

# Discurso de presentación del anteproyecto de traslado de la Capital Federal al Consejo para la Consolidación de la Democracia

Buenos Aires, Casa Rosada

15 de abril de 1986

**S**eñores consejeros: tengo el honor de presentarles un anteproyecto de ley que traslada la capital de la República a las márgenes del curso inferior del Río Negro en jurisdicción de las provincias de Río Negro y Buenos Aires. Como lo expongo más adelante, entiendo que hay razones de peso en favor del mismo y 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.

Esa decisión debería completarse con la implementación del proyecto de creación de una nueva provincia que incluyera a la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, estas determinaciones deberían encuadrarse en el contexto de la transformación de las estructuras políticas y sociales que han inspirado la convocatoria a este consejo y que significaría, de llevarse a cabo, la fundación de una nueva República todo lo cual requeriría simultáneamente algunos estudios específicos a los que más adelante se hace referencia.

Esta es una decisión de alta responsabilidad que plantea el tema que en el pasado suscitó diversos conflictos que perturbaron en su momento la todavía no consolidada organización nacional. Si esta cuestión encendió antes controversias apasionadas y desencuentros históricos no debería constituir ahora sin embargo una incorporación traumática al debate de los grandes temas nacionales. Debe tratarse por el contrario de un acto natural maduro en una sociedad que busca una solución profunda a lo que es ya un prolongado problema nacional, una solución cuya necesidad se impone por sí misma con la fuerza de las convicciones arraigadas. En pocas cuestiones como esta ha habido desde la decisión de 1880 hasta la actualidad tan clara conciencia de las serias y graves perturbaciones que la capitalización de Buenos Aires iba traer al desarrollo general de la República. En pocos casos como este, el transcurso del tiempo lejos de ir atenuando las dificultades que se previeron en su momento ha llevado a las mismas a extremos que culminaron con una deformación del conjunto nacional.

En ello han coincidido destacados hombres públicos historiadores sociólogos y observadores críticos de la realidad argentina. Pero cada vez que han debido afrontarse las decisiones lógicas acordes con la gravedad del diagnóstico realizado una extraña parálisis fue malogrando todas las iniciativas. Los argentinos parecieron

aceptar resignadamente lo que podrían interpretar como una fatalidad histórica un hecho ajeno a la voluntad humana que los hombres y mujeres de nuestro país no se atreverían a modificar. No es así sin embargo una decisión de esta naturaleza debe involucrar una conciencia profunda sobre los destinos del país el carácter trascendente con que debe mensurarse es similar al de las decisiones que tomaron otros pueblos en condiciones más difíciles o más confusas.

El crecimiento de la capital hasta constituir una desmesurada megalópolis que fue poco a poco invadiendo, paralizando, o distorsionando las fuerzas de todo el país, ha significado en los hechos una deformación del sistema política nacional y del núcleo de creencias y conceptos fundamentales que dieron origen a nuestra nación.

Tal como se predijo en su momento el crecimiento metropolitano ha transformado el sistema político argentino, destruido las bases del federalismo y creado una vasta y compleja red de dificultosas relaciones políticas, económicas y sociales. Leandro Alem examinó el tema en el famoso debate de la legislatura bonaerense, lo ubicó en el mismo sitio trascendente de definición de un sistema político, que es necesario actualizar por tratarse de una visión profética que coincidió con el diagnóstico de la actual realidad argentina.

En esta cuestión señaló Alem y en la forma que se presentan se entrañan por ahí decirlo las dos tendencias que más han preocupado a nuestros hombres públicos y más han trabado nuestra organización política. La tendencia centralista, unitaria y aun puedo decir aristocrática, y la tendencia democrática, descentralizadora federal que se le oponía. Siempre que esta cuestión ha surgido sigue Alem pretendiendo una solución como la presente, al momento, también han aparecido en la lucha aquellas dos tendencias y la razón es sencilla para el régimen centralista y unitario dadas las condiciones de nuestro país y el estado de las otras provincias la capital en Buenos Aires es necesaria, es indispensable, tiene que ser uno de los resortes principales del sistema y para la tendencia opuesta, para el principio democrático y régimen federal en aquel que se desarrolla la capital en este centro poderoso, entraña gravísimos peligros y puede comprometer seriamente el porvenir de la República constituida en esa forma y por ese sistema.

