OBSERVATORIO DE REFORMA ELECTORAL E INSTITUCIONAL

ISSN 2796- 7522

NÚMERO 15
1ER SEMESTRE 2026

30° aniversario de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



DIRECCIÓN GENERAL ASUNTOS POLÍTICOS Y ELECTORALES
SUBSECRETARÍA DE RELACIONES GUBERNAMENTALES
MINISTERIO DE JUSTICIA

Buenos Aires Ciudad

Buenos Aires Ciudad

Jefe de Gobierno
Jorge Macri

Vicejefa de Gobierno
Clara Muzzio

Jefe de Gabinete de Ministros
Gabriel Sánchez Zinny

Ministro de Justicia
Gabino Tapia

Subsecretaria de Relaciones Gubernamentales
Natalia Gambaro

Director General de Asuntos Políticos y Electorales
Javier Tejerizo

N° 15 1er semestre 2026

Revista

Observatorio de Reforma Electoral

Junio 2026

Ministerio de Justicia
Subsecretaría de Relaciones Gubernamentales
Dirección General Asuntos Políticos y Electorales

Uspallata 3160, 1° piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires
C1437JCL · +54 11 5091-7510 · dgapye@buenosaires.gob.ar

Coordinación
Danilo Degiustti

Edición
Javier Borras
Andrés González Grobas

Diseño y comunicación
Leandro Simcic

Equipo de trabajo
María Luján Bellini
Patricia De Vita

Las opiniones emitidas por los autores son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de quienes integran la Dirección General Asuntos Políticos y Electorales.

ÍNDICE



06 - EDITORIAL

Gabino Tapia

09 - INTERNACIONAL

1.1 Descentralización, poder y proximidad democrática: aprendizajes del modelo español. **Rubén Tamboleo García**

1.2 Federalismo y democracia. **José Said Sánchez Martínez**

ÍNDICE

1.3 Ciudades autónomas, mejores respuestas: una mirada desde las experiencias internacionales. **JORNADA “Ciudades y gobernanzas autónomas”**

19 - NACIONAL

2.1 El hiperpresidencialismo y la creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. **Antonio María Hernández**

2.2 Treinta años después: límites a la transferencia de competencias en el federalismo argentino. **Daniel Cravacuore**

27 - CIUDAD

3.1 “En reglas electorales debe mantenerse el requisito de la mayoría especial para garantizar un mayor control”. **Entrevista a Marcelo Escolar**

3.2 La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires: evolución, transferencias de competencias y desafíos pendientes (1994–2026). **Karina Palacios**

3.3 La autonomía porteña y el largo camino hacia la descentralización. **Emilio Gabriel Soto**

3.4 El sistema electoral en la Constitución del 96. **Javier Tejerizo**

3.5 Del cupo a la paridad de género: cómo el debate constituyente transformó la representación política en la Ciudad. **Patricia De Vita**

3.6 Los partidos políticos y las campañas electorales en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. **Javier Borras**

ÍNDICE

3.7 Las discusiones en la Convención Constituyente para fijar el sistema de elección de Legisladores de la Ciudad. **Andrés Gonzáles Grobas**

51 - PROVINCIAS

4.1 La nueva Constitución de Santa Fe y la autonomía municipal: oportunidades y desafíos. **Oscar M. Blando**

Esta revista también se escucha.



EDITORIAL



La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cumple 30 años y su conmemoración es una oportunidad para reforzar el compromiso con nuestra autonomía.

De hecho, el art. 6° señala que las autoridades tienen el mandato de agotar las instancias políticas y judiciales para preservar la autonomía y cuestionar cualquier norma que la limite. Y en cumplimiento de ello, se han logrado avances significativos gracias al accionar conjunto con la Nación para poner en funcionamiento lo previsto hace 30 años. Estos van desde el traspaso de la Policía de la Ciudad, el Subte y el fuero del consumo hasta la transferencia de determinados tipos penales.

Sancionada el 1 de octubre de 1996, la Constitución tuvo entre sus objetivos centrales la organización de las instituciones de la Ciudad. Bajo tal premisa, fijó el voto directo y el sistema de doble vuelta para la elección del Jefe de Gobierno (arts. 95 y 96), creó un Poder Legislativo unicameral con 60 Legisladores (arts. 68 y 69) y estableció un Poder Judicial propio (arts. 106 y 107), encabezado por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ).

A su vez, dio un claro impulso a la descentralización territorial mediante la figura de las Comunas, con Juntas integradas por siete miembros elegidos en forma directa, a través de representación proporcional (arts. 127 a 131).

La Constitución de la Ciudad fue de vanguardia al garantizar el acceso a la justicia de todos sus habitantes, sin que pueda verse limitado por razones económicas (art. 12). A su vez, proclamó la igualdad real de oportunidades y trato entre mujeres y varones (art. 36). En materia laboral, aseguró al trabajador los derechos establecidos en la Constitución Nacional y los convenios ratificados (art. 43).

Por otra parte, con el propósito de consolidar el modelo de control integral e integrado de la Ciudad, se creó la Sindicatura General (art. 133), la Procuración General (art. 134), la Auditoría General (art. 135), la Defensoría del Pueblo (art. 137) y el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos (art. 138).

Para muchos de estos avances resultó clave el esfuerzo conjunto con el Poder Judicial y Legislativo, a fin de tomar la iniciativa y sancionar proyectos fundamentales para operativizar los mandatos constitucionales. Una temática más que destacada es la electoral,

cuya particularidad resulta del hecho de que todas las iniciativas deben ser aprobadas por las dos terceras partes de la Legislatura (arts. 69 y 82 de la Constitución).

La sanción del Código Electoral de la Ciudad (Ley N° 6.031) fue un hito alcanzado en 2018, después de numerosas conversaciones entre oficialismo y oposición. El texto aprobado regula el sistema electoral de los cargos públicos y el calendario de votaciones, a la vez que incorporó ejes sobre paridad de género; democracia participativa; obligatoriedad de los debates públicos de candidatos; determinación de la boleta única como instrumento de votación y empadronamiento automático para migrantes, entre otros aspectos. En 2025 se lograría la puesta en funcionamiento plena de los organismos electorales locales: el Instituto de Gestión Electoral, con funciones administrativas, y el Tribunal Electoral de la Ciudad, encargado de garantizar la transparencia y legalidad de los procesos.

Desde que Jorge Macri asumió como Jefe de Gobierno de la Ciudad, lo hizo con la convicción de avanzar en la consolidación de nuestra autonomía. Así, decidió dividir en dos áreas el Ministerio de Seguridad y Justicia, dándole por primera vez en la historia una agenda en materia de transferencia de competencias y judicial propia a la Ciudad.

Con ese impulso, desde el Ministerio seguimos avanzando: logramos el traspaso de las líneas de colectivos que recorren únicamente la Ciudad, sancionamos el Código Procesal para la Justicia del Trabajo (Ley N° 6.790), y eso nos permitió avanzar con la puesta en funcionamiento del Fuero Laboral local (Ley N° 6.789). Este hito, además, se vio reforzado con la reciente transferencia de la justicia laboral ordinaria por parte del Gobierno Nacional.

Para concretarlo, en 2025 conformamos una mesa de trabajo con el Ministerio de Justicia de la Nación para debatir las condiciones y avanzar en la transferencia de competencias judiciales. Los equipos técnicos de ambas jurisdicciones trabajamos durante semanas en la redacción de un convenio que firmamos el Jefe de Gabinete nacional y yo. Luego, el documento se envió al Congreso Nacional incorporado al texto de la Reforma Laboral, y quedó homologado por la aprobación de ambas cámaras legislativas. Este hito de nuestra autonomía, en conjunto con una ley laboral actualizada, va a dar el marco de certidumbre y racionalidad necesaria tanto para el trabajador como para el empleador de la Ciudad.

EDITORIAL

Además, se creó el Servicio Penitenciario y de Reintegración Social (Ley N° 6.923 - año 2025), que nos va a permitir tener por primera vez un sistema de Justicia Penal de la Ciudad, y así ofrecer un esquema de seguridad integral. Simultáneamente, quedó aprobada la Ley de Ejecución de la Pena (Ley N° 6.924), por la cual se busca que el condenado asuma un compromiso con su reinserción mediante el acceso a educación y trabajo, garantizando siempre la reparación a las víctimas. En tanto, la modificación a la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley N° 6.925) instauró la figura de los Juzgados de Ejecución Penal.

Si bien son varios los avances que cumplen con el art. 129° de la Constitución Nacional, que garantiza el carácter autónomo de nuestra Ciudad, nuestra autonomía es aún imperfecta. Por eso, vamos a seguir trabajando a fin de conseguir las competencias correspondientes o crear soluciones locales hasta que se efectivicen.

Tal como se indica en las páginas de esta publicación, a lo largo del camino será clave mantener el diálogo con las autoridades nacionales y coordinar una agenda común, además de persistir en nuestros reclamos y aprovechar cada oportunidad disponible para sumarlos al debate público.

Lo merecemos todos los porteños, para transformar en realidad lo que manda la Constitución.

GABINO TAPIA
Ministro de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



INTERNACIONAL

Fuente: turismo.buenosaires.gob.ar

1.1 DESCENTRALIZACIÓN, PODER Y PROXIMIDAD DEMOCRÁTICA: APRENDIZAJES DEL MODELO ESPAÑOL

RUBÉN TAMBOLEO GARCÍA



Coordinador del Grupo de Investigación Complutense Gobernanza y Gestión Pública (GOGEP). Profesor de Sociología (Universidad Autónoma de Madrid y Universidad Carlos III de Madrid).
Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración Pública, Licenciado en Sociología, Magíster en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid).

I. INTRODUCCIÓN

La organización territorial del poder constituye uno de los elementos clave para comprender la calidad democrática y la eficacia de un Estado. La descentralización, entendida como la transferencia de competencias, recursos y capacidad de decisión hacia niveles subnacionales, se ha consolidado como una herramienta fundamental para acercar la política al ciudadano, mejorar la gestión pública y fortalecer la rendición de cuentas. Sin embargo, su diseño institucional no está exento de tensiones ni de resultados paradójicos. La comparación de España y Argentina ofrece un terreno especialmente fértil para analizar estas dinámicas.

España, formalmente un Estado autonómico, ha sido descrita como uno de los países más descentralizados del mundo en términos políticos y fiscales. No obstante, esta descentralización se ha concentrado principalmente en el nivel regional (comunidades autónomas), dejando en segundo plano a los gobiernos locales. El fenómeno ha generado un "cuello de botella institucional" que limitó la prometida "segunda descentralización" hacia los municipios, reduciendo la proximidad efectiva entre ciudadanía y poder político.

Por su parte, la Argentina, configurada constitucionalmente como un Estado federal, enfrenta desafíos distintos pero relacionados. A pesar de su estructura organizacional, persisten dinámicas de centralización política y fiscal que tensionan las autonomías provinciales y municipales, generando riesgos de concentración de poder en el nivel nacional.

El objetivo de este texto es analizar el caso español, evaluar sus limitaciones en la descentralización hacia los gobiernos locales, examinar los riesgos presentes en el sistema argentino y, finalmente, comparar ambos modelos a fin de extraer lecciones útiles. En particular, se argumenta que la Argentina puede aprender de los aciertos y errores del modelo español, especialmente en lo relativo a evitar estructuras intermedias que bloqueen la proximidad democrática y a diseñar mecanismos efectivos de descentralización real. Este es el planteamiento, pero desde luego que la Argentina también tiene mucho a enseñar.

II. EL CASO DE ESPAÑA: DESCENTRALIZACIÓN AUTONÓMICA Y FRACASO DE LA "SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN"

Desde que fue aprobada la Constitución de 1978, España ha experimentado un profundo proceso de descentralización política que dio lugar al "Estado de las Autonomías". Este modelo permitió la transferencia de competencias clave —sanidad, educación, servicios sociales— a las comunidades autónomas, convirtiendo al país en uno de los sistemas más descentralizados de Europa (Hooghe, Marks y Schakel, 2016)

En términos comparados, comunidades autónomas

como el País Vasco o Cataluña poseen niveles de autogobierno que superan incluso a territorios tradicionalmente considerados autónomos, como Puerto Rico. El País Vasco, por ejemplo, dispone de un régimen fiscal propio que le otorga un grado excepcional de autonomía financiera (Aja, 2014). Esta singularidad refleja lo profundo del proceso descentralizador español en el nivel regional.

Sin embargo, el modelo presenta una limitación estructural relevante: la descentralización se ha detenido en el nivel autonómico, sin trasladarse de manera significativa al ámbito municipal. La llamada "segunda descentralización" —es decir, el traspaso de competencias y recursos desde las comunidades autónomas hacia los ayuntamientos— ha sido reiteradamente anunciada pero nunca materializada a pleno.

Este fracaso tiene varias causas. Primero, las comunidades autónomas han actuado como "actores de veto", reteniendo competencias y recursos que podrían haberse delegado en los gobiernos locales. Desde una perspectiva de economía política, tal situación responde a incentivos institucionales: las autonomías consolidan su poder político y presupuestario al evitar transferencias descendentes (Montero y Samuels, 2004).

En segundo lugar, el diseño del sistema de financiación local en España ha sido históricamente limitado. Los municipios dependen en gran medida de transferencias y de ingresos propios relativamente restringidos, lo que reduce su capacidad de acción autónoma (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2021). Esta dependencia financiera limita la posibilidad de que los gobiernos locales desarrollen políticas públicas adaptadas a las necesidades específicas de sus ciudadanos.

Además, existe una cultura política que ha privilegiado el nivel autonómico como espacio de identidad y representación, relegando el papel de los municipios. Esto ha generado una paradoja: aunque España es altamente descentralizada en términos formales, la política no siempre se ha acercado efectivamente al ciudadano.

Las consecuencias de un modelo así son significativas. Por un lado, se produce una cierta "lejanía institucional": las decisiones relevantes se toman en niveles que, aunque descentralizados respecto al Estado central, aparecen relativamente distantes del ciudadano medio (y eso ocurre más en comunidades extensas como Andalucía y Castilla y León, siendo esta segunda un artificio especialmente particular). Por otro lado, se desaprovecha el potencial de los gobiernos locales como espacios de innovación política y participación democrática (Denters y Rose, 2005). El escenario de presupuestos participativos ha sido un fracaso rotundo en mi país.

