflictiva convivencia de temporalidades y paradigmas de intervención que proponía, la contradicción entre los objetivos propuestos y las estrategias desplegadas para concretarlos así como los cruces entre argumentaciones técnicas y políticas al momento de justificar la iniciativa y avanzar en su materialización.

Palabras clave: Alfonsín, Segunda República, traslado capital, Viedma, transición democrática.

TO THE SOUTH, TO THE SEA, TO THE COLD. NOTES ON THE LAST ARGENTINIAN ILLUSION: THE TRANSFER PROJECT OF THE CAPITAL CITY (1986)

Abstract

The article analyzes the initiative to transfer the Argentinian capital city to Viedma - Carmen de Patagones during the Alfonsín government. The article argues that the project, scarcely considered in the inquiries about the radical government, condenses many of its expectations, contradictions and limitations and is extremely eloquent in order to reflect on the alfonsinist government, the construction process of the nascent democracy and the eighties, as a period of great expectations, crises and transitions. Based on the analysis of documentary sources and interviews, the article reconstructs some dimensions of the process: the conflictive coexistence of temporalities and intervention paradigms that it proposed, the contradiction between the proposed objectives and the strategies deployed to achieve them, as well as the intersections between technical and political arguments used to justify the initiative and advance in its materialization.

Keywords: Alfonsín, Second Republic, capital city transfer, Viedma, urban project, democratic transition

Fecha de recepción: 29 de abril de 2022

Fecha de aprobación: 27 de julio de 2022

* Instituto de Investigaciones Gino Germani - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Contacto: lmenazzi@yahoo.com.ar. Agradezco a Guillermo Jajamovich quien colaboró con ideas, comentarios y lecturas fundamentales. Pablo Roel, Lucía Guglielmone y Malena Schiselman realizaron un comprometido trabajo de recopilación de fuentes contribuyendo de modo decidido a que este texto sea posible. Los dos primeros realizaron además entrevistas a funcionarios involucrados. Mi agradecimiento para ellos. Por último, agradezco los comentarios de los dos evaluadores anónimos que resultaron precisos y enriquecedores.

“Se trata, entonces, no solo de localizar una nueva capital, crear una nueva provincia, reformar la administración pública, perfeccionar la administración de justicia o adoptar un nuevo sistema político, sino que se trata de crear condiciones para una nueva República que ofrezca nuevas fronteras mentales a los argentinos”

Dr. Raúl Alfonsín

Introducción

La convocante cita que da inicio a este texto pertenece a la presentación del anteproyecto de traslado de la Capital Federal a Viedma –Carmen de Patagones, en abril de 1986–. El proyecto de la Segunda República, en que se enmarcaba el traslado de la capital, la reforma de la constitución, de la administración pública y de la justicia, entre otras iniciativas, fue el objetivo “más ambicioso de la gestión de Alfonsín” (Aboy Carles, 2010, p.70), aunque también, un gran fracaso si se la mide por su grado de materialización. Curiosamente, se trata de una iniciativa mayormente olvidada, que no ha tenido un lugar relevante en los balances e indagaciones sobre el gobierno radical.¹

En efecto, el proyecto de traslado, punta de lanza de la Segunda República, prácticamente no es analizado en aquellos trabajos que abordan al primer gobierno democrático. Algunas investigaciones sobre el período se focalizan en reconstruir el derrotero económico (Forcinito y Estarelles, 2009; Ortiz y Schorr, 2006) otras la gestión del frente militar o sindical así como la serie de políticas e iniciativas más relevantes, intentando reconstruir las dificultades, desafíos y vicisitudes de la gestión radical (Acuña, 1995; Tedesco, 2011; Rubinzal, 2014; Gargarella, Murillo y Pecheny, 2010; Pucciarelli, 2006; Portantiero y Nun, 1987, Quiroga, 2014). Existe cierta tensión en estos balances: algunos trabajos tienden a retratar el carácter confrontativo del expresidente así como las decepciones a las expectativas creadas mientras que otras investigaciones destacan los *factores de poder* que obstaculizaron al gobierno, retratando un gobierno asediado y debilitado.² Asimismo, algunos trabajos explicitan la tensión entre estas miradas, como una tensión que anidaba en el propio gobierno radical, *entre la confrontación y el acuerdo* (Portantiero, 1987; Aboy Carlés, 2001).³ En cualquiera de estas

1 El trabajo de Aboy Carlés (2010) constituye un valioso antecedente y un marco de referencia que tomaremos a lo largo de este texto.

2 Al respecto, Aboy Carlés (2010) señala que en ocasiones, el énfasis en una u otra imagen del gobierno radical y específicamente del presidente Alfonsín se vincula con necesidades ex post de los actores en discusión más que con debates historiográficos: “...como forma de atacar al gobierno en funciones, se creó una imagen edulcorada y algo sesgada de Alfonsín como símbolo del diálogo y el consenso frente a la crispación presente (...) Como contrapartida, el gobierno intentaba construir la imagen de un Alfonsín beligerante...” (p. 68). En la misma línea se manifiesta Rubinzal (2014) quien señala que en ocasiones hay operaciones discursivas que suponen el “rescate de aspectos parciales de su trayectoria política” fabricando de ese modo “un Alfonsín a medida de aviesas intenciones” (p. 9).

3 Esta tensión fue señalada por muchos autores que siguieron el derrotero de la gestión radical. En términos de Aboy Carlés (2010) “...Alfonsín combinó estrategias de confrontación y de acuerdo (...) Beligerancia y disposición para el diálogo y la búsqueda del consenso aparecen entonces como interpretaciones unilaterales y antagónicas de un líder que supo combinar dosis de ambos elementos en su paso por la presidencia” (p. 69). Hay quienes consideran que en muchas oportunidades y ante múltiples actores Alfonsín inició un estilo confrontativo que luego se vio obligado a dosificar y reformular dado “el poder de presión y veto de las corporaciones” (Gargarella, Murillo y Pecheny,

vertientes, el intento de traslado de la capital no ocupa un lugar relevante y en muchos casos es directamente omitido. Sin embargo, una hipótesis que sostenemos en este trabajo, es que la iniciativa de traslado permite iluminar una serie de tensiones y paradojas del gobierno radical en tanto condensa numerosas expectativas, al tiempo que da cuenta de sus limitaciones, falencias y contradicciones.

Por fuera de los balances acerca del gobierno radical, el proyecto de traslado fue objeto de algunos estudios contemporáneos al mismo (Reboratti, 1987; Randle, 1986; Roulet, 1987; Díaz, 1989; SCA, 1987). Estos trabajos buscaron destacar las falencias o virtudes de la iniciativa a partir de perspectivas que desde la geografía, la arquitectura, la historia o la planificación evaluaban la localización propuesta, las alternativas barajadas para la ciudad de Buenos Aires, las posibilidades de éxito de la empresa, los antecedentes históricos y la legitimidad de las motivaciones que la impulsaron. En algunos casos estos trabajos formaron parte activa del debate que se dio en torno al proyecto, por ende estaban más interesados en sentar posición y construir un discurso persuasivo que en analizar la iniciativa.⁴ Más allá de respaldar o criticar el proyecto, estos estudios coincidían en analizar la iniciativa por fuera del marco político del gobierno de Alfonsín.⁵ En esta línea, una segunda hipótesis de este trabajo, complementaria a la anterior, es que si bien la iniciativa resulta completamente extemporánea si se la analiza a partir de las perspectivas que comenzaban a primar en los ochenta respecto a cómo intervenir en la ciudad y el territorio, se vuelve inteligible y adquiere su sentido cuando se la repone en el marco de la lógica política del gobierno de Alfonsín.

Así este artículo se propone analizar el proyecto de traslado desde este doble propósito: entender la iniciativa en el marco de sentido del gobierno y comprender ciertas complejidades y contradicciones del gobierno a través de la iniciativa. En términos más generales, el proyecto también nos permite reflexionar sobre la década del ochenta, como un período de múltiples transiciones que atravesaron y excedieron al gobierno radical.

La propuesta de la Segunda República resulta sumamente interesante en tanto condensaba de modo potente y ambiguo soluciones a una variedad de problemas, expectativas, aspiraciones, temores y frustraciones del período: descentralización, participación, modernización de la administración pública, reforma constitucional en pos de un régimen semiparlamentario, la ocupación del territorio *vacío*, aprovechamiento de recursos naturales *desperdiciados*, fortalecimiento de áreas vulnerables a nivel militar. Resultaba

2010, p. 16). Tal como señala Portantiero, se trata del "pasaje desde una estrategia de confrontación basada en el principio de mayoría hasta la búsqueda forzada de acuerdos por presión con las organizaciones de interés" (Portantiero, 1987b, p. 265). Como ejemplo de ello podríamos pensar en los casos de los sindicatos (Palomino, 1987; Gordillo, 2013) el sector agropecuario (Nun y Lattuada, 1991), los acreedores externos (Acuña, 1995) y por supuesto, los militares.