La evolución del caso argentino no ha hecho más que confirmar esas predicciones, el resultado observado en otros países del mundo ratifica además el diagnóstico. Las capitales que coinciden con metrópolis económicas y demográficas han producido como consecuencia sistemas altamente centralizados y de concepción política básicamente unitaria.

En cambio, los sistemas que han pretendido consolidar el régimen federal y mantener un equilibrio razonable entre las distintas regiones del territorio, aun a partir de sus diferencias relativas, han preferido siempre capitales centrales en general modestas, administrativas y alejadas de las grandes urbes dominantes.

La primera tendencia ha sido predominante en Europa, la federativa se ha experimentado en los países nuevos como Australia, Canadá y los Estados Unidos cuyas respectivas capitales se distanciaron premeditadamente de las ciudades dominantes. En los últimos años Brasil ha seguido el mismo camino. El desarrollo de una región que ha monopolizado prácticamente el crecimiento económico del país produjo una

deformación y acentuó diferencias de desarrollo relativo que son hoy abrumadoras. A poco que se comparen algunos datos de la realidad. El área metropolitana de Buenos Aires no solamente abarca el 35% de la población total del país, sino que consume el 39% el total de la energía facturada en la República su personal ocupado en comercio y en servicios representa el 45% del total y el personal ocupado en la industria manufacturera el 48% de la gente.

Es evidente que la concentración de actividades económicas es aún mayor que la concentración nacional. En la Argentina el contenido centralizador de las decisiones políticas fue restringiendo en forma cada vez más notoria, la facultades propias de las provincias que no pudieron disponer de los medios para proveer por sí misma a su desarrollo.

Por ello, la reconstrucción del federalismo argentino no es una idea nostálgica fundada en la premisa de volver al pasado, por el contrario, se trata de incorporar a la administración del Estado las formas más modernas y eficientes se expresan hoy como una fenómeno universal en todas aquellas naciones que evolucionan a sistemas más adecuados a su desarrollo económico y social acelerado y autosostenido.

Este proceso se ha manifestado incluso en aquellos países fuertemente unitarios como Francia o Italia, o que salen de procesos políticos autoritarios como España. Es que en el mundo moderno la exigencia de la descentralización y el vigor de un régimen federal no constituyen solamente el resguardo de las libertades públicas e individuales, sino también que son respuestas técnicas de carácter jurídico e institucional a las necesidades de un mundo cada vez más complejo y cambiante que requiere soluciones políticas inmediatas y eficaces.

La elección del área descrita en el artículo primero del proyecto como capital de la República Argentina, se inscribe en este propósito de recrear el federalismo argentino, modernizando también la administración y descentralizando las decisiones. Pero además, resulta un elemento imprescindible para incorporar al futuro del país, una región que forma parte de uno de los más grandes espacios vacíos existentes en el mundo.

Se trata de una propuesta de transformación de la Argentina, de un cambio que permita armonizar la suma de desarrollos regionales que integren coherentemente y definitivamente a la Nación.

Viedma cumplió hace poco 200 años de existencia y fue la primera capital de la gobernación de la Patagonia creada por ley de octubre de 1888 cuya jurisdicción terminaba al sur de la Tierra del Fuego. Se incorporaba esta región así en forma definitiva al patrimonio territorial de la Nación. El área elegida para la radicación de la nueva capital está asentada sobre las márgenes del Río Negro, el río interior más caudaloso del país y en ella confluyen dos extensas regiones que configuran dos fisonomías contradictorias de la República. Está en el límite sur de la pampa húmeda que ha constituido, desde hace siglos, sustento de la prosperidad nacional y está al comienzo de las extensas planicies patagónicas, reservorio de las mayores disponibilidades energéticas del país que siguen siendo una puerta abierta, misteriosa y expectante como una esperanza del destino nacional.