Además, la falta de una "segunda descentralización" ha generado desigualdades territoriales en la prestación de servicios públicos, ya que las comunidades autónomas no siempre distribuyen los recursos de manera homogénea dentro de su territorio. Ello refuerza la idea de que la descentralización no garantiza por sí misma la equidad ni la proximidad democrática (Tamboleo García, 2026).

En suma, el caso español muestra que una descentralización incompleta puede producir efectos ambivalentes: fortalece la autonomía regional, pero no necesariamente mejora la calidad democrática a nivel local. Este es un aspecto clave del que otros países, como la Argentina, pueden extraer importantes lecciones.

III. EL CASO ARGENTINO: FEDERALISMO FORMAL Y RIESGOS DE CENTRALIZACIÓN

La Argentina se define constitucionalmente como una república federal, conservando las provincias amplias competencias políticas y administrativas. Sin embargo, en la práctica, el sistema ha mostrado tendencias recurrentes hacia la centralización, especialmente en el ámbito fiscal y político (Gervasoni, 2010). Uno de los principales problemas radica en la distribución de recursos. El sistema de coparticipación federal ha generado una fuerte dependencia de las provincias respecto del Gobierno nacional, lo que limita su autonomía real (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2012). Tal dependencia puede traducirse en relaciones de subordinación política, debilitando el federalismo efectivo.

Asimismo, el Poder Ejecutivo nacional ha acumulado una influencia significativa en la toma de decisiones, en parte debido a crisis económicas recurrentes que justificaron la centralización de competencias. Este fenómeno fue descrito como un "federalismo desequilibrado", donde el centro domina sobre las periferias.

A nivel municipal, los problemas son aún más acentuados. Las administraciones locales suelen depender de las provincias tanto en términos normativos como financieros, lo que limita su capacidad de acción. Esto genera una doble capa de dependencia: municipios subordinados a provincias, que a su vez aparecen subordinadas al Estado nacional.

El riesgo principal para la Argentina es reproducir una estructura en la cual la descentralización normativa no se traduce en autonomía verdadera. En dicho

sentido, el caso español ofrece una advertencia clara: incluso en sistemas altamente descentralizados, pueden surgir “niveles intermedios” que bloqueen la proximidad democrática.

IV. COMPARACIÓN EN EL ESCENARIO ACTUAL

Comparar a España con la Argentina permite identificar similitudes estructurales, pese a sus diferencias institucionales. Ambos países presentan sistemas descentralizados en el plano formal, pero con limitaciones en la distribución efectiva del poder.

En España, el problema radica en la concentración de competencias en las comunidades autónomas, que actúan en calidad de barrera para la descentralización local. A su vez, se observan otros procesos que de mínimo son ineficientes, como las duplicidades. En la Argentina, por su parte, el desafío es la centralización en el nivel nacional, que reduce la autonomía provincial y, en cascada, la municipal.

Sin embargo, existe un punto común: en ambos, casos desde una perspectiva crítica y ambiciosa, el nivel más cercano al ciudadano —el municipal— es el más débil en términos de recursos y capacidad política. Esto sugiere que la clave no es solo descentralizar, sino hacerlo de manera equilibrada y multinivel.

En el contexto actual, caracterizado por demandas crecientes de participación y transparencia, la debilidad del nivel local representa un desafío crítico. La legitimidad democrática depende, en gran medida, de la capacidad de las instituciones para responder de manera cercana y eficaz a las necesidades ciudadanas.

V. CONCLUSIONES

El análisis comparado entre España y la Argentina permite extraer varias lecciones relevantes. En primer término, la descentralización no debe entenderse únicamente como un proceso vertical desde el Estado central hacia niveles intermedios, sino como un sistema multinivel que incluya de manera efectiva a los gobiernos locales.

Segundo, es fundamental evitar la creación de “cuellos de botella institucionales”, como los observados en España, donde las comunidades autónomas han limitado la descentralización hacia los municipios. La Argentina debe prestar especial atención a este riesgo, asegurando que las provincias no reproduzcan dinámicas similares.

A su vez, la autonomía política debe ir acompañada de autonomía fiscal. Sin recursos propios suficientes, los gobiernos subnacionales difícilmente pueden ejercer sus competencias de manera efectiva.

Finalmente, la proximidad democrática tiene que ser un objetivo central del diseño institucional. Acercar la política al ciudadano no es solo una cuestión de eficiencia, sino también de legitimidad y calidad democrática.

Con todo ello, el aprendizaje conjunto entre España y Argentina puede sumarnos tanto gracias a los logros como a las limitaciones del modelo español. La clave reside en construir un sistema descentralizado que no solo distribuya el poder, sino que lo acerque realmente a la ciudadanía y agrande el espacio de gobernanza ahora limitado.

VI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Aja, E. (2014). *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales.* Alianza Editorial.

Ardanaz, M.; Leiras, M.; y Tommasi, M. (2012). The politics of federalism in Argentina. *Journal of Public Economics, 96*(3–4), 347–359.

Denters, B. y Rose, L. (2005). *Comparing local governance: Trends and developments.* Palgrave Macmillan.

Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes. *World Politics, 62*(2), 302–340.

Hooghe, L.; Marks, G.; y Schakel, A. (2016). *Measuring regional authority.* Oxford University Press.

Montero, A. P. y Samuels, D. (2004). *Decentralization and democracy in Latin America.* University of Notre Dame Press.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2021). *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers.* OECD Publishing.

Tamboleo García, R. (2026). *Manual de Sociología: la sociedad gaseosa.* Tirant lo Blanch. https://doi.org/10.36151/TLB_9791370219819

1.2 FEDERALISMO Y DEMOCRACIA

JOSÉ SAID SÁNCHEZ MARTÍNEZ



Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación de México (nivel I).
Licenciado en Sociología Rural (Universidad Autónoma Chapingo), Magíster en Sociología Política (Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora), Doctor en Ciencia Social (El Colegio de México).

El Estado federal es una estructura que tiene dos o más órdenes de gobierno, cada uno con cierto grado de autonomía establecida constitucionalmente (Riker, 1964). En este sentido, el federalismo combina dos principios: el autogobierno de las unidades constitutivas y el gobierno compartido entre ellas (Elazar, 1991). En efecto, cada orden de gobierno posee cierto nivel para tomar decisiones por sí mismo, siempre y cuando se respete el orden constitucional. Sin embargo, al momento de modificar este marco constitucional, su autonomía de forma separada no es suficiente y se necesita una cooperación. Lo anterior se puede traducir como una división vertical del poder (Lijphart, 1979). En suma, en un Estado federal, los órdenes de gobierno se controlan entre sí y dentro de cada orden hay un contrapeso horizontal del poder.

No obstante, el efectivo funcionamiento de lo anterior depende de otros aspectos (Shugart y Mainwaring, 2002). Al igual que ocurre con la división horizontal de poderes, la efectividad del balance entre órdenes de gobierno se deriva de la dimensión partidista, es decir, de si un mismo partido los domina o no. Se ha documentado que cuando el Poder Ejecutivo cuenta con mayoría en el Congreso, generalmente la voluntad que prevalece es la del primero. En el caso opuesto, es más probable que el Congreso ejerza sus facultades de contrapeso frente al Ejecutivo, ya sea rechazando sus iniciativas y enmendándolas. En la interacción entre órdenes de gobierno también se observa algo similar: cuando partidos políticos distintos dominan cada orden, es más probable que surja el conflicto o contrapeso entre ellos. En el escenario opuesto, hay más posibilidades para la cooperación (Riker y Schaps, 1957).

La dimensión partidista permite destacar dos puntos en el marco del federalismo. El primero, que la activación del control vertical depende, en parte, de que un mismo partido mantenga o no los diferentes órdenes de gobierno. La segunda cuestión es el grado de control. En un contexto de división vertical partidista *altamente polarizado*, lo más probable es que surja la parálisis o el sabotaje, especialmente cuando se requieren reformas que implican la cooperación de la mayoría de las unidades constitutivas. Por otro lado, en un escenario de unión vertical partidista *altamente disciplinado*, la cooperación puede terminar en subordinación absoluta, generalmente de los gobiernos subnacionales hacia el nacional. Entre estos dos extremos, existen diferentes balances que pueden dar paso a una interacción relativamente funcional. Por supuesto, el grado dependerá del tipo de sistema electoral de cada país.

Pero a lo anterior, hace falta añadir otro elemento que tiene relevancia en la discusión: se trata del tipo de régimen político que prevalece en cada orden de gobierno. Hace algunos años, varios autores destacaron que las transiciones a la democracia de la tercera ola no implicaron una expansión homogénea en todo el territorio. Si bien a nivel nacional el régimen contaba con las reglas esenciales de una democracia, difícilmente se podía decir lo mismo a nivel subnacional. Esto generaba la convivencia,

generalmente, entre una democracia nacional y regímenes subnacionales que oscilaban entre la democracia y el autoritarismo (Gervasoni, 2009, 2011 y 2018; Gibson, 2007 y 2012; Giraudy, 2015). No obstante, ahora estamos frente a un escenario que agrava la situación, en el cual los gobiernos nacionales de algunos países parecen acercarse más al autoritarismo, cada uno con distinta magnitud. Una de las principales consecuencias de esto es la tentación de los gobiernos nacionales por imponerse frente a los subnacionales.

La interacción entre órdenes de gobierno con diferente tipo de régimen político genera diversas configuraciones. En una de ellas, que ya hemos visto, convive un régimen democrático nacional con regímenes democráticos y no democráticos subnacionales: el primero vela por la expansión de las reglas democráticas en el resto del territorio, mientras que los segundos resisten a la transición. El otro escenario, que actualmente vemos, es aquel donde el Ejecutivo nacional se acerca más a las características de un régimen autoritario, tratando de imponerse no solo a los otros poderes horizontales, sino también sobre los demás órdenes de gobierno. Paradójicamente, el ejemplo por excelencia de este escenario lo estamos presenciando en los Estados Unidos y, detrás de él, en algunos países de América Latina. Pero hay otro escenario, aún más grave: un régimen nacional autoritario que se ha expandido a todos o la mayoría de los regímenes subnacionales.

Precisamente, un Estado federal puede reducir este peligro (más no eliminarlo), pero ello requiere algo fundamental como la existencia de intereses opuestos entre los órdenes y entre los poderes. Como los propios Federalistas señalaron, la ambición se controla con la ambición. En el vínculo horizontal entre los poderes, es más probable que los contrapesos se activen con gobiernos divididos. Aunque esto puede tener consecuencias negativas para la gobernabilidad, la principal ventaja es, ni más ni menos, mantener a raya al poder. Lo mismo ocurre entre órdenes de gobierno: “Como el poder es casi siempre el rival del poder, el gobierno general estará siempre alerta para contener las usurpaciones de los gobiernos estatales, y estos obrarán de igual modo respecto al gobierno general” (Hamilton, Madison y Jay, 2012, 113).

Evidentemente, no se puede dar por sentado que todos los partidos políticos se encuentran comprometidos con los valores democráticos y con el control del poder una vez que llegan a él. Ante semejante riesgo, es preciso evitar que un solo partido presida al gobierno nacional y a todos los gobiernos subnacionales. Esto tiene ventajas y desventajas. Las desventajas ya las hemos visto: gobiernos nacionales democráticos y algunos gobiernos subnacionales autoritarios. Pero la ventaja es que, en un escenario como el actual, en donde un gobierno nacional coquetea con el autoritarismo, se puede reducir el peligro de que un partido pro-autoritarismo se expanda por todas las administraciones subnacionales. Esto permitiría la supervivencia de archipiélagos democráticos que harían frente a una potencial deriva autoritaria.

Lo ideal sería que los partidos con valores democráticos sólidos prevalezcan tanto en los poderes como en los órdenes de gobierno. Sin embargo, dado que quienes integran los partidos no son ángeles, lo más realista que se puede hacer es seguir controlando la ambición con la ambición, tal vez incluso a costa de cierta gobernabilidad.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Elazar, D. (1991). *Exploring Federalism.* University of Alabama Press.

Gervasoni, C. (2009). Democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Revista Aportes, 15*(27), 101-116.

——---------- (2011). Democracia , autoritarismo, e hibridez en las provincias argentinas: La medición y causas de los regímenes subnacionales. *Journal of Democracy en Español, 3*, 75-93.

——---------- (2018). *Hybrid Regimes within Democracies.* Cambridge University Press.

Gibson, E. (2007). Control de límites: Autoritarismo subnacional en países democráticos. *Desarrollo Económico, 47*(186), 163-191.

——---------- (2012). *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies.* Cambridge University Press.

Giraudy, A. (2015). *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries.* Oxford University Press.

Lijphart, A. (1979). Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique, 12*(3), Artículo 3.

Riker, W. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance.* Little, Brown and Co.

Riker, W. y Schaps, R. (1957). Disharmony in federal government. *Behavioral Science, 2*(4), Article 4. https://doi.org/10.1002/bs.3830020405.

Shugart, M. y Mainwaring, S. (2002). Presidencialismo y democracia en América Latina: Revisión de los términos para el debate. En S. Mainwaring y M. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina* (19-64). Paidós.

1.3 CIUDADES AUTÓNOMAS, MEJORES RESPUESTAS: UNA MIRADA DESDE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

JORNADA “CIUDADES Y GOBERNANZAS AUTÓNOMAS”

Las grandes ciudades del siglo XXI enfrentan desafíos cada vez más complejos. La transformación digital, las nuevas demandas sociales, la movilidad urbana, la seguridad, el acceso a la justicia y la prestación eficiente de servicios públicos exigen gobiernos capaces de tomar decisiones ágiles y diseñar políticas adaptadas a las realidades locales. En este contexto, la autonomía adquiere una relevancia creciente.

INTRODUCCIÓN

Lejos de constituir una discusión exclusivamente jurídica o institucional, la autonomía representa una herramienta de gestión que permite acercar las decisiones a los ciudadanos y construir respuestas más eficaces frente a los desafíos de la vida urbana.

Esta visión fue uno de los ejes centrales de la jornada “Ciudades y gobernanzas autónomas”, realizada el pasado 1 de junio en el Salón Montevideo de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La actividad fue organizada por el Observatorio de Autonomía y Federalismo Porteño, dependiente de la Dirección General de Transferencia de Competencias y Asuntos Interjurisdiccionales, a cargo de Karina Palacios.