4 En este sentido, se trata más de fuentes a analizar que bibliografía con la que dialogar. La excepción es el trabajo de Carlos Reboratti (1987) que retomaremos a lo largo del texto.

5 El único trabajo que analiza la iniciativa de traslado en el marco político del gobierno de Alfonsín es el de Rodolfo Pandolfi (1996), sin embargo, el autor fue participante activo de la iniciativa, elaborando algunos de los discursos que pronunció Alfonsín al respecto, tal como relata Torre (2021). Respecto al traslado, el texto, más que un análisis, resulta un alegato sobre sus virtudes y los posibles motivos por los que fracasó.

entonces, una amalgama de intervenciones que pretendía interpelar una serie de sentidos comunes históricos.

En el marco de esta propuesta, el proyecto de traslado ocupaba un lugar estelar, ya que era planteado como el puntapié que desencadenaría el resto de los procesos y transformaría al país en profundidad. Resulta interesante que si bien fue conceptualizado por muchos como una propuesta extemporánea e incongruente en un contexto de profunda crisis, resurge una y otra vez en distintas variantes a lo largo del tiempo. El propio Alfonsín señaló posteriormente que su no concreción fue el principal error de su gestión dando cuenta de las esperanzas que anidaba en esa iniciativa: “[m]e tendría que haber mudado aunque sea en carpa a Viedma. Eso hubiera cambiado todo” (Alfonsín en Bauso, 2019, s/p). En la actualidad, el presidente Alberto Fernández mencionó en reiteradas oportunidades la idea de traslado e instrumentó una ley de “Capitales Alternas” que determina reuniones periódicas del gabinete de ministros en distintas ciudades, en el marco del programa “Gabinete Federal”.⁶ Durante el segundo gobierno de Cristina Fernández también reapareció la idea de traslado de la capital, en este caso a Santiago del Estero, impulsada sobre todo por Julián Domínguez quien era en ese momento presidente de la Cámara de Diputados.

A partir del análisis de fuentes documentales, discursos, memorias, notas periodísticas y entrevistas a exfuncionarios, reconstruimos algunas dimensiones del proceso. En primer lugar, realizamos una breve narración del anuncio del proyecto y el derrotero que sufrió. A partir de ese breve relato, analizamos una serie de nudos problemáticos que el proyecto condensa. Por un lado, la conjunción de múltiples temporalidades que se articulaban. Si bien se trata de una propuesta que insiste en la idea de transformación, novedad y futuro, resulta, en muchos aspectos, culminación de tradiciones y perspectivas previas más que ruptura. Esta conjugación de temporalidades también es propia del gobierno radical y sus reorientaciones políticas y económicas, desde una perspectiva redistribucionista y expansiva en una primera etapa hacia políticas críticas del *estatismo*, que buscaban un *ajuste positivo*. A continuación, abordamos las tensiones entre las formas en que el proyecto fue planificado, presentado y desarrollado y las propias metas del proyecto, tensiones muy elocuentes acerca de las limitaciones y contradicciones del gobierno radical. Luego, indagamos el modo en que el proyecto da cuenta de ciertos cruces y entrelazamientos entre técnica y política durante la gestión de Alfonsín. Para finalizar, realizamos algunas reflexiones retomando estos ejes de análisis.

6 En términos del propio presidente “Todos los días pienso si la capital de la Argentina no tendría que estar en un lugar distinto a Buenos Aires” (Fernández en Diario La Nación, 2021, s/p) La ley de Capitales Alternas es la 27589, sancionada en diciembre del 2020

El proyecto: la potencia movilizadora de la *marcha hacia el sur*

Es indispensable crecer hacia el Sur, hacia el mar y hacia el frío, porque el Sur, el mar y el frío fueron casi las señales de la franja que abandonamos, los segmentos del perfil inconcluso que subsiste en la Argentina.

Dr. Raúl Alfonsín

Numerosos analistas (Quiroga, 2014; Aboy Carlés, 2010, Basombrio, 2014) coinciden en señalar que a fines de 1985 el gobierno de Alfonsín se encontraba en un momento de popularidad debido a una serie de éxitos que había tenido a lo largo de ese año (el Tratado de Paz y Amistad con Chile, las elecciones de medio término, los primeros meses exitosos del plan Austral, el desarrollo del Juicio a las Juntas). Con ese margen de maniobra, en diciembre, Alfonsín pronuncia el discurso de Parque Norte, que inaugura un arco propositivo, refundacional, marco en que la propuesta de traslado adquiere sentido.⁷ Pensando en 1985 como un momento de inflexión, desde la perspectiva de Quiroga (2014) “se podría afirmar que es la marca del surgimiento del *alfonsinismo*, es decir, de la producción de un discurso renovador con propuestas de modernización social que se alejaba de las concepciones tradicionales del partido centenario” (p. 109). Pocas semanas luego del discurso de Parque Norte, Alfonsín crea el Consejo para la Consolidación de la Democracia, consejo conformado por figuras relevantes en diversas disciplinas, presididas por el jurista Carlos Nino. En términos de Alfonsín (2004) el consejo “tendría por finalidad el asesoramiento plural al Poder Ejecutivo en la elaboración de proyectos de transformación de las estructuras del país, basados en el trípede mencionado de la modernización de la sociedad, la ética de la solidaridad y la participación ciudadana” (p. 174) temáticas ya planteadas en el marco del discurso mencionado. Se buscaba que el Consejo analice reformas institucionales y una posible reforma de la constitución.

En este marco, el Presidente Alfonsín preparó el proyecto de traslado en total hermetismo. Se trató de un complejo paquete de iniciativas vinculadas. Según algunos medios, el secretismo fue tal que encargó a distintos funcionarios y hombres de confianza diversas tareas, sin contar a ninguno el conjunto de medidas que estaba planificando. De hecho, varios altos funcionarios se enteraron de la iniciativa debido a la filtración de la noticia a los medios de comunicación, el 13 de abril de 1986. Resultaba muy importante el “efecto sorpresa” y la espectacularidad del anuncio, para que tuviera un impulso de arranque relevante y evitar el mayor tiempo posible los reparos que iban a surgir en cuanto se hiciera público. Políticamente, el

7 El discurso de Parque Norte ha sido analizado por numerosos autores (Aboy Carles, 2004; De Ípola, 2004; Basombrio, 2014; Elizalde, 2009). Sin duda se convirtió en un punto de inflexión, fijando los temas centrales de la agenda política de aquel momento y marcando la intención de pasar de la transición democrática a una fase de consolidación, para lo cual postulaba la necesidad de establecer una serie de acuerdos fundamentales por encima de las disputas partidarias (De Ípola, 2004). En su redacción participaron Juan Carlos Portantiero y Emilio De Ípola entre otros intelectuales.

anuncio además dio un espacio, un aire y una proyección que el gobierno no tenía previamente.

Luego de la filtración de la noticia, el día 15 de abril Alfonsín presentó el proyecto de la Segunda República a las 21 horas, en cadena nacional de radio y televisión, frente al Consejo para la Consolidación de la Democracia, a quienes entregó el anteproyecto de ley de traslado de la capital: “como es de tal trascendencia para el futuro del país, considero necesario contar con vuestro asesoramiento antes de adoptar la decisión definitiva de enviarlo al honorable Congreso de la Nación” (Alfonsín, 1986, p. 9). Si bien el anteproyecto de ley era específicamente sobre el traslado de la Capital a Viedma–Carmen de Patagones, el discurso frente al Consejo anunciaba una batería de medidas: la creación de una nueva provincia integrada por la ciudad de Buenos Aires y partidos del conurbano, la provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, el perfeccionamiento del orden jurídico, la modernización de la administración pública siguiendo los principios de descentralización, participación y eficacia de la gestión, y una reforma de la constitución combinando el régimen presidencialista con elementos de los sistemas parlamentarios. Las iniciativas no estaban pensadas como medidas aisladas, sino como un “proyecto transformador de las estructuras políticas, sociales, culturales y económicas del país” (Alfonsín, 1986, p.12), creando condiciones para “una nueva República que ofrezca nuevas fronteras mentales a los argentinos” (Alfonsín, 1986, p.12).

Más allá de la batería de medidas, la iniciativa que realmente comprometía a Alfonsín en ese momento era el traslado de la capital. Así lo relatan varios testigos, como Juan Carlos Torre en sus memorias (2021).⁸ El traslado era considerado por el presidente un proyecto movilizador capaz de desencadenar el resto de las transformaciones y entusiasmar a la población con respecto a un destino compartido y superador. De hecho, el traslado fue la iniciativa en la que efectivamente se avanzó dejando en el tintero el resto de las medidas, a excepción de la provincialización de Tierra del Fuego.⁹ El concepto de Segunda República como norte globalizador de todas las iniciativas fue rápidamente abandonado focalizándose centralmente en el traslado como idea fuerza.