Pero el área asignada tiene también una ubicación estratégica especial, emplazada en la mitad el eje longitudinal del país y asomada al extenso litoral marítimo patagónico, fue

fundada precisamente respondiendo a una decisión geopolítica de la corona española a fines del siglo XVIII. Hubieron de pasar dos siglos para que la reciente historia argentina hiciera resurgir las circunstancias del pasado y demostrara que los riesgos de un destino incumplido y un desarrollo postergado podrían ser letales para el interés nacional.

En los dos últimos conflictos internacionales, la Patagonia se convirtió en el lugar estratégico más importante y demostró la extrema vulnerabilidad del territorio argentino.

En los momentos en que la Guerra de las Malvinas adquirió su máxima intensidad, los argentinos tomaron conciencia de las graves consecuencias del subdesarrollo de una región tan extensa y expuesta podría tener para la integridad del país. No se trata naturalmente de determinar el emplazamiento de una capital sobre las base de exclusiva consideraciones estratégicas de carácter militar, sino de advertir en qué medida el subdesarrollo, la falta de población, de medios de comunicación y de capacidad para defenderse siguen colocando como hace 200 años a esta región como el sitio más frágil de la estructura geopolítica de la argentina.

El control del Atlántico Sur constituye una fuente potencial de riesgo como acontece en las mediadas que las vías de comunicación que han reemplazado al Estrecho de Magallanes siguen constituyendo vías vulnerables en cualquier situación de conflicto aun limitado como puede ser el Canal de Suez o el de Panamá. El vasto territorio que se extiende del litoral marítimo hasta los límites internacionales desde Mendoza hasta el extremo sur pone en evidencia su dificultad para cubrir las necesidades logísticas del desplazamiento militar en un conflicto. Es una frontera expuesta que no puede ser resulta términos exclusivamente militares. Una política pacífica pero fundamental para la seguridad, requiere expansión y el crecimiento de esa región para eludir los riesgos inmanentes a un conflicto.

En el mismo sentido, he enviado al Congreso de la Nación un proyecto de ley tendiente a propiciar la creación de una provincia en el ámbito del territorio nacional de Tierra del Fuego. Ese proyecto tiene el objeto de favorecer el crecimiento de esa región del país para lo cual resulta necesario que los habitantes tengan la posibilidad de dictarse su propia constitución, adquirir la autonomía que deriva de la provincialización de las tierras que ocupan y establecer su propio gobierno de acuerdo a sus normas constitucionales. Por otra parte, la ocupación de los espacios vacíos que conforman nuestras fronteras más australes resulta necesaria para generar focos de progreso que contribuyan a un desarrollo más armónico del país.

La expansión social, económica y cultural de esas zonas, en buena medida, depende del sacrificio de nuestros conciudadanos fueguinos que, habiendo abandonado las comodidades que brindan las grandes ciudades, han ido habitar aquellas zonas que parece inhóspitas pero que presentan un futuro promisorio. Este paso puede constituir un atractivo para nuestra juventud al ofrecerle la posibilidad de contribuir a ese logro a través del ejercicio de su propia autonomía.

También en el día de hoy, he dispuesto la constitución de una comisión dedicada a recopilar y compatibilizar proyectos de desarrollo en toda la región patagónica. La misma deberá proponer -pero en breve plazo de común acuerdo con las provincias patagónicas, los instrumentos y organismos que permitan impulsar un desarrollo equilibrado de cada una de las subregiones y de toda el área en general.

El desarrollo de la Patagonia no constituye una empresa imposible, entre muchos argentinos existe la creencia de que, si se aplicaran criterios estrictos de eficiencia en la localización de las inversiones, las economías regionales tenderían a reducirse o a desaparecer en tanto que crecerían las desigualdades en favor del conglomerado bonaerense del litoral argentino. Esto no es así en absoluto con respecto a la región patagónica, es probable que por el contrario las riquezas básicas derivadas en formas de materia primas a los centros consumidores del país estén contribuyendo encubiertamente a sostener el nivel de vida de las áreas más desarrolladas de la República. Una impresión superficial y aparente de la región, parte de supuestos equívocos cuando compara su austera fisonomía con las fértiles tierras de la pampa húmeda cuya calidad es desde luego incomparable. Pero así como en el pasado aquellas praderas fueron factor determinante de la expansión de las fronteras internas argentina en base a la exportación de productos agropecuarios, la Patagonia es hoy la reserva de energía más importante del país. Además de los importantísimos recursos energéticos, la región patagónica cuenta con la mayor disponibilidad de tierras irrigables en zonas templadas capaces de producir crecimientos espectaculares en la producción de alimentos en cuanto se le incorporen los medios de infraestructura adecuada para posibilitar su desarrollo.