Durante la apertura, el ministro de Justicia de la Ciudad, Gabino Tapia, planteó una idea que atravesó todo el encuentro: la autonomía encuentra su verdadero sentido cuando se traduce en mejore respuestas para los ciudadanos, fortaleciendo la capacidad del Estado para atender, de manera más cercana, eficiente y oportuna, las necesidades de la comunidad.

Para impulsar el proceso de autonomía porteña, que desde hace más de tres décadas se lleva adelante con grandes avances e hitos destacables —algunos muy relevantes sucedidos en los últimos años—, las autoridades porteñas comprendieron que resulta beneficioso generar espacios plurales de diálogo e intercambio entre diversos actores institucionales sobre una temática ciertamente compleja. En este caso, la jornada fue diseñada con énfasis en el derecho comparado, a partir del debate con experiencias de otros países iberoamericanos, como España y México.



La apertura institucional del evento estuvo a cargo de la legisladora porteña Patricia Glize, quien afirmó que las ciudades capitales suelen convivir con desafíos dobles: por un lado, ser sedes institucionales y nacionales; por otro, dar respuestas concretas a los problemas cotidianos de los vecinos en todas las áreas. En un momento en que las ciudades enfrentan desafíos cada vez más complejos, destacó el valor de escuchar experiencias comparadas. Cada ciudad tiene su propia organización, pero existen grandes desafíos comunes que hacen especialmente valioso este diálogo.

A continuación, el ministro de Justicia de la Ciudad, Dr. Gabino Tapia, explicó que el actual Jefe de Gobierno, Jorge Macri, dispuso como eje institucional la consolidación de la autonomía. Señaló que este concepto puede parecer abstracto, pero tiene un impacto directo en la vida de los vecinos. Aunque no siempre parezca urgente, la autonomía es una gran herramienta de gestión y, por ello, se seguirá trabajando para consolidarla y brindar un mejor servicio a los ciudadanos.

En el marco del diálogo sobre la autonomía porteña, el encuentro contó con la participación de dos referentes internacionales cuyas trayectorias ofrecen lecciones clave para los desafíos institucionales de Buenos Aires. Por un lado, la embajadora de México, Lilia Eugenia Rossbach Suárez, socióloga de la UNAM con una destacada labor en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, aportó su perspectiva sobre el proceso histórico que consolidó la primera Constitución capitalina y la expansión de derechos locales. Por otro, José Antonio Ruiz de Casas, consejero de la Embajada del Reino de España y especialista en planeamiento urbano, con amplia experiencia en la política regional de la Unión Europea, analizó el modelo autonómico español como un sistema de descentralización gradual y eficaz.

Ambos expositores, a través de sus experiencias comparadas, brindaron herramientas fundamentales para comprender el camino hacia una gobernanza local más autónoma, cercana y eficiente para los ciudadanos.

LAS EXPERIENCIAS COMPARADAS: CIUDAD DE MÉXICO Y ESPAÑA

La embajadora Rossbach Suárez habló sobre su experiencia como integrante de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. El proceso constituyente de la Ciudad de México se inició en enero de 2016. La Asamblea Constituyente, integrada por 100 diputadas y diputados de todas las fuerzas políticas, redactó y aprobó la primera Constitución de la Ciudad el 31 de enero de 2017, la cual entró en vigor en septiembre de 2018.

Entre sus principales avances, esta Constitución estableció la ampliación de derechos en materia de igualdad, diversidad y participación ciudadana; una nueva arquitectura institucional con Congreso local, alcaldías y órganos autónomos; así como principios de parlamento abierto y transparencia durante todo el proceso constituyente. En materia judicial, implicó la transferencia y consolidación de competencias locales en el Poder Judicial de la Ciudad de México, dejando el fuero común plenamente bajo su jurisdicción, mientras que el Poder Judicial Federal conservó exclusivamente sus atribuciones constitucionales, sin funciones supletorias sobre la capital.

Rossbach Suárez explicó que, en sus orígenes, ese esfuerzo fue muy cuestionado. Sus detractores señalaban que el ejercicio de los derechos reconocidos para todos los habitantes y los mecanismos establecidos para su cumplimiento eran financieramente inviables y podían poner en riesgo la gobernabilidad. Sin embargo, prevaleció la convicción de que ampliar derechos y fortalecer la democracia era el único camino posible. La Constitución de la Ciudad de México es, en ese sentido, un ejemplo de diálogo, pluralidad y construcción colectiva por encima de la imposición.

También recordó que, a ocho años de su entrada en vigor, la ciudad y el país enfrentan nuevos desafíos, luego de haber atravesado una tarea compleja y exigente en la que, sin duda, se lograron avances significativos. Entre ellos, destacó el desarrollo de un marco normativo en materia de derechos humanos, igualdad sustantiva, diversidad, derechos de niños, niñas y adolescentes, y planeación del desarrollo sostenible.

Finalmente, remarcó que, como constituyente, como legisladora y ahora en su papel de embajadora de México, sigue convencida de que el diálogo, la deliberación y la inclusión son elementos imprescindibles para construir sociedades más justas. Son, sin duda, las mejores herramientas para fortalecer la democracia y consolidar ciudades más equitativas y autónomas. Además, señaló que encuentra paralelismos, oportunidades y aprendizajes mutuos en las trayectorias de las ciudades: si bien cada una escribe su propia historia, todas comparten el desafío de construir instituciones más cercanas y legítimas.

Por su parte, el consejero de la Embajada del Reino de España en Argentina, José Antonio Ruiz de Casas, inició su exposición afirmando que la actividad constituía una ocasión muy especial, en la medida en que reunía a tres ciudades de Iberoamérica con un

mismo desafío: cómo responder a los retos de la autonomía desde un doble punto de vista, esto es, una mejor integración en un ordenamiento jurídico nacional y una mayor eficacia y eficiencia en el servicio al ciudadano.

A continuación, recopilamos los principales aportes de su exposición. Ruiz de Casas explicó que, desde la sanción de la Constitución Española, el proceso de construcción autonómica fue un intento bastante logrado de dar respuesta a uno de los mayores problemas de la historia de España, mediante una solución diferente de la que habitualmente ofrecían los manuales y la historia de los países europeos.

La forma de organización territorial de un Estado es el modo en que se distribuye el ejercicio del poder en el territorio. Tradicionalmente, se habla de Estados centralizados y descentralizados, así como de autonomía administrativa o política, según se trate de una mera ejecución del gasto o de una capacidad política más amplia. Pero debe considerarse que no se trata solo de un ejercicio de teoría política: en el caso español, el peso de la historia ha sido fundamental y no debe soslayarse.

La idea de autonomía y de competencias diferenciadas está presente en la historia de España desde sus orígenes. Los Reyes Católicos, un hito de la historia española, representaron una unión personal de reinos en la Corona.

El proceso constituyente español de 1978 no le otorgó al Estado una forma política descentralizada concreta, sino que simplemente la hizo posible. Lo que estableció fueron las reglas para desarrollar un proceso voluntario y gradual de descentralización. En el artículo 2 de la Constitución Española se habla de la unidad de España y del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones. Es decir, existe un derecho que debe ser ejercido. Dado que España había tenido una historia centralizadora, no era posible alcanzar una conciliación plena entre las diversidades que componen el país sin reconocer esa dimensión territorial.

Así, el aporte español con la Constitución de 1978 fue la creación de un tercer género, distinto tanto del Estado centralizado como del Estado federal. Se trata de reglas establecidas en la Constitución que luego fueron desarrolladas: un derecho que se ejerce, que se pone en práctica y que moviliza las voluntades locales para realizarse dentro del marco jurídico general.

Según Ruiz de Casas, este desarrollo histórico hacia la descentralización tuvo tres fases. La primera abarca desde 1978 hasta 1983 y concluye con los acuerdos autonómicos de 1981. Luego se desarrolló una segunda fase, orientada a compensar diferencias en los niveles de autonomía. Finalmente, entre 2006 y 2011, tuvo lugar una nueva etapa de reformas, expresada en el nuevo Estatuto de Cataluña y en una sentencia del Tribunal Constitucional de España que declaró la inconstitucionalidad de varios de sus artículos.

La primera fase se abrió tras la muerte del dictador Francisco Franco. En 1978, la idea era dejar atrás la dictadura mediante la libertad política, las amnistías vinculadas a las libertades de conciencia y la autonomía territorial como expresión de la voluntad política. La autonomía, sostuvo Ruiz de Casas, es una fortaleza del territorio, no una debilidad del Estado. Por lo tanto, constituye una expresión política de libertad de las comunidades autónomas.

En cuanto a las competencias de las comunidades autónomas, reflexionó sobre dos elementos ausentes muy importantes. En primer lugar, la planta judicial de España es única: no existe un fuero específico de las comunidades autónomas. En segundo lugar, respecto de la administración de justicia, esta se ha entendido en sentido estricto: el juzgamiento y la ejecución dependen de jueces y magistrados del ordenamiento nacional, mientras que la administración de la justicia —es decir, los servicios, el personal y los medios necesarios para aplicar justicia— depende de las comunidades autónomas.

Por lo tanto, la forma en que se lleva a cabo esa administración, cómo se toman las decisiones, y la agilidad, eficacia, responsabilidad y diligencia en el servicio constituyen competencias autonómicas. Esto permite que una justicia igual para todos se aplique con mayor o menor cantidad de medios y cercanía por parte de los tribunales, según el apoyo brindado por las comunidades autónomas.



Foto: José Antonio Ruiz de Casas, Karina Palacios y Lilia Eugenia Rossbach Suárez.
Fuente: buenosaires.gob.ar

CONCLUSIONES

El cierre estuvo a cargo de la subsecretaria de Relaciones Internacionales, Lic. Ana Ciuti, quien destacó que, si la Ciudad Autónoma de Buenos Aires concentra más del 25% del PIB nacional de Argentina, cuenta con Constitución, Jefe de Gobierno electo por voto popular y Legislatura autónoma, resulta cuestionable que aún no pueda ejercer una autonomía plena. La autonomía de la Ciudad tiene rango constitucional desde 1994; sin embargo, muchas de las competencias que le corresponden siguen bajo la órbita del Estado Nacional.

Ciuti enfatizó que las ciudades gobiernan mejor cuando cuentan con las herramientas necesarias para hacerlo, pero también señaló que es indispensable estar preparados para ejercer las competencias transferidas y hacer un uso adecuado de esos instrumentos. Afirmó que el Gobierno porteño tiene la capacidad técnica, la experiencia en gestión urbana y la organización estatal necesarias para asumir las competencias correspondientes.

Finalmente, recordó que la autonomía no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para gobernar mejor y más cerca de los ciudadanos. En ese camino, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lleva décadas construyendo una institucionalidad propia, orientada a consolidar su capacidad de gestión y brindar mejores respuestas a la comunidad.



NACIONAL

Fuente: turismo.buenosaires.gob.ar

2.1 EL HIPERPRESIDENCIALISMO Y LA CREACIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ



Vicepresidente de la Comisión de Redacción de la Convención Constituyente (1994)
Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.
Abogado (Universidad Nacional de Córdoba), Posdoctorado en Derecho (Universidad de Bologna) y Postdoctoral Senior Fellow (State University of New York).

Para corregir nuestro "hiperpresidencialismo" -derivación patológica del presidencialismo fuerte de cuño alberdiano[1]-, acentuado por las prácticas políticas, las emergencias, el debilitamiento del Congreso, el inadecuado ejercicio del control de constitucionalidad y los golpes de Estado, el constituyente de 1994 adoptó las siguientes principales modificaciones:

1. **Privación de una de sus jefaturas al Presidente como fue aquella de la Capital Federal**, en cuya virtud a lo largo de la historia pudo designar por sí mismo al Intendente de la Ciudad de Buenos Aires.
2. **Fortalecimiento del Congreso mediante distintas reformas**, que persiguen un mejor equilibrio de los poderes dentro de nuestro sistema republicano. En tal sentido, mencionamos la ampliación del período ordinario de sesiones; las mayores atribuciones para la declaración de la intervención federal; la creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, quien debe rendir mensualmente informe ante cada una de las Cámaras y puede ser removido por un voto de censura; y la creación de órganos de control que tienen relación funcional con el Poder Legislativo.
3. **Reducción de las atribuciones del Presidente en la designación de los miembros del Poder Judicial**, mediante la creación del Consejo de la Magistratura y la sesión pública del Senado establecida para el acuerdo a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).
4. **Fortalecimiento de las autonomías provinciales y municipales**, para reducir las atribuciones del Gobierno Federal y afirmar el control vertical del poder[2],como otro objetivo del federalismo.
5. **Jerarquización constitucional de órganos de control como la Auditoría General de la Nación**, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público , con la finalidad de profundizar el control propio del sistema republicano.
6. **Reducción del mandato del Presidente a 4 años, con posibilidad de una reelección inmediata y elección directa**, como había sido reclamado desde hace años por la mayoría de los partidos políticos, la doctrina y los precedentes constitucionales de 1949, 1957 y 1972, además de ser la tendencia predominante en el derecho comparado, incluso latinoamericano.
7. **Incorporación al texto constitucional de los Decretos de Necesidad y Urgencia, además de la legislación delegada**, en calidad de institutos de emergencia convalidados por la jurisprudencia de la CSJN desde los casos "Peralta" (1990) y "Delfino" (1927), con la indiscutible finalidad de limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo en el ejercicio de los mismos, tal cual emerge de los arts. 99 -inc. 3- y 76 de la Constitución, así como de los debates de la Convención Constituyente.
8. **Creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros**, como institución de cierta hibridez por

su origen parlamentario en un sistema presidencialista[3] y con la finalidad de morigerar el hiperpresidencialismo, sirviendo para asegurar la gobernabilidad en situaciones de crisis políticas, como también se observa en la letra y en los debates de la Convención[4].

Reiterando nuestro acuerdo con el diseño normativo realizado por la Convención[5], consideramos que por la falta de cumplimiento del texto constitucional no se ha verificado en el orden de la realidad una atenuación del hiperpresidencialismo como el constituyente lo legisló, al menos hasta fines del 2015, en que se advirtieron algunos cambios en el funcionamiento político[6].

Porque si bien en algunos aspectos funcionaron como limitaciones parciales las indicadas especialmente en los puntos 1), 3), 4) y 5), así como en menor medida la de los otros puntos, **no se pudo verificar en cambio que esta amplia, sistemática y profunda modificación normativa haya logrado integralmente su propósito de alcanzar un presidencialismo atenuado y racionalizado**[7]. Por ello, corresponde el análisis de cada una de los institutos utilizados para lograr este objetivo.

