

# FEDERALISMO, ASIGNATURA PENDIENTE

Jorge P. Barrales

## Una nación, tres países

El centralismo porteño nacido en la Revolución de Mayo prevaleció sobre el federalismo que se le opuso, dando como resultado una Nación formalmente federal pero unitaria en los hechos, con profundas desigualdades en lo político, científico-cultural y económico-social que los sucesivos gobiernos no han podido, sabido, o querido corregir. Consecuentemente, nuestra enorme Nación (8° en el mundo por superficie) alberga en su seno tres “países” diferentes (que los definiremos de aquí en más como “Áreas”) siendo el aspecto demográfico una de las manifestaciones más claras de tales diferencias (Ver Tabla I):

**TABLA I: Argentina y sus áreas componentes**

ARGENTINA	2.780.400 Km2 (a)	100% Sup.	(censo 2010)	
			40.117.096 hab	100 % Poblac.
AREA NORTE (b)	1.989.279	71,55%	24.480.588	60,97%
AREA SUR (c) (d)	787.291	28,31%	2.100.188	5,23%
GRAN BS AS (e) (C.A.B.A.+Conurbano)	3.830	0,14 %	13 596 320	33,80%

(a) No se incluye la superficie de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y Orcadas del Sur (bajo litigio con Gran Bretaña y ocupación militar por parte

*El Capitán de Navío IM VGM (R) Jorge P. Barrales pertenece a la Promoción 103 de la ESNM, egresó como Guardiamarina en 1974 y se retiró en 2008 como Jefe de Planes de la Armada, desempeñándose a partir de ese momento como Profesor Militar en la ESGN. Revistó en la mayoría de las unidades operativas de la IM, ejerciendo el Comando de la Compañía Exploración, Batallón de Apoyo Logístico y Fuerza de IM de la Flota de Mar. Participó de numerosos Operativos “Unitas” y en el primer “Fraterno Anfibio”. Fue observador militar en Angola y Jefe de Personal del EM de MINUSTAH (Haiti). Participó de la Operación “Fleetex 96” a fin de capacitarse en Operaciones NEO y contribuir en la elaboración de doctrina específica y conjunta sobre dichas operaciones.*



de esta) ni el denominado “sector antártico argentino”, que de hecho se comparte con otros países.

- (b) Comprende las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Formosa, Chaco, Córdoba, Santa Fe, San Luis, La Pampa, Misiones, Corrientes, Entre Ríos y Buenos Aires (sin los 3627 km<sup>2</sup> correspondientes al conurbano bonaerense).
- (c) Comprende las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.
- (d) Los diez mayores conglomerados urbanos patagónicos son comparativamente muy inferiores a sus equivalentes a nivel nacional (Ver Tablas III y IV)
- (e) La C.A.B.A (203 km<sup>2</sup>) contiene el 22,5% de la población del Gran BS AS, y el Conurbano Bonaerense (3.627 km<sup>2</sup>) el 77,5% restante. Entre ambos concentran más del 40% del PBI y 66% de los servicios.

“La parte principal del arte de poblar es el arte de distribuir la población. A veces el aumentarla demasiado es lo contrario de poblar; es disminuir y arruinar la población del país.”  
—Juan Bautista Alberdi.

**1) El Área Norte (provincias al norte de la Patagonia):** Es un espacio que puede considerarse demográficamente equilibrado para lo que es la realidad nacional. Representa el 71,55% del territorio argentino y contiene a casi el 61% de la población, albergando en su seno varias aglomeraciones urbanas importantes (Ver Tablas I y II). No obstante, presenta asimetrías marcadas en el grado de desarrollo de las provincias componentes (Córdoba, Santa Fe y Mendoza vs Chaco y Formosa).