Luego del anuncio frente al Consejo, el 16 de abril Alfonsín viajó a La Plata a entregar el anteproyecto al Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Alejandro Armendariz, ya que requería de una cesión de tierras por parte de esta Provincia. Luego se dirigió a Viedma por el mismo motivo, entregarle el anteproyecto de ley a Osvaldo Álvarez Guerrero, gobernador de Río Negro. En Viedma, pronunció un discurso frente a la multitud que se agolpó en la plaza. Convocó “al sur, al mar y al frío”, al “fin de la era fluvial y el ingreso a la oceánica”, al inicio de la “larga marcha hacia el sur”, imágenes todas que se reiteraron en los sucesivos discursos que dio respecto al traslado, incluyendo el discurso de inauguración de sesiones en el

8 En su libro de memorias acerca del período, Torre (2021) relata que la mayor parte de los asesores y funcionarios cercanos a Alfonsín intentaron disuadirlo acerca de la idea de traslado, pero que el presidente se mostró inmovible. También, señaló que lo que se buscaba originalmente era lanzar una propuesta movilizadora a la sociedad.

9 El proyecto de reforma de la Constitución siguió otro andarivel, relatado en las memorias de Alfonsín (2004).

Congreso. El tono épico, la invitación a iniciar una epopeya tiñó fuertemente los primeros meses posteriores al anuncio.

Los discursos del presidente criticaban la excesiva concentración, la megalópolis que se había conformado condicionando el desarrollo del país. Los objetivos y argumentos esgrimidos en pos del traslado eran numerosos: se buscaba que el traslado contribuya a desconcentrar, descentralizar y *equilibrar* al país, reforzar el federalismo y promover el desarrollo de la Patagonia (Reboratti, 1987). Se esperaba, además, que el traslado contribuya a la reforma del Estado y a incrementar la participación de la población. Respecto al destino elegido, se consideraba que la Patagonia estaba *vacía*, era *vulnerable* en términos militares, era una región *no desarrollada*, pero *estratégica* y por ende, con un *enorme potencial* de desarrollo, con *recursos naturales no explotados* (Reboratti, 1987).¹⁰ Estas argumentaciones aparecían entreveradas de modo reiterativo y poco claro en los discursos interpelando diversos sentidos comunes y argumentos geopolíticos. Alfonsín, también esgrimía la necesidad de alejar el gobierno de *las influencias y presiones de toda gran ciudad*. Si bien las declaraciones señalaban la idea de alejarse del poder económico, radicado en Buenos Aires, algunos testimonios y analistas, señalaron también la voluntad de alejarse del poder de presión de los sindicatos.¹¹

El 23 de mayo, la UCR organizó un Cabildo Abierto para la fundación de la Segunda República en la Plaza de Mayo. Las reminiscencias tanto en fecha como en nombre daban cuenta de la voluntad refundacional. Si bien la convocatoria fue partidaria, se llamaba a apoyar el proyecto de fundación de la Segunda República y Alfonsín habló desde el balcón de la Casa Rosada.



Fuente: Clarín, 22 de mayo de 1986, p. 37

10 El trabajo de Reboratti (1987) analiza meticulosamente los argumentos esgrimidos y varias inconsistencias de los mismos. A su vez, señala que en muchas oportunidades, los diagnósticos de los que partía el proyecto, estaban basados en mitos y miradas del sentido común.

11 En su novela "Viedma", Gonzalo Álvarez Guerrero (2015), hijo del entonces gobernador de Río Negro, relata que la idea de traslado o al menos la voluntad de materializarlo surgió a partir de que le avisaran a Alfonsín que iba a haber un nuevo paro de la Confederación General del Trabajo (CGT), la central obrera más importante del período. Alfonsín manifestó entonces, las ganas de *sacar el gobierno de Buenos Aires*.

Unos días después, el Consejo para la Consolidación de la Democracia anunció el apoyo a la iniciativa, desde Viedma. El coordinador del Consejo, Carlos Nino afirmó que “el proyecto de traslado de la capital como decisión política es una idea –fuerza y como tal, tendrá el papel de ariete para movilizar a la sociedad argentina ávida de refrescantes expectativas” (Nino, 1986, p. 14)–. La metáfora del proyecto de traslado como idea fuerza, impulso, palanca que desencadene una serie de transformaciones profundas, se reiteraba en las alocuciones de diversos funcionarios. El comienzo del traslado parecía, por momentos, inminente e inevitable. Se realizaron obras y planos y corría el rumor de que Alfonsín trabajaría desde Viedma dos veces por semana, para estimular el avance de la iniciativa.

Los siguientes meses, el tema se mantuvo en los periódicos y las noticias relativas al traslado iban saliendo regularmente: estimaciones de costo, de diseño o de tamaño de la futura ciudad, debates a favor y en contra, posibles nombres para la futura capital, etc.

El 8 de julio el proyecto finalmente fue enviado al Congreso por el Ejecutivo, comenzando un largo tránsito por comisiones, negociaciones y debates que finalizó en mayo de 1987, con la sanción de la Ley de Traslado. Si bien el tono épico y los fuertes simbolismos continuaron en los siguientes meses, como la organización del “tren de la democracia” en agosto de 1986 o la visita del Papa Juan Pablo II a Viedma en abril de 1987, los debates fueron perdiendo fuerza y relevancia, con baja participación de los senadores y, posteriormente, diputados. Según se afirmaba en los periódicos, no había más de 60 o 70 legisladores por sesión, y *las sesiones transcurrieron por la senda del aburrimiento*. En paralelo se discutían leyes que generaron muchísimo más interés y debate, como la Ley de Divorcio o las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. En términos de Pandolfi (1996) “la aprobación del proyecto relativo a la nueva capital pasó a ser un instrumento legal cuando el entusiasmo ingresaba en un declive difícil de remontar” (p.55).

Con el correr de los meses las noticias sobre el proyecto de traslado se fueron espaciando, y el entusiasmo fue dando paso a la indiferencia. El universo de debates en 1987 estuvo más centrado en las elecciones de medio término que el oficialismo perdió y en los frentes económico y militar. La derrota electoral marcó un duro golpe para el gobierno que a partir de ese momento perdió margen de maniobra, algo de legitimidad e iniciativa. En este marco el proyecto fue lentamente abandonado ante la indiferencia de la mayor parte de la población, el gobierno y la oposición, más aquejados por problemáticas del corto plazo.

La trascendencia de la medida, la centralidad que le daba Alfonsín se puede advertir en varias cuestiones. Por un lado, la conformación de una batería de iniciativas cuya finalidad explícita era transformar las estructuras sociales, económicas y políticas de la Argentina. Este conjunto de iniciativas, bajo la idea de Segunda República tenía claramente una voluntad refundacional. En este marco, el traslado era una idea fuerza, la piedra basal, el puntapié para iniciar esa transformación que también implicaría “transformar la matriz geopolítica de la Argentina” (Troccoli, 1986, p. 1), repensar la distribución demográfica del país, la concentración económica, poblacional y política, afianzar la soberanía en el sur, aprovechar los recursos de la Patagonia entre muchas otras cuestiones. La espectacularidad del anuncio

por cadena nacional, el efecto sorpresa de la iniciativa, que descolocó a propios y a ajenos, pero ubicó al gobierno en un rol protagónico, la elección de funcionarios de extrema confianza para el seguimiento de la cuestión, dan cuenta que las expectativas respecto a la iniciativa eran altas. Algunas encuestas indicaron que la población apoyó la iniciativa al momento del anuncio, y las figuras políticas más relevantes de la oposición se mostraron cautelosas, acordando con el objetivo, aunque poniendo reparos respecto al momento y la oportunidad. En estos sentidos, la iniciativa se volvió una importantísima apuesta a futuro del gobierno radical, así como una caja de resonancia de múltiples tensiones, contradicciones, expectativas y frustraciones, tal como veremos en los siguientes apartados.

Temporalidades y perspectivas: entre el desarrollismo, la planificación y las discusiones por el rol del Estado

“Estamos convocando al futuro”

Raúl Alfonsín

El proyecto condensa múltiples temporalidades en tensión, replicando, en cierta medida, aquellas que atravesaban al propio gobierno y que caracterizaron a la década del ochenta.

El anuncio de la fundación de la Segunda República pretendía movilizar hacia el futuro, cortando los desequilibrios que habían caracterizado la historia argentina. La invocación geográfica al sur, al mar, al frío se articulaba con una invocación política a dejar atrás los vicios de la vieja república, la vieja constitución y la inestabilidad previa. De este modo, la idea del traslado evocaba metonímicamente una reforma mucho más vasta y profunda de la vida política nacional.¹² En términos de Alfonsín “estamos convocando al futuro” (1986, p. 1) y quienes no lo entendieran era calificados de *cortoplacistas* y *enanos*. Las nociones de modernización, reforma, nueva constitución, nuevas provincias aludían todas a cambio, transformación y promisorio porvenir. Los críticos de la época acusaban, entre otras cosas, al gobierno de “lanzar de un golpe a la Nación hacia adelante” (Botana, 1986, p.9) en lugar de hacer frente a los *acuciantes problemas pendientes* que enfrentaba el gobierno. Así, independientemente del posicionamiento respecto al proyecto, había acuerdo en ubicarlo hacia adelante, en un futuro que se oponía a un presente árido y espinoso, y un pasado violento e inestable. Tal como señala Aboy Carlés (2001), Alfonsín se esforzó en construir un efecto de doble frontera, por un lado, respecto a la última dictadura militar, pero también respecto a un ciclo más largo de inestabilidad política caracterizada por el faccionalismo hegemónico.