Respecto al primero que enunciamos, es evidente que **con la creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como nuevo miembro de la Federación Argentina se produjo una muy efectiva y acertada limitación del poder presidencial**, ya que se le quitó la jefatura sobre la Capital Federal, que implicaba el dominio político de la Ciudad más importante y rica del país. Se advierte aquí cómo el federalismo efectivamente significa un control vertical del poder y, en dicho marco, este audaz diseño constitucional del constituyente[8] ha sido uno de los capítulos más importantes de la descentralización del poder, junto al fortalecimiento del federalismo y al reconocimiento de la autonomía municipal.

En el extenso **debate de los diversos temas del despacho de la Comisión de Coincidencias Básicas**, opinaron en favor del nuevo régimen para la Ciudad de Buenos Aires los convencionales García Lema; A. Bravo; Del Bono; Márquez; A. Hernández; Valdés; Ibarra; Romero; Brusca; Laporta; Mestre y A. Cafiero. A su vez, lo hicieron en contra los convencionales Cornet; Castillo Odena; Llano; Natale y Pose.

El miembro informante de la Comisión, convencional García Lema, efectuó un somero análisis del despacho mayoritario, destacando el nuevo status constitucional especial de la Ciudad. El convencional Natale, al opinar en contra, sostuvo que la autonomía del distrito debía equipararse a la autonomía municipal y no a la de un Estado provincial; que Estatuto y Constitución en esencia eran lo mismo; que no debían restarse las atribuciones del Congreso sobre la Ciudad; y que no se le debían reconocer tres senadores.

En nuestra intervención, nosotros nos referimos al tema de la Ciudad de Buenos Aires y a la Capital Federal. Recordamos que la cuestión atraviesa toda la historia y que opinaron al respecto figuras como Alberdi; Sarmiento; Alem; Martínez Estrada; Mallea y, más recientemente, Luna. Además, analizamos las normas constitucionales sobre la Capital Federal y los distintos gobiernos municipales a lo largo del tiempo. Al fundamentar el art. 110 bis propuesto por el despacho mayoritario, dijimos que con toda claridad se establecía "el principio de autonomía plena en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires" y, tal como se observa en los Diarios de Sesiones, así explicamos la norma:

"En el primer párrafo se determina que la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción. Esto significa que no puede haber otra manera de interpretación que apunte a considerar que este gobierno tendrá esta facultad autonómica. La palabra «autonomía» significa posibilidad de propia legislación, y, por supuesto, que dentro de este concepto hay facultades tanto gubernativas –en este sentido aparece clara la frase que indica que el jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad– como de legislación y jurisdicción. Este último aspecto hay que correlacionarlo con el párrafo tercero de la norma propuesta, con la idea de un estatuto organizativo, que significará el máximo grado posible de autonomía, vinculado con el aspecto institucional. Ese estatuto organizativo será el resultado de una convención local electa por el pueblo de la ciudad de Buenos Aires, que tendrá la histórica tarea de establecer los lineamientos del gobierno de dicha ciudad. [...] Las facultades de jurisdicción no significan otra cosa que un poder judicial. Y esto se relaciona también con la cláusula transitoria establecida al respecto, fijando que los jueces que hoy pertenecen a la justicia nacional de Buenos Aires, dependientes del Estado nacional, pasen a ser jueces de la ciudad de Buenos Aires. Después distinguíamos el problema de la ciudad con el de la Capital Federal, al mencionar la ley de garantías, y luego avanzamos en precisar como «ciudad-Estado», que es la naturaleza que corresponderá a la ciudad de Buenos Aires. Más adelante, resumíamos los problemas fundamentales de la ciudad, como «verdadera megalópolis», que requería una visión metropolitana para el accionar conjunto del gobierno federal, de la provincia de Buenos Aires, y de los diecinueve partidos del conurbano junto al gobierno de la ciudad; además de

la desconcentración administrativa, de la coparticipación, de la delimitación de competencias con el gobierno federal, de la policía y de la justicia. Finalmente sosteníamos que la autonomía plena de la ciudad significará «la consolidación de principios republicanos y federales»".

El convencional Valdés efectuó también un desarrollo específico del tema, defendiendo el despacho mayoritario, mientras que el convencional Ibarra reclamó la autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte, el convencional Romero, si bien apoyó el despacho en tratamiento, interpretó que se ponía en pie de igualdad al municipio de la ciudad de Buenos Aires con el resto de los municipios del país. A su vez, el convencional Antonio Cafiero también manifestó su adhesión a la autonomía de la Ciudad, pero hizo referencia a los derechos de la provincia de Buenos Aires para el caso de que dejara de ser la Capital Federal, o se la quisiera convertir en provincia nueva.

Antes de ser sometido a votación el despacho, el convencional Paixao le efectuó algunas correcciones de redacción y propuso la supresión del párrafo destinado al inc. 27 del art. 67, en razón de que "reproducía el texto actual de la Constitución". Finalmente, la votación arrojó 177 votos afirmativos, 27 negativos y 3 abstenciones.

NOTAS

1. Escribió Alberdi en Las Bases en su Cap. XXV, titulado "Continuación del mismo objeto. Extensión relativa de cada uno de los poderes nacionales. Papel y misión del Poder Ejecutivo en la América del Sur. Ejemplo de Chile": "Lo peor del despotismo no es dureza, sino su inconsecuencia, y sólo la Constitución es inmutable. Dad al Poder Ejecutivo el poder posible, pero dádselo por medio de una Constitución". "Este desarrollo del poder ejecutivo constituye la necesidad dominante del derecho constitucional de nuestros días en Sudamérica". (Cfr. "Bases", Editorial Plus Ultra, 3ª. Ed., Buenos Aires, 1981, págs. 179 y sgts..). En todo el Capítulo se observa cómo Alberdi confiaba en un Ejecutivo fuerte para poder lograr la paz y la vigencia de la Constitución, poniendo como ejemplo al modelo chileno, considerablemente más fuerte que el sistema presidencial norteamericano. Y expresaba: "Chile ha hecho ver que entre la falta absoluta de gobierno y el gobierno dictatorial hay un gobierno regular posible: y es el de un presidente constitucional que pueda asumir las facultades de un rey en el instante que la anarquía le desobedece como presidente republicano" (Cfr. obr. cit., pág. 181). Y más adelante afirmaba: "Yo no vacilaría en asegurar que de la constitución del poder ejecutivo, especialmente, depende la suerte de los Estados de la América del Sur. Llamado ese poder a defender y conservar el orden y la paz, es decir, la observancia de la Constitución y de las leyes, se puede decir que a él sólo se haya reducido el gobierno en estos países de la América antes española" (obr. cit., ibídem, pág. 182). Asimismo se refirió expresamente a las diferencias con el presidencialismo norteamericano en su libro "Estudios sobre la Constitución argentina", en su célebre debate con Domingo Faustino Sarmiento. Así como antes objetamos los conceptos del gran tucumano en torno al federalismo centralizado, ahora hacemos lo propio desde nuestra convicción republicana en relación a su más que fuerte presidencialismo, aunque comprendemos aquél contexto histórico y su idea imperiosa de superar la anarquía.

2. Como lo expresaron Madison y Hamilton en los "Federalist papers" y Loewenstein desde la doctrina constitucional y la teoría del federalismo.

3. Esta ha sido la tendencia consagrada en las 14 reformas constitucionales producidas sobre un total de 18 países de América Latina, según lo analiza especialmente Diego Valadés en sus obras "El Gobierno de Gabinete", editada por Rubinzal Culzoni y la Universidad Autónoma de Méjico, Santa Fe, 2008, con prólogo de mi autoría; así como en "La parlamentarización de los sistemas presidenciales", editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Colegio Nacional de México, 2007. En dichos libros, el distinguido constitucionalista mexicano reabre con agudeza el debate que habían producido politólogos como Linz, Valenzuela, Sartori y Nohlen en torno al presidencialismo y parlamentarismo en América Latina, inclinándose por la renovación del primero, mediante la incorporación de instituciones del segundo, a los fines de morigerar la concentración del poder presidencial y racionalizar su ejercicio. Ello es lo que estableció el constitucionalismo latinoamericano, más allá de los problemas observados posteriormente en las prácticas institucionales, que muestran la distancia entre la norma y la realidad.

4. Este tema fue desarrollado en particular por el convencional Alfonsín, como lo referimos anteriormente al recordar sus palabras con respecto al objetivo de la atenuación del presidencialismo.

5. Aunque no fue incorporada nuestra propuesta de extender el Acuerdo del Senado para la designación de los Ministros y altos funcionarios del Estado, como ocurre en la Constitución de los Estados Unidos, que hubiese fortalecido al Congreso y atenuado en mayor medida nuestro presidencialismo. Véase el Proyecto de Reforma Constitucional Nº 72.

6. Porque se produjeron por las elecciones nacionales cambios políticos que equilibraron el poder en el país entre las distintas fuerzas políticas y así se produjo dicha atenuación, ante la inexistencia de hegemonías. Piénsese que el oficialismo careció de mayoría en ambas Cámaras del Congreso, lo que modificó el funcionamiento de nuestro régimen político. Esto, no obstante que la legislación que profundizó el hiperpresidencialismo se mantuvo y se mantiene, como es el caso de las Leyes reglamentarias del Consejo de la Magistratura (Nº 26.080), de Decretos de Necesidad y Urgencia (Nº 26.122) o la relativa a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Nº 24.588), además de la Ley de Administración Financiera en su art. 37, cuya inconstitucionalidad hemos denunciado.

7. Con respecto al presidencialismo “racionalizado”, es que se observa en las normas constitucionales de la región, por la presencia de Ministros, que coloquialmente pueden ser designados como Gabinetes y que reciben estos nombres, según lo expone Valadés (obr. cit): Consejo de Ministros (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela); Consejo de Gobierno (Colombia); Consejo de Gabinete (Panamá); Gabinete de Ministros (Argentina). El autor sostiene que en estos casos “el gabinete es un órgano colegiado, integrado por ministros, con atribuciones establecidas en la Constitución y, en algunos casos, en la ley. Los gabinetes no son órganos autónomos, en tanto que sus integrantes dependen esencialmente de la confianza del presidente; pero su presencia y funcionamiento atenúan los efectos de la concentración del poder en manos del presidente”. Al considerar el tema de los Ministros, que también deben servir para el propósito previamente enunciado, Valadés insiste en la naturaleza plebiscitaria del presidencialismo latinoamericano, el cual se suma a sus otras características negativas: el caudillismo, los gobiernos populistas -por definición autoritarios- tengan perfil civil o militar, con estilos patriarcales y con amplio cauce para la corrupción.

8. Véase nuestra obra “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino”, Iusbaires, 2017, donde analizamos este aspecto trascendente de la reforma, destinado a una de las cuestiones más importantes en un estado federal: su Capital, además de la particular situación de la Ciudad de Buenos Aires, que, como dijo Félix Luna, es el desafío más grave que a lo largo de la historia no pudimos resolver. Aquí, el constituyente distinguió con precisión la creación de un nuevo miembro de la sociedad federal, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que podrá o no –como esperamos– seguir siendo la Capital Federal. En efecto, en nuestra propuesta 20 para fortalecer el Federalismo, planteamos comenzar de inmediato el debate para el traslado de la Capital Federal.

2.2 TREINTA AÑOS DESPUÉS: LÍMITES A LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN EL FEDERALISMO ARGENTINO

DANIEL CRAVACUORE[1]

Doctor por la Universidad de Jaén. Profesor de doctorados y maestrías en las universidades nacionales de Quilmes y Río Negro; de FLACSO Argentina; de la Universidad Católica Argentina; de la Universidad CLAEH (Uruguay) y de la Universidad Alberto Hurtado (Chile).
Director del Doctorado en Estudios Territoriales de la Universidad Nacional de Quilmes. Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo Local.



A treinta años de haber sido sancionada la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y luego de más de tres décadas desde la reforma constitucional de 1994, el debate sobre la autonomía subnacional en Argentina conserva plena vigencia.

En ese marco, la transferencia de competencias hacia los gobiernos locales y subnacionales ocupó un lugar central, en tanto constituye uno de los mecanismos fundamentales para redefinir la distribución del poder dentro del Estado. Sin embargo, lejos de observarse una expansión sostenida de dichas transferencias, la evidencia muestra que el proceso de descentralización todavía se encuentra en una situación de estancamiento. Más que una fase transitoria, este escenario parece haberse consolidado como un equilibrio estable, en el que las reglas formales reconocen autonomía, pero las dinámicas efectivas restringen su expansión.

Durante el ciclo de reformas asociado a la transición democrática, sobre todo entre mediados de la década de 1980 y la segunda mitad de la década de 1990, se produjo una ampliación significativa de las funciones asumidas por los gobiernos locales. Este proceso incluyó la consolidación de competencias tradicionales —como los servicios urbanos o la regulación del uso del suelo— y la incorporación progresiva de nuevas áreas de intervención —particularmente en materia social, sanitaria y de desarrollo económico— (Cravacuore, 2026). La reforma constitucional de 1994, al reconocer explícitamente la autonomía municipal, puede interpretarse como el punto culminante de este ciclo de transformación institucional (Cravacuore, 2024).

No obstante, a partir de ese momento, la dinámica de transferencia de competencias perdió impulso. Las reformas posteriores no reconfiguraron de manera sustantiva la distribución funcional entre niveles de gobierno, sino que introdujeron ajustes parciales. En muchos casos, se trató de ajustes de alcance limitado. Las áreas centrales del Estado —como la educación, la seguridad, la política habitacional o los sistemas de transporte— continúan mayoritariamente bajo control provincial, o bien se estructuran mediante esquemas concurrentes donde los gobiernos locales participan sin ejercer control decisorio pleno. En tal contexto, la descentralización deja de operar como un proceso expansivo y pasa a comportarse como un arreglo estabilizado, donde los cambios no alteran la arquitectura básica del poder intergubernamental.

Este estancamiento no puede atribuirse a déficits de capacidad en el nivel local. Por el contrario, los gobiernos locales, en especial los municipales, desarrollaron en las últimas décadas estructuras administrativas, equipos técnicos y trayectorias de gestión que les permiten intervenir en un conjunto más amplio de políticas públicas. Áreas como la atención de la pobreza, la promoción económica o la gestión ambiental muestran que las municipalidades no solo han asumido nuevas responsabilidades, sino que consolidaron capacidades para sostenerlas. El problema, por lo tanto, no radica en la aptitud para gestionar, sino en los márgenes para decidir: los gobiernos locales pueden ejecutar, aunque

difícilmente redefinir prioridades en ausencia de control sobre competencias clave y recursos asociados.