El litoral marítimo patagónico constituye, asimismo, una de las mayores reservas proteicas del planeta y su zona andina es además de un recurso turístico incomparable, una sub región de recursos hídricos, forestales y agropecuarios todavía prácticamente inexplorados.

La relocalización de la Capital Federal en el área individualizada en el anteproyecto, tuvo pues en cuenta múltiples aspectos, ubicación desde el punto de vista de la equidistancia respecto a las otras regiones del país. La existencia de redes de conexiones y comunicaciones, oferta del medio natural como inductor para localizaciones urbanas y motivante para el desarrollo de las actividades económica sociales y culturales, cercanía costera y de puertos naturales y existencia de infraestructura de servicios. El área en cuestión resume ventajas que responden, positivamente, a las distintas exigencias requeridas y demuestra poseer un alto grado de actitud para localizar en ella la nueva Capital Federal.

En efecto, el territorio seleccionado reúne excelentes condiciones de equidistancia geográfica, posee instalaciones que permite contar con un fluido tránsito ferroviario, vial, aéreo, fluvial y marítimo, calidad climática, abundante agua potable y de riego, la presencia de la costa marítima patagónica, la suave geografía muy favorable para asentamiento humano propio de una capital. La feracidad de las tierras, notablemente aptas para facilitar forestaciones urbanas, y en fin, ubicación geográfica que permite una fluida relación Atlántico-Pacífico a través de los pasos cordilleranos existentes en las provincias de Río Negro y del Neuquén y de equipamiento portuarios que Chile y Argentina cuentan en esa latitud. Todo lo cual posibilita vinculaciones internacionales que, sin duda, generarán un positivo impacto regional.

El traslado del poder político fuera de Buenos Aires no ha de privar a ésta ser el centro neurálgico de la economía de la cultura y aun de la política, como lo demuestra el caso de Río de Janeiro. Las razones que sostienen el crecimiento y su influen-

cia se han de mantener sin dificultades y se han de acrecentar. Buenos Aires debe recuperar el carácter indiscutible de primer centro cultural de América Latina, debe resolver los problemas que plantean con contaminación y desorden ambiental para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Está destinada a robustecer el sistema federal con el singular peso de su riqueza y su prestigio al convertirse en un nuevo distrito cuya relación con el poder central ha de ser también determinante para el conjunto de las relaciones con los demás estados.

El gobierno constitucional desde el mismo día que asumió sus funciones se propuso enfrentar con decisión los problemas que han roído las esperanzas y las perspectivas de progreso argentino. Lo ha hecho con la convicción de que esta generación debe abrir a las futuras rumbos más venturosos, contribuyendo a desatar los nudos gordianos que han impedido el desenvolvimiento de todas las potencialidades de la Nación.