**TABLA II: Los diez mayores conglomerados urbanos nacionales (Censo 2010)**

N°	Conglomerado	Población	N°	Conglomerado	Población
1°	Gran Buenos Aires	13 596 320	6°	Gran La Plata	787 294
2°	Gran Córdoba	1 466 823	7°	Gran Mar del Plata	593 337
3°	Gran Rosario	1 236 089	8°	Gran Salta	539 187
4°	Gran Mendoza	1 086 126	9°	Gran Santa Fe	490 171
5°	Gran San.Miguel.de Tucumán	794 237	10°	Gran San Juan	461 213

Los nueve conglomerados urbanos que siguen en importancia al Gran Buenos Aires suman una población de 7.454.477 hab. (54,8.% de la población del G.B.A)

**2) El Área Sur (provincias patagónicas):** Este constituye un gran espacio vacío que representa el 28,31% del territorio nacional y alberga solo el 5,23% de la población argentina, aspecto que se agrava considerando que los diez mayores conglomerados urbanos patagó-

**TABLA III: Los diez mayores conglomerados urbanos patagónicos (Censo 2010)**

N°	Conglomerado	Población	N°	Conglomerado	Población
1°	Gran Neuquén	350 541	6°	Gran General Roca	90 607
2°	Gran Comodoro Rivadavia	186 136	7°	Puerto Madryn	81 995
3°	Gran Bariloche	112 887	8°	Gran Viedma	73 322
4°	Gran Trelew	99 430	9°	Río Grande	66 475
5°	Río Gallegos	95 796	10°	Ushuaia	56 593

Población total de los 10 mayores conglomerados : 1.213.672 hab. ( 57,8 % de la población patagónica).

nicos concentran más de la mitad de la población total de esta Área (Ver Tablas I y III). La Patagonia representa nuestro mayor “descuido estratégico”; necesita ser poblada, contar con una red ferroviaria que la recorra de norte a sur y con un sistema de “Roll-On-Roll-Off” que una Tierra del Fuego con el continente.

**3) El Área Gran Buenos Aires (G.B.A):** Comprende la C.A.B.A y el Conurbano Bonaerense. Concentra en el 0,14% del territorio nacional, el 33,8% de la población del país, conformando una verdadera “hipertrofia demográfica” en constante aumento, principalmente por la inmigración proveniente de las provincias más pobres y de los países limítrofes, lo cual contribuye al crecimiento de asentamientos ilegales (1), que se transforman progresivamente en mini-estados paralelos con su propio patrón cultural, donde organizaciones marginales (decentes y delictivas) reemplazan progresivamente las ausencias del estado formal. Por otra parte, el crecimiento de la población aventaja al de los sistemas de sanidad y transporte que deben apoyarla. En síntesis, el G.B.A. constituye un contexto complejo y progresivamente desfavorable, dentro del cual está inserta la Capital de la República Argentina.

**NOTA:** Para los valores de población se tomaron los correspondientes al Censo 2010, por su mayor confiabilidad y porque a los fines del presente trabajo las comparaciones porcentuales derivadas de aquellos son más importantes que las cantidades absolutas estimadas por una proyección.

## El Área Norte (un país aceptable)

El desarrollo de esta Área se vería potenciado por los siguientes factores:

### 1) Adecuación de la coparticipación federal (2):

Pendiente desde hace 20 años, por la preeminencia de la centralización sobre el federalismo; será particularmente beneficiosa para el Área Norte por la cantidad de provincias y población que abarca. Representa el factor contribuyente principal para el desarrollo del Área, reduciendo el flujo de mano de obra hacia el G.B.A, contribuyendo de esta forma a aliviar su problema demográfico.

(1) La población de las villas porteñas creció de 107.422 habitantes (censo 2001) a 163.587 (censo 2010). Las villas 31 y 31 bis, en la zona de Retiro, y la 21-24, en el barrio de Barracas, son las que más crecieron en población y en territorio ( en los asentamientos de Retiro, el 64% de la población es extranjera).

2) La Ley N° 23.548, de 1988, que define el sistema de coparticipación que rige en la actualidad, estableció una distribución primaria del 42,34% para la Nación y del 54,36% para las provincias, apartando un 2% para la recuperación del nivel relativo de desarrollo de las provincias más atrasadas, y 1% al fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN). La Constitución reformada en 1994 exigió que el Congreso de la Nación Argentina dicte en un período no mayor a un año una nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos, sin que se hayan logrado aún los consensos necesarios para formular un acuerdo.



**“Si el salario es lo que lleva a la población a un punto con preferencia a otro, la ley puede trasladar de un punto a otro el trabajo que produce ese salario.”**  
 —Juan Bautista Alberdi.