Uno de los principales factores que explican esta situación es la centralidad del nivel provincial en la organización del régimen municipal (Cravacuore, 2025). En el federalismo argentino, las provincias conservan la potestad de definir el alcance de la autonomía local, establecer el régimen institucional de los gobiernos locales y regular sus competencias, recursos y mecanismos de control. Esta posición estructural convierte a las provincias en actores con capacidad de bloqueo frente a cualquier intento de profundizar la descentralización (Falleti, 2010). En la práctica, significa que la ampliación de competencias locales no depende exclusivamente de la evolución de las capacidades municipales, sino de decisiones políticas que, en muchos casos, encuentran escasos incentivos para materializarse.

A ello se suma un segundo factor decisivo: la estructura fiscal del sistema intergubernamental. Los gobiernos locales cuentan con recursos que permiten sostener la provisión de servicios y cierto grado de expansión organizativa, pero carecen, en general, de autonomía tributaria significativa, dependiendo en gran medida de las transferencias intergubernamentales. Esta configuración produce una autonomía operativa, pero condicionada, que restringe la posibilidad de asumir nuevas competencias de manera sostenida (Cravacuore & Nickson, 2022). En ausencia de transformaciones en el régimen fiscal, cualquier intento de transferir funciones tiende a reproducir esquemas de dependencia antes que a consolidar autonomía efectiva.

Finalmente, el estancamiento de la descentralización también responde a factores de carácter político e institucional que, pese a ser menos visibles, resultan igualmente relevantes. Entre ellos se destaca la ausencia de una coalición sostenida a favor de la descentralización, así como la persistencia de una cultura política que tiende a asociar la centralización con mayores niveles de control y gobernabilidad. En este escenario, la transferencia de competencias no logra instalarse como una prioridad en la agenda pública. Más aún, en muchos casos se configura un umbral de resistencia implícito: avanzar en la descentralización supone redistribuir poder y esa redistribución encuentra límites que no son jurídicos, sino políticos.

El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituye, bajo este análisis, una experiencia singular. A partir de la reforma constitucional de 1994, inició un proceso de construcción de autonomía que implicó la transferencia progresiva de competencias relevantes, incluyendo áreas como la seguridad pública y la administración de justicia. Sin embargo, el proceso ha sido lento, incompleto y atravesado por conflictos intergubernamentales persistentes. La existencia de competencias sólo parcialmente transferidas, la superposición de funciones y las disputas en torno a los recursos asociados muestran que, incluso en el caso más avanzado del país, la redefinición del reparto competencial encuentra obstáculos significativos. Ahora bien, la experiencia de la Ciudad no constituye una excepción plena, sino una confirmación de los límites estructurales del proceso.

Desde una perspectiva comparada, la Argentina se ubica en un nivel intermedio de autonomía local, con valores superiores al promedio global, pero por debajo de los casos que combinan altos niveles de autonomía política, fiscal y organizativa (Ladner *et al.*, 2025). Este posicionamiento refuerza la interpretación del estancamiento: el país alcanzó un umbral de descentralización relativamente consolidado, sin avanzar hacia una ampliación sustantiva de las competencias locales. Más que un proceso inconcluso en tránsito hacia etapas superiores, se trata de una configuración que ha encontrado un punto de equilibrio difícil de modificar.

En un escenario así, la discusión sobre la transferencia de competencias no puede plantearse únicamente en términos técnicos o administrativos. Se trata, en esencia, de un problema de rediseño del equilibrio intergubernamental. La evidencia sugiere que nuevas transferencias difícilmente se produzcan sin una redefinición simultánea de los incentivos fiscales, los mecanismos de coordinación intergubernamental y las capacidades de negociación de los actores subnacionales. En este marco, una eventual reactivación de la agenda descentralizadora requeriría articular reformas en al menos tres planos: el fortalecimiento de la autonomía fiscal local, la clarificación de las competencias en áreas estratégicas y la construcción de arreglos institucionales que reduzcan los costos políticos de transferir poder. Sin estos cambios, la descentralización tenderá a permanecer en el umbral actual, reproduciendo un esquema donde la autonomía es reconocida formalmente, pero limitada en su ejercicio efectivo.

Un patrón como el indicado no es exclusivo del caso argentino. Diversos estudios muestran que los procesos de descentralización tienden a desacelerarse una vez alcanzado cierto umbral de transferencia, especialmente cuando las reformas afectan áreas de alta sensibilidad política o fiscal

(Hooghe & Marks, 2016; Ladner et al., 2025). Desde esta perspectiva, el caso argentino no constituye una excepción, sino una variante específica de un fenómeno más amplio, como es la dificultad de avanzar desde esquemas de descentralización intermedia hacia configuraciones de mayor autonomía efectiva.

Un aspecto adicional que contribuye a explicar la persistencia del patrón es la forma en que se estructuran las competencias concurrentes en el federalismo argentino. En numerosos sectores, la intervención de distintos niveles de gobierno no se traduce en esquemas cooperativos estables, sino en arreglos superpuestos donde las responsabilidades se diluyen y los incentivos a transferir funciones se reducen. En tales contextos, la coexistencia de competencias no necesariamente promueve una redistribución progresiva del poder, sino que tiende a consolidar posiciones ya existentes, reforzando el papel de los niveles superiores de gobierno. De este modo, la concurrencia —que en teoría podría operar como un mecanismo de transición hacia mayores niveles de descentralización— termina funcionando, en la práctica, como un dispositivo de contención del cambio.

En conjunto, la evidencia sugiere que la descentralización en Argentina no se encuentra detenida en sentido estricto, sino estabilizada en un patrón de cambios parciales que no altera de manera sustantiva la distribución del poder entre niveles de gobierno. Las transferencias de competencias, lejos de expandirse, se encuentran condicionadas por una combinación de factores institucionales, fiscales y políticos que configuran un escenario de baja propensión al cambio. Treinta años después de la reforma constitucional, el desafío ya no radica en reconocer la autonomía subnacional, sino en hacerla operativa. Ello supone, necesariamente, reabrir la discusión sobre competencias, recursos y reglas de juego intergubernamentales, en un contexto donde los obstáculos no son desconocidos, pero sí persistentes.

NOTAS

1. Departamento de Economía y Administración, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. dcravacuore@unq.edu.ar

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Cravacuore, D. (2024). Los gobiernos locales argentinos a treinta años de la sanción del artículo 123 de la Constitución federal. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 33(1), 240–264.

——————— (2025). Argentinian municipal governments in intergovernmental relations. En M. P. Aristigueta y E. E. Ramírez de la Cruz (eds.), *Handbook of public management in Latin America and the Caribbean* . Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781035317684.00017

——————— (2026). El sistema de gobierno municipal en Argentina. En J. M. Ruano de la Fuente y C. Vial Cossani (eds.), *Gobiernos locales en Iberoamérica: Retos y oportunidades* (27-56). Tirant lo Blanch.

Cravacuore, D. y Nickson, A. (2022). Intra-state relations in Argentina: A permanent conflict between legal autonomy and political centralism. En C. Copus, R. Kerley y A. Jones (eds.), *A modern guide to local and regional politics* (65-79). Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781839103452.00012

Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813

Hooghe, L. y Marks, G. (2016). *Community, scale, and regional governance: A postfunctionalist theory of governance*. Oxford University Press.

Ladner, A.; Keuffer, N.; Bastianen, A.; Baldersheim, H.; Hlepas, N.; Navarro, C.; Steyvers, K. y Swianiewicz, P. (2025). *Dynamics and issues of local autonomy: A comparative study*. Edward Elgar Publishing.



CIUDAD

Fuente: turismo.buenosaires.gob.ar

3.7 “EN REGLAS ELECTORALES DEBE MANTENERSE EL REQUISITO DE LA MAYORÍA ESPECIAL PARA GARANTIZAR UN MAYOR CONTROL”

MARCELO ESCOLAR



Doctor en Filosofía y letras con especialidad en Geografía (Universidad de Buenos Aires); profesor titular regular en las universidades nacionales de Buenos Aires, del Litoral y de San Martín; dirige la Maestría en Estudios Electorales (Universidad Nacional San Martín).
Presidente de inteligencia Analítica S.A.

Nos acompaña Marcelo Escolar, ex Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un referente permanente en materia electoral. En esta entrevista, compartirá el contexto de aquellos debates históricos, su visión sobre el funcionamiento del sistema en la actualidad y sus proyecciones acerca de posibles reformas.

Pregunta (P): ¿Cómo fue tu recorrido desde la reforma de la Constitución del 94 hasta esa candidatura a Constituyente por la Ciudad.

Respuesta (R): En lo personal yo fui a participar dentro de lo que era el Frente Grande después de la sanción de la Constitución Nacional. Y cuando me involucré lo hice en los temas más accesorios vinculados a política urbana. Lo hice a través del Partido Intransigente (PI), de algunos sectores del peronismo (con quienes se tenía una alianza) y por asesorar a Aníbal Ibarra en la Legislatura. En ese contexto, que habrá sido de dos años, hay que tener en cuenta que en paralelo había sido designado por concurso como director del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA) con sólo 36 años.
Es así que empezó un debate alrededor de la descentralización dentro del Frente Grande. En ese debate yo tomo una posición que era profundamente anti-descentralizadora. Mi argumento era que en realidad lo que se estaba discutiendo no era un diseño institucional, ni modelos de administración, ni de política urbana, sino que en realidad lo que se estaba discutiendo era una forma de distribución de poderes y recursos vinculado a la estructura territorial de los partidos políticos. No era un argumento muy político pero yo era de un perfil académico en ese momento y estaba convencido de eso. Y además estaba totalmente convencido de que los argumentos de base geográfica respecto al anclaje territorial de ese tipo de actividad política no tenían nada que ver con las formas en las cuales se organizaban, si es que se organizaba o se representaba, los ámbitos geográficos en un tejido urbano. Es decir, los barrios que estaban como referencia para hacer un argumento de pertenencia por parte de los militantes, tenían sentido en la vida militante, pero no en la vida cotidiana de la gente.

P: ¿Y cómo llegaste a ser convencional constituyente?

R: Yo empiezo a mezclar ese aporte técnico con lo electoral, luego las dos cosas empiezan a salir. Tengo una posición que le convenía al Frente Grande, ya que todo lo que fuera distribuir geográficamente le traería dificultades porque no tenía estructura todavía, ganaba a nivel distrito. En ese momento no había quien tenga algo de estructura territorial por fuera del radicalismo o el peronismo. Dentro del Frepaso, solo tenían anclaje los socialistas en menor medida o el peronismo de Abel Fatala, que sí quería tener estructura territorial, pero aún así no era suficiente. Además, los más progresistas no querían saber nada, el Chacho Álvarez no quería saber nada, como

diciendo que todo eso era malo, era la vieja política.

P: Claro, se vinculaba la política territorial con la imagen del puntero…

R: Todo eso era mala palabra y yo era el anti puntero. Entonces, esa es la verdadera razón, el radicalismo y el peronismo ya tenían dividida la Ciudad, lo tenían pensado y lo tenían acordado. Y nosotros veníamos como de un plato volador, no nos convenía, no estábamos de acuerdo con eso, la única forma en la cual íbamos a obtener un porcentaje significativo de legisladores era con distrito único.

P: ¿Y ahí decidís sumarte a la lista?

R: No, esos eran mis argumentos, que son los que voy a sostener después académicamente. Yo venía por el lado del Partido Intransigente (PI), pero tenía muy buena relación con los socialistas -que apoyaban por convicción el distrito único- y con el sector del peronismo dentro del Frente Grande, vinculado a Liliana Chernajovsky. Liliana era mi amiga y militaba con ella, de hecho yo era su jefe de despacho y por eso iba a colaborar en las reuniones sobre descentralización de FREPASO.
Y ahí había una ruptura, por un lado este sector del peronismo -validado por los socialistas y el PI-, del otro lado venía el peronismo más tradicional dentro del Frepaso, que era Abel Fatala. En esas reuniones, a las que asistía junto con quien militaba en ese momento, Vilma Ibarra, aparece Graciela Fernández Meijide. Era una de las personas con mayor imagen positiva y con una personalidad fuerte.
Sucede una reunión donde todo el grupo más vinculado a Abel Fatala sostenía la descentralización y donde yo opino en contra. Se arma una discusión muy fuerte porque empiezo a dar mis argumentos y a hacer contrafácticos que no podían resolver. Entonces Graciela me mira y me empieza a apoyar, con lo cual cambia totalmente la ecuación.
Más adelante se realiza un plenario para elegir a los candidatos a constituyentes y yo pongo a disposición el aula magna de la Facultad de Filosofía y Letras. En medio de las negociaciones, y yo creo que se manda sola, Graciela toma la iniciativa y me propone como candidato a constituyente, siendo yo alguien que bajaba de un plato volador para la estructura territorial del Frepaso de ese momento. Fue un quilombo, unos me querían matar, otros no sabían quién era… la cuestión es que quedo en la lista. Me puso Graciela, esa es la historia.

P: ¿Cómo fue el impacto de los resultados de la elección? ¿Qué esperaban en el Frepaso?

R: En esa elección pasa algo curioso porque nosotros ganamos en la constituyente, pero perdemos en la ejecutiva. Por eso tenemos la presidencia de la convención y logramos ser mayoría relativa en la constituyente, incluso más que los radicales.

P: ¿Qué recordás de la preparación de la Convención Constituyente?

R: Recuerdo que me tocó sentarme al lado de Patricia Bullrich, de la cuál debo decir que la considero una amiga, con quien tuvimos buena relación, aún pensando muy distinto. Y del otro lado lo tenía a Eugenio Raúl Zaffaroni, con quien ya había trabajado en el armado del proyecto del Frepaso. En ese proyecto me había encargado de incorporar el tema de las comunas y el tema electoral, donde incluso habíamos pensado que el Poder Ejecutivo debía seguir en realidad un diseño semi parlamentario, donde los miembros del gabinete ejecutivo eran aprobados por la Legislatura. Zaffaroni tenía la postura de que “hay que poner todo. Somos provincia. Esto no es una estatuyente es una constituyente. Vayamos por todo”.