Curiosamente, los análisis posteriores ven en el proyecto de traslado una iniciativa extemporánea, anacrónica por pertenecer más a períodos previos del momento de enunciación, que al futuro. Respecto a las formas y sentidos de intervención en el territorio, en lo urbano y en la Patagonia, el proyecto resultaba más culminación de tradiciones previas que inicio de lo nuevo.

En efecto, la década se caracteriza por ser un momento de transición respecto a los modos de intervenir del Estado en general y específicamen-

12 Agradezco la rica imagen de la metonimia a uno de los evaluadores anónimos del artículo.

te respecto a los modos de intervenir en la ciudad y el territorio. En este contexto en que se estaba replanteando el rol protagónico del Estado, el traslado vuelve a poner sobre la mesa a un *estado heroico*, organizador de la vida social, solucionador de los grandes problemas nacionales y realizador de grandes operaciones a partir de una mirada omniabarcativa. En términos de Silvestri y Gorelik (2000) se trata de la “la última utopía político-urbana del siglo” (p. 481). En paralelo, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires desarrollaba el concurso “Veinte Ideas” solicitando intervenciones pequeñas y posibles en enclaves de la ciudad existente. Este concurso, a tono con las nuevas perspectivas sobre cómo intervenir en la ciudad da la pauta de la desmesura del proyecto de traslado y de lo alineado que estaba a esquemas de intervención previos, más propios de la planificación moderna: un Estado como agente central, encargado entre otras cosas de intervenir sobre los desequilibrios regionales y fomentar el desarrollo de las regiones desfavorecidas a través de intervenciones físicas sobre el territorio y planes de largo plazo.

Algo similar sucede desde la perspectiva de las intervenciones en la Patagonia. Siguiendo a Bohoslavsky, se trató de “el último gran proyecto de ocupación estatal de la Patagonia” (Bohoslavsky, 2008, p. 15). El discurso de Alfonsín señalaba a la Patagonia como una tierra vacía, desaprovechada en sus recursos energéticos, y vulnerable en términos geopolíticos. Tal como señala Reboratti, el proyecto y las argumentaciones justificatorias estaban atravesadas por “mitos”: la idea de un país excesivamente centralizado, de la Patagonia desierta, y del deseo de otros países de apropiarse de ese territorio. Es por eso que tanto Alfonsín como muchos funcionarios utilizaban la metáfora de la conquista al hablar del traslado “Es la conquista de la Patagonia por los civiles” (Pedregal, 1987). Alfonsín también utilizaba la figura de los pioneros para dar cuenta de esta idea de conquista del territorio a través de su desarrollo y poblamiento, intentando marcar el contraste con la conquista militar.

Esta mirada sobre la Patagonia poco tenía de novedoso, en tanto desde las décadas del veinte y el treinta

“El Estado asumió que la Patagonia constituía un reservorio crucial para el desarrollo industrial del país, por lo que sus recursos debían ser urgentemente aprovechados y vigilados atendiendo primordialmente a las necesidades productivas metropolitanas. De allí que la explotación petrolera, gasífera y carbonífera realizada de manera directa por las empresas y organismos del Estado se convirtió en una misión que diversos gobiernos, de los más distintos signos ideológicos, vivieron como ineludible” (Bohoslavsky, 2008, p. 21).

A la presencia de empresas estatales se sumaban beneficios impositivos, subsidios y legislación favorable a la radicación de empresas dando por resultado que “la Patagonia fue uno de los ámbitos geográficos sobre los que más se concentró la planificación pública” (p. 23) y contradiciendo la idea de una Patagonia inexplorada, descuidada y desaprovechada. En este sentido, el proyecto de traslado venía a continuar y exacerbar los diagnósticos y las políticas previas sobre la Patagonia, marcando una presencia estatal que buscaba el desarrollo energético, afianzar la soberanía e incentivar el poblamiento.

Las confluencias en las miradas entre quienes lo analizan desde la perspectiva de intervención urbana y quienes lo analizan desde la perspectiva de la Patagonia no son casuales, en tanto muchos aspectos del proyecto lo ubicaban como cierre de un largo y a esa altura agónico período de intervenciones estadocéntricas.

Lo que resulta particularmente interesante, es que esta tensión entre propuesta hacia el futuro y culminación del pasado tiene íntima vinculación con el momento del gobierno en que el proyecto es formulado y, más en general, con la década del ochenta como momento de transiciones.

Como habíamos mencionado, el gobierno de Alfonsín se encontraba en un momento de popularidad, profundizando, a partir de fines de 1985 una etapa fuertemente propositiva que planteaba transformaciones estructurales para el país, etapa que culmina en 1987 con la victoria del peronismo en las elecciones intermedias. Si bien todos los discursos políticos tienen un componente propositivo, en esta etapa se trataba de iniciativas concretas que buscaban transformar al país en un futuro inmediato y mediato, en términos de Alfonsín, fundar la Segunda República, marcando un quiebre definitivo con la inestabilidad política previa.

En paralelo, el gobierno también había iniciado un proceso de reorientación de su política a partir del cambio de ministro de economía, en febrero de 1985 y la posterior implementación del Plan Austral. Los primeros años del gobierno de Alfonsín se caracterizaron por políticas que aspiraban al crecimiento de la economía a través de políticas redistribucionistas y reactivadoras en lo económico, buscando recuperar el nivel del salario y la producción industrial. El Plan Austral articulaba medidas ortodoxas y heterodoxas (Acuña, 1995), pero en los hechos implicaba una reducción del gasto público, cortar la emisión de moneda y reducir subsidios, lo que algunos denominaron “ajuste positivo”. Las prioridades pasaron a ser el control de la inflación y el déficit fiscal (Ortiz y Schorr, 2006). No se trataba tan solo de medidas económicas aisladas, sino de una reorientación profunda que buscaba aminorar el rol del Estado en la economía. Esta reorientación se advertía no solo en el plan económico, sino también en el acercamiento a los capitanes de la industria, el giro en el vínculo con acreedores externos y el recambio de algunas figuras importantes en el gabinete. En términos de Rubinzal (2014)

“La asunción de Sourrouille era mucho más que un simple recambio ministerial. El radicalismo dejaba a un costado su estrategia confrontativa y redistribucionista y decidía encarar un acuerdo político con las fracciones empresariales más concentradas. El equipo de Sourrouille tenía un perfil técnico con fuerte predominio de economistas con formación universitaria en el extranjero.” (p. 32)

Tal como señala Acuña (1996) Alfonsín comenzó a alejarse de quienes integraban la línea interna del radicalismo Movimiento de Renovación y Cambio y apoyarse más en la Junta Coordinadora Nacional, compuesta por “jóvenes universitarios que mostraban una mayor capacidad de adaptación a los cambios que el presidente intentaba impulsar” (p. 147). Si las ideas y los personajes predominantes previamente se vinculaban en algunos aspectos con el desarrollismo cepaliano, los nuevos personajes y perspec-

tivas planteaban, ante la profundidad de la crisis, la necesidad de mesurar la inflación, el gasto público y estabilizar la economía como condición de posibilidad para el crecimiento.

Sin embargo, el plan de traslado, parte primordial de la instancia política propositiva, colocaba nuevamente al Estado en el centro como desarrollador de un área y reactivador de la economía colisionando en parte con la reorientación económica iniciada en febrero de 1985. Si bien se encontraba en el marco de una batería más amplia de medidas ligadas a la modernización y la reforma del Estado, y se buscaba realizar una operación *austera*, el traslado ponía en el centro al Estado como ordenador de la vida social y desarrollador de grandes transformaciones. En términos de Silvestri y Gorelik (2000) “fue la demostración más extrema de fidelidad del alfonsinismo a las concepciones de la planificación tradicional, al modo del progresismo cepalino de los años cincuenta y sesenta” (p.487). En esta línea se trataba de una iniciativa mucho más afín a la perspectiva de los primeros años que a los nuevos lineamientos del Plan Austral. De hecho, el involucramiento de personajes de la vieja guardia, como Grinspun y Neri da cuenta de ello.¹³ En términos de Elva Roulet, vicegobernadora de la Provincia de Buenos Aires y gran impulsora del traslado “el primer espantado fue el ministro de economía” (E. Roulet, comunicación personal, 17 de noviembre de 2017).¹⁴

Podríamos establecer el arco que va desde 1985 a 1987 como un momento de transición del propio gobierno radical en múltiples niveles. Si bien fue la breve y precaria estabilidad que inauguró el plan Austral a mediados de 1985 uno de los elementos que habilitó la etapa propositiva, las temporalidades de las propuestas políticas y los lineamientos económicos colisionaban, en tanto la propuesta de traslado se alineaba con lógicas y perspectivas previas mientras que los planteos económicos buscaban romper esos esquemas de intervención.