(3)

Inaugurados en 1910, cerrados en 1980, reabiertos en 1984, vueltos a cerrar en 1996. En 2003 el presidente Kirchner anunció su reapertura y la rehabilitación progresiva de sus líneas de producción. En 2008 la presidente Cristina Fernández anunció la Segunda reapertura de los talleres y en el 2013 el Ministro del Interior anunció el giro de fondos para la reactivación de los mismos.

(4)

Su versión de máximo alcance incluye el sur de Bolivia. La represa de Zanja del Tigre (la principal) debería haber estado lista en 1991. A principio de 2013 se realizaron estudios correspondientes a tres centrales hidroeléctricas.

(5)

La construcción del Ferrocarril Trasandino (del lado argentino) fue concedida según Ley 583 del 5 de noviembre de 1872 y se inició en 1889, siendo inaugurado en 1910. Unía la ciudad chilena de Los Andes y la ciudad argentina de Mendoza El último tren de pasajeros circuló el 21 de septiembre de 1979 y cesó de operar en 1984. Actualmente está en ruinas.

(6)

Antecedente: Decreto-Ley 19.610 del General Lanusse (Presidencia de facto) R/ Necesidad de traslado de la Capital Federal.

(7)

Las obras comenzaron en 1956. Brasilia fue inaugurada en 1960 luego de 41 meses de trabajos.

(8):Cuando Carlos Menem

asumió la presidencia, en 1989, decidió disolver el ENTECAP (Ente para la Construcción de la Nueva Capital).

(9)

El ENTECAP apreció un costo de 2.231 millones de dólares estadounidenses y un tiempo estimado para la inauguración de doce años (Brasilia demandó 4 años).

(10)

Esperar una "ciudad llave en mano" fue una de las causas del fracaso anterior.

## 2) Ejecución de antiguos proyectos postergados:

- Talleres ferroviarios de Tafí Viejo (Tucumán): El funcionamiento a pleno de este proyecto de accidentada trayectoria<sup>(3)</sup> será un aporte importante para la economía de una de las principales provincias del Área Norte, además de una contribución efectiva para la recuperación de la degradada capacidad ferroviaria nacional.
- Proyecto cuenca del Bermejo: Fue concebido en 1960 y no superó la etapa de proyecto<sup>(4)</sup>. De concretarse, beneficiaría directamente a cuatro provincias del norte argentino (Ver Tabla IV) además de contribuir a incrementar el potencial hidroeléctrico nacional.
- Ferrocarril Trasandino: Este proyecto<sup>(5)</sup>, anterior al de Tafí, corrió una suerte parecida. En caso de concretarse favorecería directamente a la provincia de Mendoza e indirectamente a la recuperación de la degradada capacidad ferroviaria nacional, contribuyendo, además, a la "proyección comercial hacia el Pacífico", en caso de que se adopte esta estrategia económica.

**3) Enlace ferroviario entre Buenos Aires – Patagones:** sería el paso previo necesario para el desarrollo del "ferrocarril patagónico" mencionado en el Área Sur.

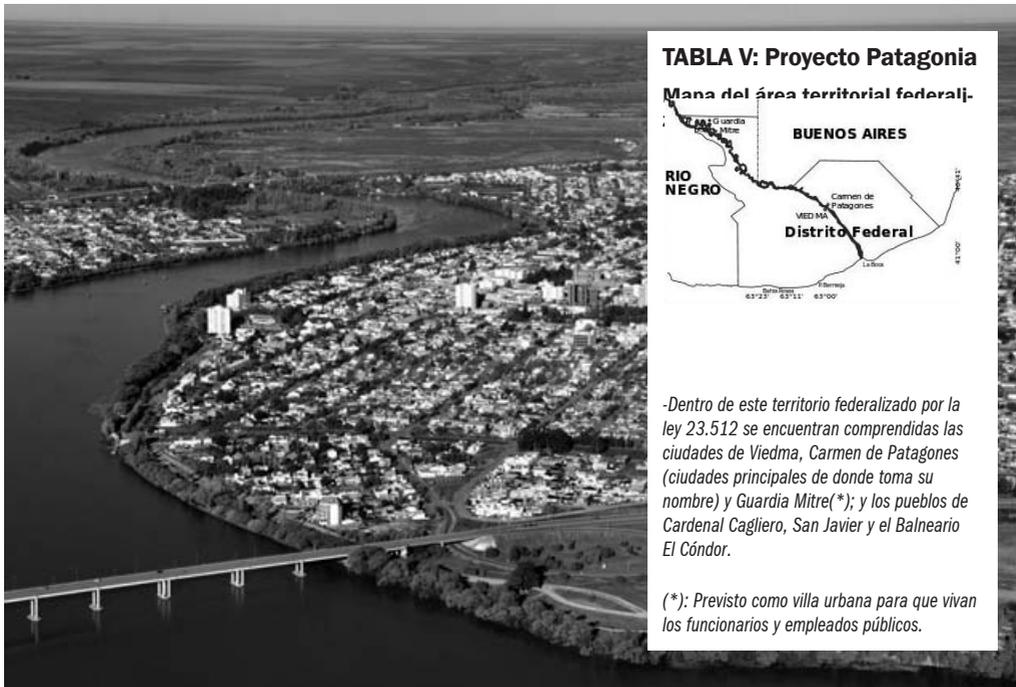
## El Área Sur (un país vacío)