P: Y para el gobierno comunal, ¿qué proponían?

R: En gestión pública municipal hay dos modelos distintos preponderantes. El modelo gerencial estaba muy de moda en esa época, hay muchísimos municipios que se administran de esa forma. Se votaba un concejo deliberante que ponía un Gerente. La idea es contratar a un gerente por un tiempo determinado, por una meta o una serie de metas, que haya incentivos por el cumplimiento de esas metas y que sea independiente al poder político. Y el otro modelo es el que proponíamos nosotros, que tiene dos formas típicas: Mayor Council o Commission. ¿Y qué son los Comisionados? Son gobiernos colegiados donde un ciudadano es electo para estar a cargo de la policía, otro ciudadano es electo para tener a cargo de los bomberos, etc. Lo importante es que son elegidos, forman parte de un consejo que por mayoría, de algún tipo, toman decisiones e incluso designan un presidente. Mirá como figura en la Constitución, que no es lo que salió en la Ley, no hay un presidente comunal. Es el presidente de la Junta Comunal, no de la comuna. El presidente es en realidad el primer integrante de la lista mayoritaria de la Junta, pero cada uno de los representantes tiene responsabilidades.
A esa altura sabía que no podía evitar discutir que

haya un régimen de gobierno sub Ciudad de Buenos Aires. Pero lo que podía hacer era mitigarlo. Lo que busqué hacer es borrar la palabra alcaldía, porque el concepto de “alcaldía” es municipio en castellano. Había que buscar otra palabra y que existiera en el léxico político argentino, que es “comuna”. No es un término común en la Provincia de Buenos Aires, pero en la mayor parte de las provincias argentinas hay un régimen municipal para pequeñas unidades urbanas, que se llaman comunas. Algunos lo llaman comisiones de fomento, otros lo llaman comunas. Y las comunas tienen un gobierno colegiado, se caracterizan por eso, en general son un gobierno colegiado de tres miembros, con un presidente comunal, el revisor de cuentas y otro más.

P. ¿Y cómo llegamos a 7 miembros de la Junta Comunal?

R. El número era 5 en nuestro proyecto, pero terminaron siendo 7 por los radicales. En una distribución proporcional, como estábamos negociando, necesitábamos poner un equilibrio entre mayorías y minorías, por eso son 7.
Hay que tener en cuenta que si se juntaban los constituyentes radicales con los peronistas en materia electoral hubiéramos tenido alcaldías, en vez de comunas, con N cantidad de diputados por alcaldía y un sistema mixto en la Legislatura. Eso lo tenían acordado, pero los radicales tenían que cerrar todo el texto y no le daban los números. Yo particularmente y otros, no permitimos al Frepaso aliarnos con el peronismo, porque era mala palabra, pero sí con el radicalismo, que necesitaban nuestros votos. No daban los números sino.
Yo tenía que negociar dos temas, el electoral y la descentralización, iban juntos los dos. Y hay un tercer tema, que introduce Anibal Ibarra y estaba en el paquete: determinar que la administración de la Legislatura, “la caja”, es para el Vicepresidente Primero, caso único en el mundo. Ese era mi papel de negociador, por parte del Frepaso, y debía hablar con los referentes de las otras fuerzas.
Por el radicalismo estaba el “Polo” Orlandi, hijo del famoso Hipolito Orlandi, abogado, constitucionalista y presidente de la comisión de Poder Ejecutivo. Es decir, era la mano derecha de De La Rúa dentro de la constituyente. Nos gestionan una reunión en una confitería que estaba en Tagle y Libertador, y pegamos buena onda con Polo. Entonces él más o menos me dice “¿Qué es eso que escribieron? ¿Qué es ese delirio semi presidencialista? No me jodan, esto es una locura”. Y ahí le blanqueo “mirá, nosotros queremos tal cosa, tal cosa y tal cosa” y me dice “yo se lo voy a transmitir a De La Rúa”. A partir de ahí se plantea la idea de armar una comisión entre los radicales y el Frepaso, a ver si podemos llegar a un acuerdo. Y nos juntamos en otra confitería y hacemos el pacto de Palermo, que es el primer acuerdo entre radicales y frepasistas. Se acordó una descentralización administrativa en comunas de gobierno colegiado, el sistema electoral de la Legislatura por distrito único y, por último, la administración de la Legislatura en manos de la Vicepresidencia 1era, y esos puntos se cumplieron. Ese fue el pacto de Palermo, sobre esos temas.
Esa es mi historia con la constituyente, no mucho más que eso y después, lo relativo a organismos de control, que era mi otro yeite.

P: ¿Cuál fue tu aporte sobre los organismos de control?

R: Lo que yo sostenía es que fueran organismos unipersonales (sobre todo la Defensoría del Pueblo). Estuve a cargo de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, antes de ser diputado. Posteriormente participé en todas las comisiones de organismos de control, de la Constituyente y en la primera Legislatura, cuando aún estábamos ubicados físicamente en el Teatro San Martín.

P: Ahora 30 años después, ¿ves algo que se debería cambiar? Porque la Ciudad cambió geográfica y poblacionalmente. ¿Qué opinas del sistema de mayoría absoluta para las reformas electorales?

R: Me parece que no cambió nada, esa es mi opinión. Las comunas así y todo tienen algo de autonomía pero solo son centros de gestión y está muy bien. Es gestión descentralizada, no me parece mal, posibilita el trámite descentralizado.
Sobre el sistema electoral, yo sigo pensando lo mismo. La gente de la Ciudad vota pero sin conocer a los candidatos. Si, por ejemplo, reducimos a cinco miembros por comuna, tampoco los van a conocer. A lo sumo conocen al primero de los candidatos, pero no hay forma de generar algún tipo de empatía en una Ciudad como Buenos Aires.
Y sobre el tema de la modificación de las reglas electorales, creo que debe seguir siendo requisito una mayoría especial, para establecer así un mayor control. Porque el sistema electoral es un asunto muy político, proclive a la manipulación circunstancial. Por eso debe seguir la regla actual de los dos tercios, obligando a una gran mayoría o acuerdo para modificarlas. O visto de otra manera, una minoría

relevante puede bloquear cambios.
Por otro lado, también me parece importante continuar con el sistema actual de segunda vuelta para la elección del Jefe y Vicejefe de Gobierno, donde se requiere más de la mitad para evitarla. Eso es definitorio en la actual situación de la Ciudad.

P: ¿Crees que es mejor que el sistema nacional, donde se gana directo con más del 45% o con 40% y una diferencia mayor al 10%?

R: Yo creo que sí, porque creo que es volátil el voto de la Ciudad de Buenos Aires.

3.1 LA AUTONOMÍA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: EVOLUCIÓN, TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS Y DESAFÍOS PENDIENTES (1994–2026)

KARINA PALACIOS



Directora General de Transferencia de Competencias y Asuntos Interjurisdiccionales del GCABA (desde 2024).
Directora Nacional de Asociaciones Sindicales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2017-2019).
Abogada (Universidad Nacional de La Plata), con diplomatura en la Organización de Estados Americanos; Maestranda en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales (Universidad Austral).

I. INTRODUCCIÓN

Como breve introducción a la temática analizada, recordaremos aquí que la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires surgió dentro del abanico de innovaciones más relevantes impulsadas por la última reforma de la Constitución Nacional. Fue así como la incorporación del art. 129 reconoció a la Ciudad un "régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción", modificando de tal modo una histórica dependencia bajo el Gobierno central por un estatus diferente, en el que la Ciudad actuaba como actor esencial del federalismo argentino. La sanción de la Constitución de la Ciudad en 1996 consolidó este proceso, estableciéndose un diseño institucional propio y delineándose el alcance de sus competencias.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL NACIONAL (1994) Y LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (1996)

El art. 129 de la Constitución Nacional introdujo fundamentalmente tres pilares que resultan esenciales y definen una nueva arquitectura institucional inmediata, a saber: la autonomía política, es decir la elección directa de las autoridades locales (Jefe de Gobierno y Legislatura); la autonomía legislativa, en torno a la facultad de dictar sus propias normas; y la autonomía jurisdiccional, con el propósito de organizar un poder judicial al efecto. En cumplimiento de este mandato soberano, la Convención Constituyente de la Ciudad sancionó una Constitución local, fijando una dinámica política con la necesaria división de poderes, un amplio catálogo de derechos y la creación de instituciones propias, como ser los casos del Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura local o el Ministerio Público. Aún así, con la vigencia de la Ley N° 24.588, se limitó en la práctica el alcance de la autonomía reconocida, en base a garantizar los intereses del Estado, en tanto la Ciudad continúe siendo capital de la Republica. De este modo, se pretendió reservar al Estado nacional competencias estratégicas.

III. EL PROCESO DE TRANSFERENCIA Y ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS (1994-2026)

Consagrada la autonomía de la Ciudad se desplegó un proceso de consolidación progresiva de atribuciones que debían ser traspasadas desde el ámbito federal. En otros términos, la creación y el desarrollo de las capacidades institucionales propias por parte de la Ciudad fue acompañado de una gestión direccionada para concretar lo establecido en la manda constitucional al respecto. Este recorrido, que ya tiene más de tres décadas, ha tenido avances claros tal lo mencionado.

Seguridad pública y sistema penitenciario: Podemos citar aquí uno de los avances más significativos, como ser la transferencia de funciones policiales típicamente locales, en materia de seguridad pública no federal. Así, en 2016 se convino

con el Estado nacional el traspaso de recursos humanos y técnicos de la Policía Federal Argentina que servían esencialmente en el ámbito de la Ciudad, en el sentido de aportar a la consolidación de la nueva fuerza local, la Policía de la Ciudad. En el mismo rumbo, en noviembre del año pasado se sancionó la Ley N° 6.923 que creó el Servicio Penitenciario de la Ciudad. Es decir, hemos podido estructurar institucionalmente un diseño propio de policía, de emergencias y de gestión de las personas privadas de la libertad en el ámbito de sus competencias.

Justicia local y ordinaria: Un segundo gran aspecto es la transferencia de competencias judiciales, aún con las cuestiones pendientes que evidentemente existen en la materia. El traspaso de la competencia jurisdiccional para intervenir en determinados tipos penales, a partir de convenios alcanzados con Nación, se suma a la consolidación efectiva de un poder judicial local propio, en los términos que establece el sistema federal para la administración judicial ordinaria. Mediante sus instituciones y fueros ya establecidos (Tribunal Superior de Justicia; Consejo de la Magistratura; Ministerio Público de la Defensa; Ministerio Público Fiscal; Ministerio Público Tutelar; el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario; el Fuero Penal Contravencional y de Faltas), la Ciudad avanza firmemente en una consolidación judicial que brinde más y mejor justicia a los porteños. La Ciudad ha creado también tribunales especiales de relaciones de consumo, fortaleciendo la tutela administrativa y jurisdiccional de los derechos de los consumidores y usuarios, lo que refleja una expansión cualitativa de su capacidad institucional.

Otro hito reciente es el traspaso de la Justicia del Trabajo a la órbita de la Ciudad, circunstancia acompañada por las leyes N° 6.789 y N° 6.790, que indicaron el marco institucional, organizativo y procedimental para la asunción de dicha competencia, junto con el necesario diseño de un código de rito en la materia. Aún hoy existen competencias que ejerce la denominada Justicia Nacional, donde tramitan causas típicamente de carácter ordinario en diferentes fueros, lo que define la clara necesidad de asumir tales atribuciones por parte de la judicatura local, con un trabajo continuo en la materia.

Transporte: En relación a un tópico tan estratégico para una gran urbe, podemos recordar que la Ciudad asumió la administración del sistema de subterráneos en el año 2012, conforme a lo convenido oportunamente. Asimismo, se ha logrado la plena asunción de competencias sobre el transporte público interno, respecto a las líneas de colectivos que recorren el ejido porteño, mediante el Convenio de Transferencia firmado en 2024.

Salud y educación: Desde el reconocimiento autonómico, se llevó a cabo la consolidación del sistema de salud pública bajo la administración local, así como la gestión del sistema educativo en sus distintos niveles y la transferencia de algunos establecimientos nacionales. Estas áreas presentan un alto grado de autonomía efectiva.

Espacio público y servicios urbanos, registro civil y otras funciones administrativas: En lo que hace a la gestión integral del espacio público, la higiene urbana y la planificación urbana, como asimismo en las competencias en habilitaciones comerciales, el control ambiental y el ordenamiento territorial, la Ciudad ha conseguido afianzarse como un Estado local en cada una de tales materias.

IV. MECANISMOS DE TRANSFERENCIA

Llegados a este punto, cabe recordar que el proceso de transferencia se ha instrumentado de acuerdo a exigencias constitucionales y leyes aplicables, principalmente a través de convenios bilaterales entre el Estado nacional y la Ciudad, leyes del Congreso de la Nación y de la Legislatura porteña que aprueban dichos acuerdos y normativa complementaria para su implementación.

V. COMPETENCIAS PENDIENTES DE TRANSFERENCIA

Sin embargo, muy a pesar de los destacados avances, todavía subsisten áreas cuyo traspaso resulta necesaria para la consolidación plena de la autonomía, que por el obrar de resistencias o la falta de acuerdos no han sido suficientemente transferidos. En este marco, nos referimos a los casos de funciones de la Justicia Nacional; las atribuciones que se despliegan mediante el Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia; la administración, explotación y control del Puerto, que aún permanece en manos del Estado nacional. Asimismo, continúan las tensiones acerca de la determinación del coeficiente de coparticipación en torno a la autonomía financiera de la Ciudad.

VI. BALANCE Y PERSPECTIVAS

A más de tres décadas de la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires ha logrado avances sustantivos en la consolidación de su autonomía, tanto a través de la recepción de

competencias transferidas como mediante la creación de instituciones propias. Sin embargo, el proceso aludido continúa siendo incompleto, en tanto subsisten núcleos competenciales estratégicos bajo el control del Estado nacional, especialmente en materia judicial, registral y de claro carácter económico.

Así las cosas, la autonomía de la Ciudad —ampliamente reconocida en el texto constitucional de 1994 y materializada institucionalmente desde 1996— sigue siendo un proceso en pleno y constante desarrollo. Los avances en materia de seguridad, justicia, ejecución penal o protección de los consumidores conviven con asignaturas pendientes, que deben transferirse a manos locales conforme nuestro sistema institucional federativo.