13 Aldo Neri fue nombrado coordinador a cargo de la Comisión Nacional para el Proyecto Patagónico y Capital y Bernardo Grinspun, quien en ese momento ocupaba la Secretaría de Estado de Planificación, contribuyó al proceso. Ambos exministros eran de extrema confianza de Alfonsín, formando parte del grupo de expertos y profesionales que acompañó a Alfonsín a lo largo de la década del setenta y los primeros años de su gobierno.

14 Las memorias de Torre (2021) también dejan entrever que el equipo económico fue informado de la iniciativa cuando esta ya llevaba varias semanas de desarrollo secreto, y que no acordaban con la misma.

Las estrategias y los objetivos en tensión

“Aquí nace una contradicción tan sugestiva como el liderazgo centralizador que anuncia la descentralización”

Natalio Botana

El procedimiento empleado no tiene mucho de democrático ni de participativo (...) y de esta forma, una ciudad para todos los argentinos se inventó en un grupo cerrado e impenetrable.

Carlos Reboratti

La propuesta de Segunda República da cuenta de muchísimas aspiraciones del alfonsinismo, pero también de sus formas y estrategias políticas. Entre las aspiraciones explicitadas y las estrategias asumidas existía muchas veces una tensión manifiesta, señalada por muchos críticos contemporáneos y analistas posteriores.

Uno de los grandes objetivos planteados era el de descentralización. La idea de descentralización era ambigua y polisémica. Por un lado, se mencionaba la descentralización vinculándola al federalismo, a un desarrollo regional y un poder de decisión repartido de modo más equitativo entre las provincias. Se consideraba que existía concentración poblacional, económica y política y la descentralización era la panacea que venía a atacar todos esos frentes. Se vinculaba, a su vez, con la participación y, por extensión, con un proceso democratizador, contrario a un régimen unitario y centralista. En este sentido afirmaba Alfonsín que la descentralización “...facilita la participación directa de la población en la formación de las decisiones que la afectan, de modo que la democracia no sea un privilegio que se pone en práctica ocasionalmente, sino un ejercicio de la vida cotidiana” (Alfonsín, 1986, p. 12). A esto se sumaba la idea de que contribuía a mejorar la racionalidad del gasto y de las decisiones.¹⁵

Sin embargo, los críticos señalaron rápidamente las contradicciones entre este objetivo, el modo de materializarlo y las políticas que en paralelo desarrollaba el gobierno. En términos de Natalio Botana “aquí nace una contradicción tan sugestiva como el liderazgo centralizador que anuncia la descentralización” (Botana, 1986, p. 9). No solo el liderazgo de Alfonsín era criticado por centralizador, sino también la misma lógica detrás del proyecto lo era en tanto reforzaba el rol central del Estado: “la idea de que solo a través del gobierno –ni siquiera el Estado– es como se asegurará el crecimiento de la nación y de sus diversos territorios” (Lupa, 1986, p.7) y daba cuenta de “la incapacidad para enfrentar una reforma de la centralización real, hoy representada por el obsoleto monopolio de las empresas públicas y su gigantismo burocrático” (Botana, 1986, p.9). Se criticaba, asimismo que “[p]aradójicamente, mientras el presidente de la nación habla de federalismo,

15 En términos de Cao (2017) “[h]abía dos perspectivas para justificar las descentralizaciones, una más ligada a la eficiencia en el gasto y otra que la articulaba virtuosamente con los procesos democratizadores. En la formulación de esta última, se establecía un vínculo ideológico entre centralización, poder militar y homogeneización social y cultural; a este nodo se enfrentaba la descentralización, asociada con pluralismo, tolerancia, revalorización de las diferencias...” (p. 290).

su gobierno quiere crear nuevos impuestos nacionales a costa de las rentas provinciales” (*La Nación*, 1986, p. 12). Las críticas, por ende, apuntaban en varios sentidos: el estilo de decisiones de Alfonsín, la lógica estadocéntrica del traslado, la permanencia de un Estado gigante y el continuado avance de las potestades fiscales de nación por sobre las provincias. En mayor profundidad, también se criticaba la relación causal que el proyecto establecía entre un traslado de la capital y la idea de descentralización “pronto se advertirá entonces, que una cosa es cambiar la sede de la Capital y otra realizar la descentralización del país” (*La Nación*, 1986, p. 12).

Algo similar sucedía con la idea de participación, otro de los objetivos buscados a través de la batería de iniciativas de la Segunda República. En el marco del gobierno radical, como parte del entramado conceptual del traslado, se vinculaba la participación a la descentralización y la democratización de las decisiones. Sin embargo, el proyecto decidido discrecional y secretamente en las más altas esferas y anunciado de modo verticalista no se condecía con la idea de participar a los ciudadanos en las decisiones que los afectan. En efecto, el proyecto no fue consultado ni con las provincias, ni con actores de peso vinculados a la cuestión, ni con la ciudadanía en general. De hecho, resultaba central el efecto sorpresa en el anuncio, como forma de evitar un proceso participativo que hubiera prolongado y obstaculizado el avance de la idea.¹⁶

Hay otra arista que vuelve a la cuestión de la participación contradictoria de modo más profundo. La voluntad de traslado de la capital a una ciudad “aislada y tranquila” implicaría un aislamiento del poder ejecutivo respecto a la mayor parte de la población. La Plaza de Mayo, como espacio de manifestación política por excelencia, centro neurálgico del área más poblada del país, perdería su cercanía y capacidad de incidencia respecto al poder político. En estos sentidos, la iniciativa iba a contramano de cierta histórica y trascendente forma de participación política. En términos de Rubeo (1987) “[s]e restringe el acceso a los centros de decisión de casi todos los sectores de la población, a excepción de las grandes corporaciones” (p. 2).

Otra tensión que se ponía de manifiesto en la iniciativa y que atravesaba al alfonsinismo se vinculaba con la idea de Segunda República y la vocación refundacional que atravesaba toda la iniciativa. En efecto, el proyecto pretendía ser aglutinante y superador “Necesitamos proyectos que nos levanten este empantanamiento y que nos permitan mirar al futuro, que sean convocantes, convergentes y suprapartidarios” (Neri, 1986, p. 8). Esta búsqueda superadora, es lo que volvía al proyecto tan ambicioso. Sin embargo, tal como señala Aboy Carles (2001) respecto al alfonsinismo, en esta lucha por “acabar con el recurrente hegemonismo de la vida política argentina adquiere por momentos ella misma la forma de constitución de una identidad hegemónica” (p.225).

Esto queda en evidencia en varias cuestiones. Por un lado el carácter discrecional y la falta de participación de actores relevantes que mencionamos previamente, pero también el uso de mecanismos alternativos, esqui-

16 Desde la perspectiva de Elva Roulet, quien estuvo muy involucrada en el tema del traslado, el anuncio sorpresivo fue una forma de instalarlo evitando consultas previas en que se plantearan reparos acerca del momento, el financiamiento, etc. El anuncio y el envío de los proyectos de ley obligaba a los legisladores a comenzar a trabajar la iniciativa (E. Roulet, comunicación personal, 17 de noviembre de 2017.)

vando las instancias y órganos existentes. En términos de Gargarella (2010) “Alfonsín (...) siempre tendió a pensar los derechos ‘desde arriba’, es decir, siempre tendió a consagrarlos a partir de equipos de expertos, de formación sofisticada y de inclinaciones progresistas. De tal modo, Alfonsín aparecía situado ‘por delante’ de una sociedad ‘rezagada’” (p. 31). El Consejo para la Consolidación de la Democracia es el mejor ejemplo de esto. No solo se trata de discutir y consagrar derechos *desde arriba*, sino también de evadir las dificultades que suponían los mecanismos de discusión y acuerdo previstos por el sistema republicano.¹⁷ En términos el propio Alfonsín (2004) “[l]as dificultades que percibíamos para concretar consensos nos convencieron de la necesidad de buscar mecanismos que contribuyeran a esos objetivos, por fuera de los marcos clásicos existentes.” (p. 174). Así, el anteproyecto de ley fue presentado ante el Consejo para la Consolidación de la Democracia, no ante el Congreso. Es decir, la discusión y aprobación se iba a dar en primera instancia ante un consejo de intelectuales y no ante los representantes del pueblo elegidos por el voto.

Por otra parte, los detalles del proyecto eran muchas veces discutidos en comités partidarios (Álvarez Guerrero, 1986), y los avances y anuncios también muchas veces transcurrían en ámbitos partidarios, como el Cabildo Abierto para la fundación de la Segunda República, organizado por la Unión Cívica Radical en la Plaza de Mayo. En estos sentidos, se manifestaban algunas tensiones no solo del alfonsinismo como fuerza política, sino también de la naciente democracia, en que un proyecto de enorme envergadura, anunciado por cadena nacional era discutido por un consejo de intelectuales y en comités partidarios más que en el congreso de la Nación. Además de elegir espacios de discusión *por fuera de los marcos clásicos existentes*, las presentaciones del proyecto distaron de ser convocantes a la diversidad en tanto a quienes manifestaban reparos, Alfonsín los llamó “enanos y cortoplacistas”. En estos sentidos el proyecto navegaba en la tensión entre la búsqueda de la convergencia y la anulación discursiva de perspectivas disidentes dando cuenta de una característica que se repitió en diversas iniciativas y manifestaciones de Alfonsín: “aquél líder que se convierte en símbolo de la cancelación de un ciclo no es por completo ajeno al sistema de prácticas e ideas en el que se conformó su socialización política” (Aboy Carles, 2010, p.74).