El desarrollo general y particularmente demográfico de esta Área comprende tres proyectos y una política inmigratoria:

**1) Proyecto Patagonia :** concebido por el Presidente Alfonsín, establecía el traslado de la Capital Federal a "Viedma-Patagones"<sup>(6)</sup> dentro de un Territorio Federal creado a tal efecto (Ver Tabla V). Este proyecto, postergado pero nunca anulado por el Congreso, colocaba a la nueva Capital Federal en las puertas del enorme espacio vacío patagónico, teniendo un valor estratégico equivalente al del traslado de la capital de Brasil por Juscelino Kubitschek<sup>(7)</sup>, aunque la capacidad de ambos mandatarios para concretar sus respectivos proyectos dentro de sus propias coyunturas adversas sean un buen ejemplo de lo difícil que es ingresar al "salón VIP" de los estadistas. La reactivación de este proyecto<sup>(8)</sup> constituiría una de las decisiones estratégicas más trascendentes de la historia argentina<sup>(9)</sup>. El Gobierno que decida hacerlo debería mudar su sede ni bien estén terminados los edificios para los tres poderes y ministerios fundamentales<sup>(10)</sup>, empleando la ciudad de Viedma como apoyo y el traslado de las sedes de las FF.AA (previa racionalización de la estructura actual) como punta de lanza.

**"La riqueza natural y espontánea de ciertos territorios es un escollo del que deben preservarse los pueblos inteligentes que los habitan. Todo pueblo que come de la limosna del suelo será un pueblo de mendigos toda su vida."  
—Juan Bautista Alberdi.**





**“Si no existieran dificultades no habría éxitos.”**  
**—Domingo Faustino Sarmiento.**

**2) Ferrocarril patagónico:** Esta propuesta ( sobre la que no encontré antecedentes) implica construir una línea férrea de Viedma a Río Gallegos (previa adecuación del tramo Buenos Aires-Patagones) .Demandaría una cantidad de mano de obra que la política nacional debería proveer desde el G.B.A con incentivos adicionales para su radicación definitiva (contribuye a la descompresión demográfica del G.B.A).Esta obra sería la versión nacional del “transiberiano ruso”, conformando esa categoría de proyectos cuyo valor estratégico prevalece sobre su rentabilidad.

**3) Enlace Santa Cruz-Tierra del Fuego:** Uniría ambas provincias, separadas por el Estrecho de Magallanes (25 Km), constituyendo un aporte ineludible a nuestra soberanía sobre las líneas de comunicaciones <sup>(11)</sup>, ahorrando los tiempos de espera y costos del pasaje a través de territorio chileno. Se vería potenciado con la finalización del ferrocarril patagónico arriba mencionado.

**4) Política de inmigración:** Debería orientar hacia lugares predeterminados de la Patagonia la corriente inmigratoria proveniente de los países limítrofes, contribuyendo directamente al poblamiento patagónico e indirectamente a aliviar una de las causas de crecimiento demográfico en el G.B.A, receptor mayoritario de dicha inmigración.

(11)  
 Hay un proyecto basado en un Roll on - Roll off, de 150 metros de eslora, 22 metros de manga, 16 metros de puntal y 2 motores de 6.550 HP por hélice; con una capacidad de carga de 45 camiones, 4 micros, 75 auto-moto-bici, y 363 personas asociadas a dichos vehículos. El tiempo de cruce estimado sería de 3 horas.