La consolidación definitiva de la autonomía porteña exige completar aquellas transferencias en deuda para consolidar una verdadera construcción institucional local, garantizando coherencia, eficacia, eficiencia y el pleno ejercicio de las competencias, conforme al diseño constitucional. En definitiva, concretar la **autonomía de la Ciudad de Buenos Aires** no es un concepto abstracto, sino un proceso diseñado para lograr mejorar la calidad de vida del porteño. Ese es nuestro compromiso en el trabajo diario.

3.2 LA AUTONOMÍA PORTEÑA Y EL LARGO CAMINO HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN

EMILIO GABRIEL SOTO

Investigador en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, dependiente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Licenciado en Ciencia Política y Maestrando en Gobierno (Universidad de Buenos Aires).



I. CONCEPTUALIZACIONES Y DIMENSIONES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN

Promediada la década de 1980, la restauración del orden democrático en los países de la región empoderó a los líderes políticos, quienes impulsaron la adopción de nuevos arreglos institucionales orientados a cuestionar el centralismo característico de la política tradicional, por lo que promovieron el fortalecimiento de los gobiernos regionales y municipales mediante la implementación de políticas de descentralización (Myers, 2002).
Descentralizar implica realizar transferencias de competencias desde un nivel de administración superior a uno inferior (Borja, 1986; Palma & Rufian, 1989; Rondinelli et al., 1989; Von Haldenwang, 1990; Finot, 2001; Montero & Samuels, 2004).
La descentralización puede darse de distintas formas: entre niveles de gobierno, o desde el gobierno hacia mercados, cuasi mercados y organizaciones no gubernamentales (Bennett, 1994) y opera en diferentes niveles, el horizontal cuando se da entre organismos de un mismo nivel de gobierno o vertical cuando se desconcentra desde la administración central hacia los niveles inferiores (PNUD, 1993). Asimismo suele distinguirse entre descentralización macro, entendida como el proceso mediante el cual se transfieren competencias desde el poder central hacia las unidades subnacionales, y descentralización micro, que refiere a los procesos de descentralización circunscriptos al ámbito específico de una ciudad (Badía, 2004). La multidimensionalidad del concepto obligó a los investigadores a referirse a ciertos aspectos de la descentralización con otros términos como desconcentración, devolución, privatización o delegación (Montero & Samuels, 2004; Rondinelli et al., 1989).
En algunos países los actores subnacionales lograron imponer reformas descentralizadoras al gobierno central, mientras que en otros la descentralización se implementó como resultado de decisiones tomadas desde las altas esferas del poder, orientadas a alcanzar determinados objetivos políticos y económicos (Eaton, 2004). Más allá de estas diferencias en el origen del proceso, en todos los casos la descentralización tuvo efectos sobre la dinámica de la política local: los gobiernos municipales ampliaron su capacidad para recaudar recursos, los concejos municipales adquirieron nuevas atribuciones institucionales y los ejecutivos locales comenzaron a ser electos de manera directa por los habitantes de la ciudad en aquellos contextos donde previamente eran designados por instancias superiores (Myers, 2002).

II. BUENOS AIRES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituye un fenómeno de larga trayectoria histórica, en el marco del cual distintas administraciones municipales y nacionales impulsaron, con diverso grado de intensidad y alcance, procesos orientados a desconcentrar los servicios públicos brindados por el Estado a la

Rosario (1995) y Buenos Aires (1996-2005). En el resto de Latinoamérica se destacan los casos de Belo Horizonte (1983); Porto Alegre (1989); Montevideo (1990 y 2009); México D.F (1994); San Paulo (2002) y Ciudad de México (2016). Por fuera de América Latina se encuentran las experiencias de Barcelona y París.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estableció dos períodos claramente diferenciados en relación al proceso de descentralización de la gestión. En primer lugar, a partir de octubre de 1996 se inició un período de transición de cinco años, destinado a adecuar las instituciones de la Ciudad al nuevo sistema descentralizado. En segundo lugar, entre octubre de 2000 y octubre de 2001 la Legislatura porteña debía sancionar una Ley de Comunas que reglamentara aquellos aspectos no definidos por el texto constitucional, tales como la cantidad y delimitación territorial de las comunas, la organización de sus instituciones, el régimen de funcionamiento y la remuneración de los comuneros, entre otros.

Entre 1997 y 2004 se presentaron 54 proyectos de ley en la Legislatura porteña. Sin embargo, la incapacidad de los actores políticos para alcanzar consensos sobre el diseño institucional de la Ciudad, la actitud antagonista[2] asumida por algunos de ellos y la coexistencia de múltiples intereses políticos sobre la cuestión provocaron el incumplimiento de los plazos establecidos. En consecuencia, para octubre de ciudadanía. Estas iniciativas, si bien no siempre respondieron a un diseño institucional sistemático, evidencian una preocupación persistente por acercar la gestión estatal al territorio, mejorar la eficiencia administrativa y facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos. En este sentido, la descentralización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debe ser entendida como un proceso gradual y acumulativo, atravesado por cambios en el contexto político, institucional y social, así como por las distintas concepciones sobre el rol del Estado y la participación ciudadana.

Entre 1920 y 1930, el Gobierno municipal comenzó a tener objetivos ligados a los barrios y para ello institucionalizó el rol de las sociedades de fomento a través de la figura del “Vecino Gestor”; es decir, individuos que actuaban como mediadores entre la comunidad y los poderes públicos (Landau, 2014). A partir de 1945, con la llegada del peronismo al poder, dicha figura dejó de tener relevancia debido a que se procuraba articular una relación directa entre lo local y lo nacional (Landau, 2014).

Durante la gestión del Intendente Manuel Iricibar (1967-1971) se reglamentaron las Juntas Representativas Vecinales (Ordenanza Nº 24.693/1969), que funcionaron brevemente entre 1970 y 1973. Con la creación de estas Juntas se procuraba crear una instancia de consulta y asesoramiento al Poder Ejecutivo municipal, integrado por organizaciones barriales afines al régimen tales como asociaciones de fomento; clubes de madres; parroquias; centros comerciales y/o profesionales; asociaciones de amigos de calles; avenidas; plazas o barrios (Del Brutto, 1986; Augugliaro y Yedro, 2012).

En noviembre de 1972, el régimen militar sancionó la Ley Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la cual se promovió un incipiente intento de descentralización de la gestión local. Para ello se crearon catorce Consejos Vecinales, integrados por nueve miembros con mandato de cuatro años y elegidos de manera directa por los ciudadanos de la capital. Estos órganos abarcaban territorios delimitados según secciones electorales preexistentes y tenían la función de atender en forma descentralizada las demandas ciudadanas, coordinar iniciativas comunitarias y asesorar al Intendente sobre las necesidades de los vecindarios (De Luca et al., 2004).

Las atribuciones conferidas a los Concejos Vecinales presentaban notables similitudes con las facultades previamente asignadas a las Juntas Representativas Vecinales, lo que sugiere la persistencia de una concepción de la descentralización basada en instancias de participación territorial de carácter consultivo.

Los 126 Consejeros Vecinales tuvieron escasa influencia en la toma de decisiones y pasaron inadvertidos para la mayoría de la población, ya que no manejaban recursos, contaban con una limitada capacidad de gestión y solamente podían actuar como canales de información poco eficaces entre los ciudadanos y la Intendencia (Arroyo, 1994; Pirez, 2004). Sin embargo, fueron significativos en cuanto a la emergencia de una nueva concepción de la relación entre gobernantes y gobernados, ya que por primera vez un representante vecinal era electo a través del voto universal (Landau, 2014).

Durante la dictadura militar iniciada en 1976 se produjo la restauración de las Juntas Representativas Vecinales, volviéndose a un esquema de participación territorial de carácter consultivo y subordinado al Poder Ejecutivo.

Finalizado el régimen autoritario y ya en el marco del proceso de transición democrática, durante un breve período de la década de 1980 se volvió a poner en funcionamiento los Consejos Vecinales previstos por la Ley Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de

Buenos Aires, aunque su implementación fue limitada y careció de continuidad institucional.

III. LAS COMUNAS COMO LEGADO DE LA AUTONOMÍA PORTEÑA

En 1996, la Ciudad de Buenos Aires logró su autonomía, momento a partir del cual se convirtió en una "ciudad constitucional federada" (Rosatti, 2004), status jurídico que le permitió tener sus propias leyes y jueces, administrar sus recursos, establecer su propio régimen de gobierno autónomo y organizar sus instituciones políticas.

Los convencionales incluyeron en la Constitución local la división de la ciudad en comunas como parte de los mecanismos de democracia participativa que se encontraban en auge durante la década de los '90. Para ese entonces, varios municipios latinoamericanos se encontraban con la necesidad de reformar sus Estados locales para asistir a su población en territorios amplios y desiguales, que requerían de respuestas estatales diferentes (Signorelli, 2016). Es así como diferentes ciudades optaron por descentralizar su gestión local mediante un proceso de "difusión de políticas"[1] (Garcé, 2017; Garcé y Milanesi, 2021). Algunos ejemplos representativos de la ola de reformas descentralizadoras de la gestión local incluyen, en el caso argentino, las ciudades de Córdoba (1991), 2001 se presentó un amparo en la Justicia por parte de una asociación civil denominada Fundación Ciudad.

En diciembre del mismo año, la crisis política, económica y social derivó en una crisis de representación producto del colapso del sistema de partidos porteño. Como consecuencia irrumpió en el espacio público un nuevo actor político: el ciudadano en estado de desafección que expresó su descontento a través de las asambleas barriales (Bril Mascarenhas, 2007). Este ciudadano no representado por los partidos políticos tradicionales —y, por lo tanto, interesado en la participación ciudadana directa— contribuyó a intensificar la presión que las organizaciones de la sociedad civil ya venían ejerciendo sobre la clase política en torno a la cuestión de la descentralización.

Durante 2002 y 2003, el Poder Judicial dictó fallos de primera y segunda instancia en contra de la Legislatura de la Ciudad por el incumplimiento de su obligación de sancionar la Ley de Comunas. Dichas resoluciones judiciales reconocieron la omisión legislativa e intimaron a los Diputados a dar tratamiento efectivo a la normativa, bajo apercibimiento de aplicarles sanciones económicas en caso de persistir el incumplimiento. De este modo, la intervención judicial introdujo un mecanismo coercitivo que incrementó los costos de la inacción política y contribuyó a reactivar el debate legislativo en torno a la descentralización.

El tratamiento efectivo de la Ley de Comunas se inició el 19 de noviembre de 2003 y se desarrolló a lo largo de ocho sesiones no consecutivas, en las que los Legisladores construyeron los consensos necesarios para sancionar, el 1 de septiembre de 2005, la Ley Nº 1.777 Orgánica de Comunas, mediante la cual se reglamentaron y oficializaron los principios establecidos en la Constitución.

En esta etapa desempeñó un papel central la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura, que llevó adelante 48 reuniones entre los miembros de la comisión y vecinos de distintos barrios de la Ciudad. Tales instancias de diálogo tuvieron como objetivo recoger las preferencias ciudadanas, canalizar las demandas territoriales y contribuir a la elaboración de un proyecto de ley que lograra articular la posición de la clase política con las expectativas de la ciudadanía.

El proceso otorgó a la norma sancionada un carácter marcadamente participativo, constituyéndose en la primera y única norma del parlamentarismo porteño elaborada mediante mecanismos sistemáticos de participación ciudadana. En este sentido, la Ley Orgánica de Comunas no solo representó un avance en términos de descentralización institucional, sino también un antecedente clave en materia de democracia participativa en el ámbito local.

Sin embargo, no estableció fechas concretas en cuanto al llamado a elecciones de las autoridades comunales, por lo que fue necesario esperar hasta 2011 para que se convocaran los comicios destinados a cubrir dichos cargos.

Esta demora respondió, principalmente, a la necesidad de alcanzar acuerdos políticos en torno al calendario electoral, así como de confeccionar los padrones correspondientes y realizar ajustes en los límites territoriales de algunas comunas. De este modo, el proceso de implementación de la descentralización —desde la presentación de los primeros proyectos hasta su efectiva puesta en funcionamiento— se extendió a lo largo de quince años.

NOTAS

1. La idea de difusión de políticas implica que las decisiones tomadas en una determinada jurisdicción son influenciadas por acciones, experiencias o ideas previas en otras partes del mundo. Este proceso es conducido principalmente por dinámicas políticas, donde los contextos locales y los

"agentes de transferencia" -actores políticos- toman un rol central (Garcé y Milanesi, 2021).

2. De acuerdo con Korpi (2006), las reformas políticas implican la interacción de actores políticos que llevan adelante un juego de poder donde asumen roles de protagonistas (a favor de la reforma), consentidores (toleran la reforma) o antagonistas (en contra de la reforma).

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Arroyo, D. (1994). *La reforma política de la Capital Federal: Entre la gobernabilidad y la representatividad*. FLACSO.

Augugliaro, C. y Yedro, J. (2012). Comunas: De la expectativa a la incertidumbre. Una mirada sobre los últimos años de la descentralización en la Ciudad de Buenos Aires. XI Seminario de RedMuni: "Repensando la agenda local", Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Badía, G. (2004). Cambiando el foco: La descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana. En M. Escolar y S. Frederic (eds.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Seminario Internacional «Autonomía, Gobernabilidad y Control Ciudadano en el Proceso de Descentralización de Buenos Aires», Prometeo.

Bennett, R. J. (1994). *Local government and market decentralization: Experiences in industrailized, developing and former Eastern bloc countries*. United Nations University Press.

Borja, J. (1986). Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del estado. En *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*. ICI-FLACSO-CLACSO.

Bril Mascarenhas, T. (2007). El colapso del sistema partidario de la ciudad de Buenos Aires. Una herencia de la crisis argentina de 2001-2002. *Desarrollo Económico*, 47(187), 367-400.

De Luca, M.; Jones, M.; y Tula, M. I. (2004). La ciudad de Buenos Aires. Política y gobierno en su último medio siglo. *Mundo Urbano*, 7.

Del Brutto, B. (1986). *Política Municipal y Participación*. Centro Editor de América Latina.

Dufour, G. (1999). La política de descentralización de la Ciudad de Buenos Aires: Un análisis de política pública. *Revista PostData*, 5.

Eaton, K. (2004). *Politics beyond the capital: The design of subnational institutions in South America*. Stanford University Press.

Escolar, M. (2004). Descentralización política, descentralización administrativa y desconcentración burocrática. Controversias en torno al Régimen de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En M. Escolar; G. Bádia; y S. Frederic (eds.), *Federalismo y Descentralización en Grandes Ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Prometeo Libros.