17 En esta misma línea podríamos colocar a la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP). La conformación de una comisión de ilustres por fuera del Parlamento le costó en ese momento algunas críticas a Alfonsín por parte de representantes de organismos de Derechos Humanos.



Fuente: La Prensa, 17 de mayo de 1986. p. 13

Esta modalidad de toma de decisiones se repitió en numerosas iniciativas del alfonsinismo, en particular durante la primera etapa de su mandato. La Ley Mucci que pretendía una democratización del sindicalismo fue enviada al Congreso a una semana de asumir Alfonsín, sin una discusión o debate previo con los actores involucrados, lo que le valió un importante fracaso al gobierno. El Plan Austral fue “tramitado unilateralmente y con total sigilo” (Portantiero y Nun, 1987). En términos de Nun y Lattuada (1991), quienes analizaron el Programa Nacional Agropecuario y otras políticas hacia el agro, el gobierno de Alfonsín estaba lejos de una vocación participativa y “más inclinado a un estilo elitista y gerencial de hacer política” (p. 58). En este sentido, el caso del traslado marca una continuidad con iniciativas previas en que objetivos con fuerte voluntad transformadora y en ocasiones democratizadora, eran llevados adelante de forma unilateral, cerrada y centralizada, apelando a mecanismos alternativos. Esto marcó un estilo de liderazgo de Alfonsín que resultó muy criticado.

El traslado, entre la técnica y política

“Es decir, que la reforma del Estado va a ser decidida por los arquitectos”

David Home

“Throughout history, the construction of new capital cities, and the transfer of the capitals of some States to new sites, have invariably been political acts”

Jorge Enrique Hardoy

La decisión de trasladar la capital movilizó argumentaciones técnicas, expertas y políticas en pro y en contra del traslado. Para un gobierno que en ocasiones fue acusado de excesivamente teórico, procedimental o tecnocrático, esta temática resultaba particularmente álgida en tanto generó complejos entrelazamientos y usos entre técnica y política, así como disputas entre los expertos involucrados.

El proyecto fue presentado frente al Consejo para la Consolidación de la Democracia. Dado el carácter de la cuestión, Alfonsín instrumentó al mismo tiempo que presentaba el anteproyecto la creación de una comisión de expertos para asesorar en cuestiones técnicas al Consejo. De este modo, la propuesta política tendría una mirada intelectual, teórica, pero nutrida de un saber técnico /experto.

Luego de anunciar la iniciativa frente al Consejo se crearon formalmente dos comisiones que fueron las que efectivamente avanzaron mientras el proyecto se mantuvo activo: la Comisión Nacional para el Proyecto Patagónico y Capital, coordinada por el Dr. Aldo Neri y la Comisión Técnica Asesora en Problemas Urbanísticos, Arquitectónicos y Ambientales dirigida por el Arq. Bacigalupo. La primera comisión tenía por misión el desarrollo patagónico y avanzar en la descentralización, pero, más en profundidad, debía coordinar a los diversos ministerios, entes y secretarías vinculadas a la idea así como promover el proyecto, aglutinar voluntades, difundirlo lo más posible y convencer de la necesidad de llevarlo adelante (A. Neri, comunicación personal, 1 de diciembre de 2017). Claramente, se trataban de funciones *políticas*. En contrapunto, la Comisión Técnica Asesora debía especificar el lugar exacto en que se asentaría la capital y avanzar en el desarrollo urbanístico de lo que serían los edificios públicos, la infraestructura, la vivienda, el trazado de calles, y la planificación general de la nueva capital. Así, las dimensiones técnica y política se materializaban en el trabajo de dos comisiones con funciones deslindadas.

Este doble carácter de la iniciativa se advierte también en el modo en que los argumentos y justificaciones se fueron entrelazando.

El traslado fue planteado inicialmente como una decisión política, se hizo mucho hincapié en el carácter movilizador que iba a tener, en términos de idea-fuerza, elemento aglutinante y disparador de otras transformaciones. Los discursos enfatizaban además el carácter histórico de la medida, en tanto se venía a reparar un *destino incumplido*. Se dijo que el lugar elegido fue producto de una ensoñación del presidente, enfatizando el carácter propositivo y movilizador de la iniciativa.

Curiosamente, aquellos técnicos que formaban parte de la iniciativa, integrantes de la Comisión Técnica Asesora o funcionarios vinculados utilizaban también argumentos de este tipo para enfatizar la pertinencia del proyecto, en lugar de esgrimir argumentos *técnicos*. En términos de Luis Pedregal, Secretario de Obras Públicas “se trata de un proyecto ideológico: es la conquista de la Patagonia por los civiles. Civilizar es un proyecto de civiles (...) lo que importa es el espíritu y no exactamente el lugar, *o creemos en ello o no creemos*” (Pedregal, 1987, p. 2). El traslado entonces, se planteaba como una cuestión de fe, como un *proyecto nacional* antes que una iniciativa técnica u urbanística. En la misma línea, Dardo Cúneo afirmaba “[l]os argentinos necesitamos urgentemente recrear el mito de nosotros mismos. Ese es el marco de racionalidad de lanzar la idea fuerza de construir la nueva capital de los argentinos (Cúneo, 1987, p. 1) “[a] su vez, ante reparos *técnicos*, se enfatizaba el carácter político de la decisión “el proyecto de traslado es de índole política, para promover una cultura marítima y el desenvolvimiento de la Patagonia (...) ningún informe con enfoque puramente militar, que parcialice, es de por sí sólo válido” (Álvarez Guerrero, 1987, p. 10). Del mismo modo, otros reparos *técnicos* que fueron planteados, fueron invalidados con criterios políticos.

Los críticos por su parte, también señalaban en ocasiones el carácter político de la iniciativa, como una forma de desvalorizarla e invalidarla. Así, se denunciaba que se trataba de una maniobra distractiva o electoralista, que respondía a las necesidades políticas del Presidente. Algunos insinuaron, incluso, que la creación de nuevas provincias (tanto la ciudad de Buenos Aires con su entorno como la Provincia de Tierra del Fuego) se vinculaba con la necesidad de obtener nuevos legisladores radicales. En estos casos, el epíteto “político” respondía más a una descalificación, a una impugnación de la medida. A su vez, criticaban el modo en que se buscaban argumentaciones técnicas para justificar la medida: “la Comisión Técnica Asesora ha funcionado como una logia iniciática. Muy poco se sabe acerca de su actividad aunque da la impresión que, más que nada, trabaja arduamente buscando argumentos que justifiquen una decisión tomada a priori” (Zicovich Wilson y Sabato, 1987, p. 5) la misma acusación se realizaba respecto al Consejo para la Consolidación de la Democracia “requerirá del Consejo tan solo algo así como una tarea de justificación, de aporte de argumentos, de acumulación de datos explicativos y no de libre asesoramiento. De asesor, el consejo se ha venido a convertir en un estricto instrumento o pantalla política, con tareas asignadas de archivero o receptáculo de documentación” (Lupa, 1986: p.7).

En estos sentidos, el carácter político de la iniciativa adquiría distintos sentidos: por momentos era un argumento válido y movilizador y por momentos era una acusación descalificadora. Sin embargo, tanto técnicos como funcionarios, a favor y en contra de la iniciativa enfatizaban su carácter político.

El proyecto de traslado puso en evidencia también una característica de la gestión radical, señalada respecto a otras áreas de la gestión, se trata de la “evaluación a menudo exagerada de la real medida de su poder por parte de muchos técnicos convertidos en funcionarios públicos” (Nun, 1991, p. 15). Esta excesiva confianza tenía dos vertientes: por un lado, la creencia

de lograr a través de intervenciones *técnicas* la solución a problemas complejos, por el otro lado, la confianza de muchos técnicos en su capacidad transformadora, subestimando la inercia de realidades históricas, dinámicas sociales o la resistencia de los factores de poder.