## El Área Gran Buenos Aires (un país inaceptable)

El G.B.A es la expresión acabada del centralismo que postergó el progreso argentino por la senda federal, y que en términos demográficos debemos considerar inaceptable.

Ignorar o subestimar este problema facilitará la acumulación de causas cuyo efecto probable sea una situación traumática que exija igual respuesta; lo cual puede evitarse con una política gradual, racional, continua en el



(12)

En el año 1980 el abogado y economista Guillermo Laura, quien se desempeñaba en aquel momento como Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, publicó junto a Jaime Smart, el libro titulado "La Provincia del Río de la Plata", donde proponen por primera vez la creación de este nuevo distrito.

(13)

El Proyecto Patagonia no se ejecutó y el de la unificación de la Capital Federal y el Conurbano fue rechazado por el Congreso, que lo reemplazó por la "provincialización" de la Ciudad de Buenos Aires, dando origen posteriormente a la actual C.A.B.A

(14)

*EJEMPLOS: Tres policías en cooperación/competencia (Federal, Metropolitana y Bonaerense), "guerra por la basura" entre C.A.B.A y PBA, saturación de los hospitales porteños por atención de bonaerenses, cantidad de conurbanenses (48%) que se desplazan a la C.A.B.A para trabajar, distintos criterios para encarar delitos/faltas tales como ocupación ilegal de espacios y edificios, cortes de rutas y calles, etc..*

(15)

*Evita la tentación de retener personas necesitadas de subsidios en condición de "votos cautivos".*

(16)

*En el caso de las villas 31 y 31 bis (Retiro) los asentamientos se han transformado en un verdadero mercado inmobiliario paralelo que incentiva su continuo crecimiento, amparado por la laxitud de la política inmigratoria.*



**“Los hombres no entran en razón mientras no padecen.”**  
—Manuel Belgrano.

tiempo e inmune a las alternancias de los sucesivos gobiernos. Para actuar sobre la problemática de esta Área considero la ejecución concurrente de los aspectos abajo mencionados:

**1) Provincia del Río de la Plata:** Este proyecto de la década del 80 proponía unificar la Capital Federal y el Conurbano<sup>(12)</sup>, quedando este separado de la Provincia de Buenos Aires. Con gran visión estratégica y pobre capacidad de definición, el presidente Alfonsín lo tomó en 1986 y lo incluyó junto al "Proyecto Patagonia" en su frustrado Plan para la "Segunda República"<sup>(13)</sup>.

Este proyecto permite encarar con unidad de criterio<sup>(14)</sup> una problemática que por su naturaleza vulnera el límite formal (Av. General Paz) entre sus partes componentes; tiene una importancia estratégica equivalente al "Proyecto Patagonia", con el cual está indisolublemente asociado. Asimismo, el gobernador de esta nueva provincia debería ser designado directamente por el Presidente de la Nación<sup>(15)</sup>, teniendo como uno de los ejes de su gestión el desarrollo de una política de descompresión demográfica progresiva, encuadrada en una estrategia nacional en tal sentido.

**2) Política de descompresión demográfica progresiva:** Esencialmente consiste en mantener una articulada "doble pinza" de incentivos para irse y desincentivos para quedarse sobre un sector de la población del G.B.A que, por exceso de asistencialismo, recibe facilidades que las restantes provincias no pueden brindar, y que resultan económicamente insostenibles para las arcas que las sufragan. Esta política debería incluir los siguientes aspectos:

- a) Restringir la inmigración extranjera hacia el G.B.A a la categoría de "inmigración altamente calificada".
- b) Promover económicamente el desplazamiento voluntario y establecimiento en lugares promocionales de la Patagonia para los inmigrantes provenientes de los países limítrofes y de las provincias argentinas ("País del Norte"); para estos últimos agregar la opción del regreso (subsidiado) a sus provincias de origen (con coparticipación federal actualizada).
- c) Para los que permanezcan en asentamientos ilegales y reciban subsidios, reducir estos progresivamente a medida que sus beneficiarios rechacen contraprestaciones laborales ofrecidas por la Nación y/o el G.B.A.
- d) Combatir el "trabajo esclavo" y la venta ambulante que compita deslealmente con el comercio formal.
- e) Desarticular el "mercado inmobiliario paralelo" en los asentamientos<sup>(16)</sup>

**“Me hierva la sangre, al observar tanto obstáculo, tantas dificultades que se vencerían rápidamente si hubiera un poco de interés por la patria.”**  
—Manuel Belgrano.