Si la convicción es de que debemos resolver el problema del centralismo, no hay duda que podremos hacerlo mediante la decisión política que procure las soluciones institucionales que correspondan. Como consecuencia del proyecto de traslado de la Capital Federal deseo solicitar a este consejo, asesoramiento respecto a la conveniencia de crear una nueva provincia que comprenda la ciudad de Buenos Aires y partidos del conurbano bonaerense. He hecho mención del crecimiento demográfico descontrolado del área metropolitana a lo que debo sumar su funcionamiento defectuoso de alto costo y bajo rendimiento, agravado por el surgimiento de situaciones que afectan a su población. Todo ello ha llegado a configurar un medio que afecta la calidad de vida sus habitantes y resulta claro que esas situaciones son consecuencia de la falta de control existente, imprescindible para regular el equilibrio y el desarrollo de un área de la magnitud de ese conglomerado metropolitano. Esto demuestra que, a esta enorme concentración urbana es imposible organizarla en lo que hace a su ordenamiento físico y ambiental a través de un frondoso conjunto normas de origen municipal provincial y nacional, que en lugar de actuar mancomunadamente a veces lo hace en forma competitiva sin considerar las necesidades del conjunto y buscando a través de acciones separadas e inconexas el logro de soluciones para cada uno de los distritos. Cabe señalar que este resultado es consecuencia del sistema vigente ya que cada autoridad tiene una jurisdicción definida, hecho que los obliga a responder por ella perdiendo de vista el interés general y afectando a un conjunto que, en la práctica, es un complejo urbano único y solidario físicamente, que se materializa y crece sin solución de continuidad.

Por último y para completar el cuadro, se debe consignar la cantidad apreciable de organismos que atienden los problemas generados por las demandas de servicios e infraestructuras que, en la mayoría de los casos, actúan separadamente sin compatibilizar y coordinar sus proyectos y realizaciones. Se podría seguir abundando en la descripción de las situaciones que se generan por la falta de criterios comprensivos de la problemática integral del área metropolitana bonaerense, pero lo que se considera conveniente es estudiar la posibilidad de contar con una jurisdicción única que permita formular una programación planificada para poder ordenar y resolver orgánicamente el desarrollo de dicha área permitiendo, por otra parte, un progreso más pujante y armónico de la Provincia de Buenos Aires.

Para proceder al estudio estrictamente técnico de las dos cuestiones mencionadas anteriormente, he dispuesto en el día de hoy crear una comisión de expertos que además de otras funciones estará a disposición de este consejo para formular alternativas de viabilidad y proporcionar los datos que le permitan formular sus propios juicios valorativos. Estas posibles decisiones no están pensadas como medidas aisladas sino que forman parte del proyecto transformador de las estructuras políticas sociales culturales y económicas del país, para cuya formulación he pedido precisamente la colaboración de este consejo.

En este contexto más amplio, estoy particularmente interesado en que el Consejo para la Consolidación de la Democracia asesore al Poder Ejecutivo creando los equipos técnicos que sean necesarios en el tema de la reforma del Estado. Esta reforma debería, según creo, estar presidida por los principios generales de descentralización, participación y eficacia en la gestión. Reitero que es necesario, en primer lugar, revertir el proceso centrípeto de concentración de poder que se ha dado en las últimas décadas en nuestro país, de modo de fortalecer el poder de las provincias, la autonomía de los municipios, la capacidades de gestión de los entes autárquicos, la posibilidad de que se tomen decisiones en el lugar donde se prestan los servicios. En segundo término, ese proceso de descentralización no solo tiene valor en sí mismo, sino que facilitará la participación directa de la población en la formación de las decisiones que la afectan, de modo que la democracia no sea privilegios que pone en práctica ocasionalmente sino un ejercicio de la vida cotidiana. En tercer lugar, la descentralización de la participación debe redundar en una mayor eficacia en la gestión de tal forma que entre la decisión y la ejecución no se establezca una enorme cadena de instancias que dilaten o diluyan tal ejecución.

Este último tema está relacionado directamente con un tópico respecto del que encarezco, en especial al consejo, que asume su colaboración a la que prestan otros organismos del Estado orientando el juicio del Poder Ejecutivo sobre la adopción de medidas que no admiten demoras. Me refiero a la modernización de la administración pública. Esa modernización debe estar dirigida a que la burocracia estatal sea un instrumento apto de las decisiones políticas y esté al servicio de las necesidades y derechos de la población.