Respecto a la primera cuestión, (cierta expectativa de lograr soluciones técnicas a problemas complejos) el traslado supone un ejemplo elocuente: [d]esde la perspectiva de sus impulsores, el traslado contribuiría a la reforma del Estado de dos modos: por un lado, a través de un proceso de selección de los mejores empleados públicos, relegando a los burócratas “permitirá seleccionar los mejores 20.000 empleados y funcionarios nacionales, para así dismantelar la frondosa burocracia que tanto obstaculizó la labor del presidente Alfonsín” (Maglietti, 1986, p.4). En segundo término y vinculado a lo anterior, el traslado permitiría deslindar la política de la administración. La idea era que a través de esta selección de los *mejores empleados* y su traslado “va a ser la gran oportunidad, (...) para diferenciar la gestión estratégica, la definición de políticas, la conformación del futuro, de la gestión cotidiana (...) una discontinuidad espacial como ésta, que nos va permitir diferenciar el gobierno de la administración” (Roulet, 1986, p. 6). Estos vínculos un tanto lineales que se establecían entre el traslado y la reforma del Estado fueron duramente criticados por ingenuos y espacialistas. En este sentido se enmarca la ironía de un periodista de sostener que “la reforma del Estado va a ser decidida por los arquitectos” (Home, 1986, p. 4).

La segunda arista mencionada respecto a la excesiva confianza de los técnicos, se advierte en las críticas que recibió el accionar de la Comisión Técnica Asesora. Si bien los técnicos que la integraban eran considerados idóneos por parte de la mayoría de los profesionales vinculados a la cuestión, el modo en que fueron seleccionados, la cerrazón, el hermetismo y la falta de participación del resto de la planta profesional ponían en jaque el éxito de la iniciativa desde la perspectiva de numerosos profesionales consultados.¹⁸ Había acuerdo en señalar que el concurso era el mecanismo más abierto y democrático y el modo de garantizar una instancia de diálogo y participación para los profesionales y para la sociedad en su conjunto. Las adjudicaciones directas, la confección de planes sin discusión pública generaron preocupación entre arquitectos y urbanistas no sólo por los motivos antedichos, sino por los problemas urbanos que traería una ciudad hecha *en corto plazo y por pocas manos*. Algunos profesionales señalaban la ingenuidad de diseñar el traslado y la nueva capital *a libro cerrado*, como “un estudio de urbanísimo ficción” ignorando que en realidad “la ciudad la hacen los especuladores, no los arquitectos” (Livingston, 1987, p. 2) y los *idílicos* planes quedan archivados.

A pesar de los reiterados señalamientos, la Comisión Técnica Asesora argumentaba que no habría concursos dada la urgencia de muchas de las iniciativas, pero que luego, la idea era que “todo lo concursable, se concurse”. De todos modos, García Vázquez, expresidente de la Sociedad Central de Arquitectos e integrante de la Comisión aclaró “la ciudad no se hace para

18 El diario Clarín realizó durante unos meses una encuesta semanal a profesionales vinculados al tema del traslado: arquitectos, geógrafos, planificadores, meteorólogos tanto participantes de la gestión como ajenos a la misma. Otros diarios de tirada masiva también publicaron entrevistas y notas de opinión de profesionales vinculados a la temática.

que tengan trabajo los arquitectos, ni ninguna otra profesión, sino para que en ella viva el pueblo y dar inicio a la transformación del país” (1987, p. 1).

En estos sentidos el proyecto de traslado y, más específicamente, la forma de llevarlo adelante, implicaron cruces entre argumentos técnicos y políticos, así como disputas entre los técnicos involucrados. A su vez, el traslado frustrado también da cuenta de algunas aristas de los vínculos entre técnica y política desarrollados durante la gestión de Alfonsín.

Algunas reflexiones para concluir

El proyecto de la Segunda República fue la iniciativa más ambiciosa del gobierno de Alfonsín. El traslado de la capital, funcionaba como la punta de lanza de esa iniciativa, y si bien se logró sancionar la ley de traslado y se avanzó en la realización de algunas obras, pronto cayó en el olvido. Sorprendentemente, se trata de una iniciativa mayormente ausente en la literatura sobre el alfonsinismo. Más allá de su destino frustrado, el proyecto condensa muchas de las expectativas, contradicciones y limitaciones del gobierno radical y en ese sentido resulta una caja de resonancia sumamente elocuente.

Por un lado, permite observar la conflictiva convivencia de paradigmas y temporalidades. Tanto los diagnósticos que concebían problemas como el desequilibrio regional, la falta de desarrollo del sur y la concentración de población y recursos, como las estrategias de intervención ligadas a un Estado centralizado que a través de grandes operaciones lograra un desarrollo equilibrado respondían a un paradigma desarrollista, progresista y planificador. En este sentido, aunque se trataba de convocar al futuro, los diagnósticos y las perspectivas de intervención tenían más que ver con un paradigma en retracción, predominante en décadas previas. Esta tensión anidaba en el propio radicalismo, en un momento de transición entre la orientación de los primeros años, de matriz redistribuidora y expansiva, y la búsqueda a partir de 1985 de *ordenar* la economía, moderar la inflación, y acordar con acreedores externos como cuestiones prioritarias. En efecto, el interregno entre 1985 y 1987 fue el momento en que se produjo con mayor claridad esta convivencia conflictiva de perspectivas. Tal como señalamos en la introducción, es en este contexto de transiciones y tensiones, en las propias fidelidades y reformulaciones del gobierno radical que el proyecto de traslado adquiere sentido. Estudiarlo en este marco nos permite comprenderlo en su lógica política por fuera de ciertas incongruencias con las perspectivas técnicas que comenzaban a predominar. A su vez, esta convivencia de perspectivas resulta muy elocuente respecto a la década del ochenta como período de transiciones y conflictiva convivencia de paradigmas políticos (Hall, 1993).

Al avanzar en el análisis de la Segunda República en general y de la propuesta de traslado en particular, quedaron en evidencia algunas tensiones entre los objetivos buscados y las prácticas y estrategias para llevar adelante las iniciativas. Se trataba de una iniciativa participativa en sus metas pero sectaria en sus formas, descentralizadora en su prédica pero con un estilo de toma de decisiones fuertemente centralizado, en búsqueda de la modernización y reforma del Estado pero estadocéntrica y completamente dependiente de un liderazgo presidencialista. Se buscaba la convergencia, pero caía en una lógica refundacional.

Estas tensiones no solo resultan elocuentes respecto al gobierno de Alfonsín, sino respecto a un proceso de transición democrática en que las instituciones estaban aún en vías de reconstrucción. El uso de mecanismos alternativos que saltara los mecanismos previstos por la constitución, así como ciertas superposiciones y confusiones entre las funciones partidarias y las funciones de gobierno, deben ser contextualizadas en un momento en que las dificultades de reconstrucción de la democracia eran hondas y la fidelidad a la democracia de muchos de los actores participantes no estaba garantizada en absoluto.

El arco propositivo iniciado con el discurso de Parque Norte, cuya máxima condensación fue la batería de propuestas enmarcadas en Segunda República, tenía como idea inicial pasar de la transición a una etapa de consolidación de la democracia (De Ipola, 2004). En esta línea, tal como señala Aboy Carlés (2004) el discurso de Parque Norte condensa la aspiración del alfonsinismo de construir una segunda frontera, no ya frente a la dictadura, sino respecto a la recurrente inestabilidad política e institucional del país. Esta metáfora adquiere todo su potencial, en tanto la frontera construida respecto a períodos previos también sería una frontera física a partir de la distancia que se establecería respecto a algunos de los factores de poder, partes de ese pasado de inestabilidad, que estaban *asediando* al presidente. En particular, el sindicalismo y su capacidad de movilización en la ciudad de Buenos Aires, no tendrían la misma llegada una vez instalada la nueva capital. También, las *corporaciones económicas* y la *burocracia obstaculizadora* serían alejados del poder ejecutivo, desde la perspectiva de algunos funcionarios.

En este marco, a pesar de las continuidades con diagnósticos y perspectivas de intervención previas, la iniciativa buscaba marcar distancias y fronteras con el pasado. El énfasis puesto en la conquista *civil* del sur, en afianzar la soberanía a partir del desarrollo y poblamiento en contraste con la conquista militar y la muy reciente guerra de Malvinas apunta en ese sentido.

El proyecto también resulta elocuente respecto a la excesiva confianza del poder de transformación del gobierno. Esto se advertía en cierta ingenuidad en el tipo de soluciones técnicas esgrimidas para problemáticas complejas, pero también en la confianza de ciertos técnicos de acometer sus objetivos, subestimando los factores de poder, las dinámicas sociales, las capacidades de las agencias estatales.

En la introducción señalamos que muchos de los balances sobre el gobierno de Alfonsín se inclinaban por retratarlo como un gobierno débil asediado por corporaciones voraces o como un gobierno belicoso y confrontativo, que en sus fracasos se vio obligado a buscar consensos. El proyecto de traslado no cuaja enteramente en ninguna de estas narrativas, pero da cuenta de la enorme potencia propositiva y de construcción a futuro que Alfonsín ensayó, no ya en la campaña presidencial, bajo *la ilusión del momento fundante* (Smulovitz, 2010), sino a mitad de su mandato. En sus tensiones y contradicciones, resulta sumamente elocuente respecto a la gestión alfonsinista, al proceso de construcción de la naciente democracia y a la década de los ochenta, como un período de grandes expectativas y construcción de futuros posibles, convivientes con crisis, transiciones y limitaciones profundas.