## EPILOGO

Los temas aquí tratados deberían formar parte de un plan nacional de largo plazo de **nivel estratégico**; no obstante, si quisiéramos hacer una analogía con el método de **planeamiento operativo conjunto** de nuestras FF.AA, podríamos asociar los títulos del presente trabajo a cuatro de los principales elementos del **“diseño operativo”** (17):

**Líneas de Operaciones-LO-** (18): Para este caso son tres y se corresponden con cada una de las Áreas tratadas (Norte, Sur y G.B.A).

**Puntos Decisivos –PD-** (19): Correspondientes a cada subtítulo de las Áreas (LO), expresado como “condición alcanzada”.

Ejemplo para LO Norte”:

- Coparticipación federal corregida.
- Proyectos postergados ejecutados.
- Enlace ferroviario Buenos Aires – Patagones operativo.

**Estado Final Deseado-EFD-** (20): República Argentina aceptablemente federalizada en sus aspectos político, económico y socio-cultural; y con sus asimetrías demográficas reducidas a niveles aceptables y siguiendo una tendencia que impida volver a la situación inicial.

**Tiempo Duración:** Cuarenta años .Este lapso abarca diez períodos presidenciales y lleva implícita la condición básica de continuidad y preacuerdo multipartidario, rompiendo la cultura política nacional de criticar lo anterior y comenzar de cero la marcha hacia un nuevo fracaso. ■

**“¿Qué otra cosa son los individuos de un gobierno, que los agentes de negocios de la sociedad, para arreglarlos y dirigirlos del modo que conforme al interés público?”**  
–Manuel Belgrano.

(17)  
*Elementos del Diseño Operacional: Estado Final Deseado, Centro de Gravedad, Puntos Decisivos, Líneas de Operaciones, Momentum (tiempo oportunidad), Tempo (tiempo ritmo) y Tiempo Duración.*

(18)  
*Línea de Operaciones (LO): Secuencia espacio-temporal que une Puntos Decisivos en su camino hacia el Estado Final Deseado (EFD).*

(19)  
*Puntos Decisivos (PD): Son “hitos” sobre la LO a la que pertenecen. A pesar de que se los denomina “puntos” se expresan como lo que realmente son: “condiciones” alcanzadas que contribuyen al logro del EFD.*

(20)  
*Estado Final Deseado (EFD): Situación que se pretende alcanzar por efecto concurrente de los PD de cada una de las LO.*

## BIBLIOGRAFÍA

- Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina- Juan bautista Alberdi.
- Censo Nacional 2010.
- Decreto-Ley 19.610 del General Lanusse (necesidad de traslado de la Capital Federal)
- Ley 23.512 (Proyecto Patagonia)
- Decreto 1156: creación del Ente para la Construcción de la Nueva Capital - Empresa del Estado (ENTECAP).
- La Provincia del Río de la Plata-Guillermo Laura y Jaime Smart.
- Ley 583 del 5 de noviembre de 1872 (Ferrocarril Trasandino).
- El ferrocarril trasandino, 1872-1984. Un siglo de ideas, política y transporte en el sur de América-Lacoste Pablo- Centro de investigaciones Diego Barros Arana; 2000.
- “Villas y asentamientos: Un crecimiento inaceptable (La Nación, 10/01/2014)
- “La población de las villas creció un 52,3 % entre 2001 y 2010” (La Nación-06/01/2014)
- “El 48 % de los que trabajan en la Capital viven en el conurbano” (La Nación- 19/01/2014)
- “Por una desconcentración demográfica argentina”. Monografía. Buenos Aires (Aguirre, Alfredo: Año 2007).
- “Meditación sobre el traslado de la Capital”. Publicado en “Senderos Sureños”. General Roca, Río Negro (Aguirre, Alfredo: Año 1987).
- Manual de Estrategia y Planeamiento para la Acción Militar Conjunta-Nivel Operacional-La Campaña (MC 20-01) -EMCO-2013.
- Proceso de Planeamiento Operativo (Nivel Operacional) Escuela Superior de las FF.AA de España (2011).