Ello requiere insuflar a los funcionarios y empleados del Estado una nueva mística, la mística de la dignidad que implica estar al servicio del pueblo. No hay dignidad sin libertad, y debe propenderse a que se de autonomía a los funcionarios para que cada uno tome decisiones en su propia esfera de acción, sin que aquellas se diluyan en sistema de muchos reenvíos. Pero no hay libertad sin responsabilidad, y el funcionario debe hacerse cargo de las consecuencias de las decisiones que adopte. Ello requiere eliminar una serie de controles previos que solo sirven para encubrir con formalismos los posibles errores sustanciales que se cometan. Debemos ir a un sistema de revisión interior de los actos y decisiones administrativas, con serias sanciones para el mal ejercicio de la libertad que se otorga a los funcionarios. Debemos hacer participar a la población y, en especial, a los usuarios de los servicios públicos en el control de la administración. Debemos simplificar los trámites administrativos, eliminando pasos superfluos, reduciendo el expediente y reemplazando, en lo posible, por

registros computarizados y por encuentros informales entre todos los funcionarios a los que conciernen la decisión, los particulares interesados. Desde ya que esto implica extender a toda la administración el uso de la informática para una más eficaz ejecución y control de la gestión. La reforma del Estado incluye también, como parte sustancial, el perfeccionamiento del orden jurídico y la modernización de la administración de justicia. Me ha complacido profundamente el dictamen y el proyecto de decreto que ya me ha enviado el consejo sobre el problema de las deficiencias en la formulación de normas jurídicas, contradicciones, lagunas, imprecisiones, etc. Que son generadoras de procesos judiciales evitables. Redundando en el trabajo abrumador de los jueces y en una considerable inseguridad jurídica que afecta las iniciativas individuales de la población. La reforma de la administración de justicia debería estar dirigida a ser más eficaz, más ágil y más accesible a todos los sectores de la población la trascendente tarea de dirimir judicialmente los conflictos sociales e individuales. Para ello, parece conveniente estudiar la posibilidad de establecer el proceso oral en el orden nacional, sobre todo, en el ámbito penal, en modo de favorecer la publicidad y la rapidez de los procesos. Asimismo, se deberían completar los estudios sobre la reforma del Ministerio Público para constituirlo como un cuerpo unitario que controle en forma orgánica el ejercicio de las acciones judiciales. Es posible que alguno de los aspectos de la transformación profunda del Estado que los argentinos debemos encarar requieran una reforma constitucional. Por eso me he dirigido oportunamente a este consejo, solicitándole que recabe antecedentes y opiniones, y exprese su propia posición con el fin de formarme un juicio sobre la conveniencia de presentar una iniciativa sobre el tema al Congreso de la Nación. En esa ocasión, mencioné como temas fundamentales principalmente aquellos que están vinculados al perfeccionamiento de la parte orgánica de la Constitución, y en especial, los que se refieren a la forma de hacer más ágil y eficaz el funcionamiento de los diversos poderes del Estado, a facilitar la participación de la población, a promover la descentralización institucional y a mejorar la gestión de la administración. En el marco de estos últimos temas, estoy particularmente interesado en que el análisis de la posibilidad de una reforma constitucional comprenda la alternativa de combinar aspectos de nuestro tradicional régimen presidencialista con elementos de los sistemas parlamentarios. Una fórmula mixta como la que rige en algunas democracias pluralistas y estables permitiría, posiblemente, que el Congreso intervenga en forma directa y eficaz en la gestión y control de los asuntos de Estado, que los ministros tengan una relación más directa con el Parlamento, que se distinga entre la función del manejo cotidiano de la Administración, de la fijación de las grandes políticas nacionales y que haya mecanismos institucionales más dúctiles para enfrentar cambios en las circunstancias sociales y políticas. Las decisiones y medidas cuyo estudio preliminar encomiendo a este Consejo para la Consolidación de la Democracia, implicarían, de adoptarse por los órganos ejecutivos, legislativos y constituyentes que correspondan, la fundación, en la práctica, de una Segunda República. La que fue fundada en el siglo pasado respondió a un modelo que debe ser superado y enfrentó dramáticos problemas políticos e institucionales que se agravaron en las últimas décadas. Estamos en una nueva etapa fundacional que remueve los factores que han provocado el desencuentro y



la frustración y que dará frutos que serán aprovechados plenamente por los argentinos que hoy son todavía jóvenes. 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. Se trata de crear condiciones para una nueva República, que ofrezca nuevas fronteras mentales a los argentinos. Muchas gracias.