Bibliografía y Fuentes

- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Aboy Carlés, G. (2004). Parque Norte o la doble ruptura alfonsinista. En M. Novaro y V. Palermo (comp.), *Historia reciente. Argentina en democracia* (pp. 35-50). Buenos Aires: Edhasa.
- Aboy Carlés, G. (2010). Raúl Alfonsín y la fundación de la "segunda república". En R. Gargarella; M.V. Murillo; M. Pecheny (comp.), *Discutir Alfonsín* (pp 67-84). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Acuña, M. (1995). *Alfonsín y el poder económico. El fracaso de la concertación y los pactos corporativos entre 1983 y 1989*. Buenos Aires: Corregidor.
- Alberto Fernández: Todos los días pienso si la capital de la Argentina no tendría que estar en un lugar distinto a Buenos Aires (14 de diciembre de 2021) Diario *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/alberto-fernandez-todos-los-dias-pienso-si-la-capital-de-la-argentina-no-tendria-que-estar-en-un-lugar-distinto-a-buenos-aires-14122021/>
- Alfonsín con el pueblo (22 de mayo de 1986). *Clarín* p. 37.
- Alfonsín, R. (2004). *Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económico
- Alfonsín, R. (24 de mayo de 1986b). *Alfonsín abogó por la modernización del país*. *La Nación*. p. 1.
- Alfonsín, R. (16 de abril de 1986). El mensaje presidencial. Diario *La Nación*, pp. 9-12.
- Álvarez Guerrero, G. (2015) *Viedma*. Buenos Aires: Reservoir Books.
- Alvarez Guerrero, O. (18 de febrero de 1987) Polémica por las objeciones de la Fuerza Aérea sobre Viedma. *Clarín*, p. 10.
- Álvarez Guerrero, O. (20 de abril de 1986). Martínez habló del gasto del traslado. *La Nación*. p. 5.
- Basombrio, M.C. (2014). Intelectuales y poder: la confluencia socialismo liberalismo durante la presidencia de Alfonsín. *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica Rio de Janeiro*, 6(2), 376-398.
- Bauso, M. (16 de abril 2019). La historia secreta de la frustrada mudanza de la capital a Viedma que soñó Raúl Alfonsín. *Infobae*. Recuperado en: <https://www.infobae.com/sociedad/2019/04/16/la-historia-secreta-de-la-frustrada-mudanza-de-la-capital-a-viedma-que-sono-raul-alfonsin/>
- Bohoslavsky, E. (2008). *La Patagonia: de la guerra de Malvinas al final de la familia ypefiana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento - Biblioteca Nacional.
- Botana, N. (23 de abril de 1986). El poder también está habitado por espectros. *La Nación*. p. 9.
- Cao, H. (2017). Reforma estatal y provincias en el sexenio alfonsinista. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas vol. 6 No 12*, 275-303.
- Cúneo, D. (27 de marzo de 1987). Recrear el mito de nosotros mismos. *Clarín Arquitectura*. pp. 1-2.
- De Ípola, E. (2004). Veinte años después (Parque Norte: razones del fracaso de un intento inédito de enfrentar la crisis argentina). En M. Novaro y V. Palermo (comp.), *Historia reciente. Argentina en democracia* (pp. 51-57). Buenos Aires: Edhasa.
- Díaz, H. (1989). *El traslado de la Capital: historia para el debate*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Elizalde, J. (2009, octubre). *Intelectuales y política durante la transición democrática: El "Grupo Esmeralda" y la producción del discurso alfonsinista*. Ponencia presentada en XII Jornadas Interescuelas, San Carlos de Bariloche, Argentina
- Forcinito, K. y Tolón Estarellas, G. (2009). *Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008. 25 años de economía argentina*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- García Vázquez, F. (18 de abril de 1987). García Vázquez y sus respuestas a las críticas. *Clarín Arquitectura*. pp. 1-2.
- Gargarella, R. (2010). Democracia y derechos en los años de Raúl Alfonsín. En R. Gargarella; M.V. Murillo y M. Pecheny (comp), *Discutir Alfonsín* (pp. 23-40). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gargarella, R. Murillo, M.V., Pecheny, M. (comp) (2010). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gordillo, M. (2013). Normalización y democratización sindical: repensando los '80. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 53(209-210), 143-167.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: the Case of Economic Policy-making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hardoy, J. E. (1964). The planning of new capital cities. *Ekistics*, 18(108), Special Issue on New Towns: industrialized housing in the USSR, 320-325.

- Home, D. (4 de mayo de 1986). Donde se habla de traslados, apertura y descentralización. *La Nación*. p. 3.
- Humor gráfico. Cualquiera que piense... (17 de mayo de 1986). *La Prensa*. p. 13.
- La Nación* (1986). La provincia de Buenos Aires (28 de abril de 1986). p. 12.
- Livingston, R. (27 de marzo de 1987). Las mudanzas son atractivas pero... *Clarín Arquitectura*. p. 2.
- Lupa, D. (18 de abril de 1986). La viedmanización de la política. *La Prensa*. p. 7.
- Maglietti A. (2 de agosto de 1986). El traslado de la capital al sur. *La Nación*. p. 4.
- Neri, A. (18 de junio de 1986). Fundamentó Neri el plan de traslado de la capital. *Clarín*. p. 8.
- Nino, C. (27 de mayo de 1986). Apoya el Consejo el traslado de la Capital. *Clarín*. p. 14.
- Nun J. y Lattuada, M. (1991). *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*. Buenos Aires: Manantial.
- Nun, J. (1991). Las promesas reformistas. En J. Nun y M. Lattuada (comp.), *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias* (pp. 8-19). Buenos Aires: Manantial.
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2006). La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la "década perdida". En A. Pucciarelli (coord.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (pp. 275-310). Buenos Aires: Siglo XXI editores Argentina.
- Palomino, H. (1987). Los sindicatos bajo el gobierno constitucional: de la confrontación a la alianza. En J.C. Portantiero y J. Nun (comp.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina* (pp. 175-193). Buenos Aires: Punto Sur.
- Pandolfi, R. (1996). *La capital congelada: el modelo político del gobierno alfonsinista*. Buenos Aires: Corregidor.
- Pedregal, J.M. (27 de febrero de 1987). Es la conquista de la Patagonia por civiles. *Clarín Arquitectura*. p. 2.
- Portantiero, J.C. (1987). La concertación que no fue. De la Ley Mucci al Plan Austral. En J.C Portantiero y J. Nun (comp.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina* (pp. 139-173). Buenos Aires: Punto Sur.
- Portantiero, J.C. (1987b) La transición, entre la confrontación y el acuerdo. En J.C. Portantiero y J. Nun (comp.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina* (pp. 257-294). Buenos Aires: Punto Sur.
- Portantiero, J.C. y Nun, J. (comp.) (1987). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Punto Sur.
- Pucciarelli, A. (coord.) (2006), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo XXI editores Argentina.
- Quiroga, H. (2014). La reconstrucción de la democracia Argentina (1983-2003). En J. Suriano (comp.), *Nueva Historia Argentina. Vol. 10. Dictadura y Democracia* (pp. 87-154). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Randle, P. (1986). *Una nueva capital. ¿metástasis o prótesis?* Buenos Aires: Oikos.
- Reboratti, C. (1987). *Nueva capital, viejos mitos. La geopolítica criolla o la razón extraviada*. Buenos Aires: Sudamericana - Planeta.
- Roulet, E. (1987). *La nueva capital*. Buenos Aires: Fundación Jorge E. Roulet.
- Roulet, J. (5 de mayo de 1986). El traslado de Viedma. *Clarín*. p. 6.
- Rubeo, L. (13 de marzo de 1987). El gran ausente es el país. *Clarín Arquitectura*. p. 2.
- Rubinzal, D. (2014). *Ahora, Alfonsín. política y economía en tiempos del gobierno de Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989)*. Buenos Aires: Desde la Gente.
- SCA (1987) *Mesas Redondas: Descentralización; Nueva estructura del país, Descentralización y proyecto de país, La segunda república desde el punto de vista político*. Buenos Aires: SCA.
- Silvestri, G. y Gorelik, A. (2000). Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión. En J.L. Romero y L.A. Romero (dir.), *Buenos Aires, historia de cuatro siglos* (pp. 461-499). Buenos Aires: Altamira.
- Smulovitz, C. (2010). La ilusión del momento fundante. En R. Gargarella. M.V. Murillo y M. Pecheny (comp.), *Discutir Alfonsín* (pp. 9-11). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Tedesco, L. (2011). *Alfonsín: de la esperanza a la desilusión*. Buenos Aires: Del Nuevo Extremo.
- Torre, J.C. (2021). *Diario de una temporada en el quinto piso: Episodios de política económica en los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Edhasa.
- Troccoli, A. (20 de septiembre de 1986). Una propuesta geopolítica. *La Nación*. p. 1.
- Zicovich Wilson, S. y Sábato, J. (3 de abril de 1987) Nos deben la reformulación del espacio argentino. *Clarín*, pp. 5-8.