Falleti, T. (2006). Una Teoría Secuencial de la Descentralización: Argentina y Colombia en Perspectiva Comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317-352.

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica* (Vol. 12). Naciones Unidas-CEPAL.

Korpi, W. (2006). Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists. *World Politics*, 58(2), 167-206. https://doi.org/10.1353/wp.2006.0026

Landau, M. (2014). La ciudad y sus partes: Una historia de la institucionalidad local en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE* (Santiago), 40(119), 151-171. https://doi.org/10.4067/S0250-71612014000100007

Montero, A. y Samuels, D. (2004). The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. En *Decentralization and democracy in Latin America*. University of Notre Dame Press.

Myers, D. (2002). The Dinamics of Local Empowerment: An Overview. En *Capital City Politics in Latin America. Democratization and Empowerment*. Lynne Rienners Publishers Inc.

Palma, E. y Rufian, D. (1989). *Las nociones de centralización y descentralización*. ILPES.

Pirez, P. (2004). Descentralización, gobierno colegiado y gobernabilidad urbana. Algunas reflexiones. En *Federalismo y Descentralización en Grandes Ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada* (235-242). Prometeo Libros.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1993). N.U. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina.

Rondinelli, D.; McCullog, J.; y Johnson, D. (1989). Decentralizing public services in developing countries: Issues and opportunities. *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, 14(1).

Rosatti, H. (2004). Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires. En *Federalismo y Descentralización en Grandes Ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. (pp. 105-112). Prometeo Libros.

Von Haldenwang, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina. *Revista EURE*, XVII(50), 61-77.

3.3 EL SISTEMA ELECTORAL EN LA CONSTITUCIÓN DEL 96

JAVIER TEJERIZO

Director General de Asuntos Políticos y Electorales del Ministerio de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires); Diplomado en Derecho Electoral (Universidad Austral); Maestrando en Análisis, Regulación y Gestión Electoral (Universidad Nacional de San Martín).



I. INTRODUCCIÓN

La Convención Constituyente de la Ciudad abordó con especial cuidado las temáticas en materia político-electoral. No sólo fijó las bases del sistema para la elección de la Jefatura de Gobierno, Legislatura y Juntas Comunales, también amplió la participación ciudadana en aspectos como el derecho de migrantes residentes al voto (Artículo 62); audiencia pública en Legislatura y Comunas, incluso obligatorias para ciertos proyectos de normas (Artículo 63); el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley (artículo 64); el referéndum obligatorio y vinculante (Artículo 65); consulta popular no vinculante (artículo 66); entre otros aspectos.
También se encargó de establecer parámetros que garantizaran la estabilidad de las reglas. Ello reconoce sus antecedentes en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, en la cual se incorporó la previsión de una mayoría absoluta para las leyes que aborden el régimen electoral y de partidos políticos. En el caso de la Constitución de la Ciudad el criterio fue aún más exigente, previendo una mayoría especial de dos tercios para ese tipo de legislación.

Constitución Nacional - Artículo 77.- [...] Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras.

Constitución de la Ciudad - Artículo 69.- [...] Una ley sancionada con mayoría de los dos tercios de los miembros de la Legislatura debe establecer el régimen electoral.

Esta restricción, si bien garantiza que solo puedan avanzar reformas que tienen el consentimiento de los principales partidos políticos, constituyó una dificultad para contar con normativa propia, por lo cual durante muchos años se terminó utilizando la legislación nacional.
Recién en el año 2018 la Legislatura sancionó el primer Código Electoral, luego de un arduo trabajo en búsqueda de consensos, consolidando así un recorrido institucional iniciado con la Constitución de 1996. Esta sanción representó no solo el cierre de una etapa pendiente, sino también la actualización y armonización del marco regulatorio local en materia electoral.
El nuevo Código incorpora una serie de definiciones estructurales que profundizaron el camino iniciado tres décadas atrás, en particular la puesta en funcionamiento del Tribunal Electoral (Artículo 113). Pero no es menor destacar la innovación de la Ley 6.031 en aspecto como la separación de funciones entre jurisdiccionales de las administrativa con la creación del Instituto de Gestión Electoral, siendo la Ciudad el primer distrito del paìs en sumar un organismo electoral profesional e independiente; la institucionalización de mecanismos de democracia participativa a través de consejos consultivos de partidos políticos y de organizaciones de la sociedad

civil; y la incorporación plena de la paridad y la alternancia en todo el régimen electoral. Asimismo, el Código estableció la obligatoriedad de los debates para todas las categorías electivas, reguló por primera vez en la Argentina la observación electoral para fortalecer la transparencia, fijó garantías para la incorporación de tecnologías en el proceso electoral, dispuso el empadronamiento automático de las personas migrantes residentes en la Ciudad y otorgó mayor previsibilidad y autonomía en la definición del calendario electoral.
En su conjunto, estas innovaciones consolidaron un sistema electoral propio, más claro y moderno, dando continuidad institucional a la arquitectura diseñada por la Convención Constituyente de 1996. De esas discusiones en este artículo nos centraremos en aquellas relativas al Poder Ejecutivo.

II. EL DEBATE CONSTITUYENTE SOBRE LA INCORPORACIÓN DEL BALOTAJE EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (ARTÍCULO 96)

Constitución de la Ciudad - Artículo 95.- *El Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es ejercido por un Jefe o Jefa de Gobierno o Gobernador o Gobernadora.*

La discusión acerca del sistema electoral para la elección del Jefe y Vicejefe de Gobierno, así como la incorporación del mecanismo de segunda vuelta electoral (balotaje) tuvo lugar en el marco de la 10ª Reunión, 7ª Sesión Ordinaria (continuación) de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, celebrada el 17 de septiembre de 1996[1].
En ese marco institucional, se trató el Artículo 2° del dictamen de mayoría sobre el Poder Ejecutivo, cuyo contenido definía el sistema electoral para la designación de las máximas autoridades ejecutivas de la Ciudad.

1. La posición del justicialismo: objeciones a la incorporación del balotaje

El convencional Jorge Castells (Partido Justicialista) fue el encargado de abrir el debate con una intervención claramente crítica respecto de la inclusión del sistema de doble vuelta. Consideraba que la Convención debía evitar innovaciones excesivas y preferir mecanismos consensuados y con trayectoria en el derecho público argentino. Señaló que, si bien la doble vuelta había sido incorporada en la reforma constitucional nacional de 1994, aún no se había aplicado en la práctica, puesto que la elección presidencial de 1995 se resolvió en primera vuelta, por lo que sus efectos reales eran desconocidos. Castells cuestionó además el umbral previsto para evitar la segunda vuelta (mayoría absoluta de los votos emitidos), al que calificó de demasiado exigente, aun con la moderación introducida por la Comisión de Redacción al excluir los votos en blanco y nulos. Para ilustrar su posición, aludió a la elección del 30 de junio de 1996 y afirmó que, de haber estado vigente la norma discutida, no se habría logrado la elección directa del primer jefe de gobierno, lo que hubiese conducido a un balotaje con resultados inciertos[2]. Aunque lo expresó en un tono distendido, su planteo apuntaba a persuadir a la mayoría de revisar lo trabajado en comisión y evitar aplicar un esquema más exigente que el previsto por la Constitución Nacional.

2. La respuesta del Radicalismo: defensa del mecanismo y refutación del contrafáctico

Desde la bancada radical, el convencional Hipólito Orlandi respondió a Castells defendiendo la incorporación del balotaje y relativizando los argumentos justicialistas.
Señaló que las especulaciones sobre lo que podría haber ocurrido en la elección del 30 de junio constituían análisis contrafácticos que no debían orientar una deliberación constitucional, puesto que no permitían extraer conclusiones válidas para definir la arquitectura institucional de la Ciudad. Rechazó también la idea de que el balotaje fuera un mecanismo ajeno a la experiencia política argentina, recordando que, en el año 1973, en este mismo distrito, la UCR había obtenido un triunfo en segunda vuelta en la elección para el Senado, en la que resultó electo Fernando de la Rúa.
Con esta referencia histórica buscó mostrar que el sistema no sólo tenía antecedentes de aplicación en el país, sino que había funcionado como un instrumento legítimo dentro de la competencia democrática. Su intervención apuntó a fortalecer la idea de que la segunda vuelta podría contribuir a dotar de mayor consenso y representatividad a la elección del Poder Ejecutivo local.

3. La votación y la norma finalmente incorporada

Tras el intercambio, la presidenta de la sesión, Inés Pérez Suárez, sometió a votación el Artículo 2° resultando aprobado conforme a la redacción impulsada por la mayoría. El mismo quedó así incorporado al texto constitucional:

ARTÍCULO 96.- El Jefe de Gobierno y un Vicejefe o Vicejefa son elegidos en forma directa y conjunta, por fórmula completa y mayoría absoluta. A tal efecto se toma a la Ciudad como distrito único.
Si en la primera elección ninguna fórmula obtuviera mayoría absoluta de los votos emitidos, con exclusión de los votos en blanco y nulos, se convoca al comicio definitivo, del que participarán las dos fórmulas más votadas, que se realiza dentro de los treinta días de efectuada la primera votación.

La Ciudad adoptó así un sistema de doble vuelta que desde 1996 constituye una de sus características electorales distintivas. Esta previsión constitucional fue retomada y sistematizada más de tres décadas después en el primer Código Electoral de la Ciudad, sancionado en 2018 en su Capítulo I, dedicado a la elección del Jefe/a y Vicejefe/a de Gobierno.
Desde entonces la Ciudad celebró siete elecciones para Jefe de Gobierno y sólo una vez alguna fórmula superó el 50% de los votos (2019). Situaciones excepcionales se produjeron en 2000 y 2023, en ambos casos se abrió un escenario de balotaje, pero finalmente no se realizó porque la segunda fórmula más votada renunció a participar de la misma[3]. También en el año 2003 se dió por única vez la situación donde la segunda fórmula más votada fue la que venció finalmente en el balotaje. De manera contrafáctica, se podría suponer que si se hubiera seleccionado un sistema de mayoría relativa o con umbrales más bajos se hubieran obtenido resultados similares; sin embargo, no se puede proyectar el impacto que hubiera tenido en la conformación de alianzas, así como en el voto estratétigo de la ciudadanía.
A modo de cierre, me parece interesante mencionar tres aspecto más que determinó la Constitución para limitar al Poder Ejecutivo. En primer lugar el artículo 61 estableció que durante el desarrollo de campañas electorales “el gobierno se abstiene de realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto”; en segunda medida el Jefe de Gobierno y el Vicejefe duran en sus funciones cuatro años y pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo; finalmente, si bien la Presidencia de la Legislatura es ejercida por el Vicejefe de Gobierno, es el Vicepresidente Primero, qué es designado por la misma, quien ejerce su coordinación y administración. Entonces, si bien la Constitución cuenta con un sistema que busca tener un Ejecutivo con un fuerte respaldo popular, también establece limitaciones marcadas a su mandato y el equilibrio entre poderes.

NOTAS

1. Para conocer las diferentes fórmulas que se pueden aplicar para la elección de poderes ejecutivos recomiendo leer el capítulo V del libro Nuevo curso de ciencia política de Gianfranco Pasquino.

2. La fórmula más votada (De la Rua-Olivera) obtuvo 39,89%.

3. En 2000, Ibarra logró el 49.3% y Cavallo el 33.2%, quien finalmente decidió no presentarse a la segunda vuelta. En 2023, Jorge Macri obtuvo el 49,6% y Leandro Santoro quedó segundo (32,2%); sin embargo, este último declinó su candidatura dos días después de la primera vuelta.

3.4 DEL CUPO A LA PARIDAD DE GÉNERO: CÓMO EL DEBATE CONSTITUYENTE TRANSFORMÓ LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA CIUDAD

PATRICIA DE VITA

Asesora en la Dirección General Asuntos Políticos y Electorales del GCABA. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), Diplomada en Estudios Avanzados en Derecho Electoral y Político (Universidad Nacional de Rosario).



I. INTRODUCCIÓN

A treinta años del reconocimiento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el proceso constituyente de 1996 emerge como un hito fundacional no solo en términos institucionales, sino también en la ampliación de derechos y en la redefinición de la representación política. Entre los debates más significativos se destacó la incorporación del cupo femenino como acción afirmativa destinada a revertir la histórica subrepresentación de las mujeres en los espacios de toma de decisión.

En efecto, nuestro artículo recorre ese debate constituyente, recupera los principales argumentos esgrimidos por los convencionales y analiza cómo aquella manda constitucional, concebida como un piso y no como un techo, fue ampliada y fortalecida a lo largo del tiempo mediante normativa local, en particular la Ley de Comunas y el Código Electoral porteño. A partir de dicho recorrido, se examina el pasaje del cupo a la paridad y la alternancia como principios estructurantes del sistema electoral de la Ciudad, al igual que su impacto concreto en la composición de la Legislatura porteña.

II. EL DEBATE CONSTITUYENTE Y LA INCORPORACIÓN DEL CUPO FEMENINO

La Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires otorgó un lugar muy importante a la discusión sobre la participación política de las mujeres. El debate referido al cupo femenino como medida de acción afirmativa se desarrolló durante la 13ª reunión – 8ª sesión ordinaria, del 23 de septiembre de 1996, bajo la presidencia de Graciela Fernández Meijide.

El artículo finalmente aprobado e incorporado como art. 36 de la Constitución porteña estableció que las listas de candidatos a cargos electivos no podían incluir más del 70% de personas del mismo sexo con posibilidades reales de resultar electas, ni tres candidaturas consecutivas del mismo sexo, incluyendo la primera. Este criterio se extendió también a los cargos que requieren acuerdo legislativo en órganos colegiados.

Las intervenciones de representantes de los distintos bloques políticos evidenciaron un consenso transversal en torno al cupo femenino. Las divergencias fueron acotadas y se circunscribieron principalmente a cuestiones técnicas de redacción o a interpretaciones previas de la legislación nacional, sin cuestionamientos sustantivos a la adopción de la medida.

III. ACCIONES AFIRMATIVAS, DEMOCRACIAS INTERNA Y AMPLIACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Los argumentos a favor del cupo se apoyaron en el reconocimiento de desigualdades estructurales persistentes entre varones y mujeres, así como en la necesidad de políticas activas para corregirlas. Se destacó, además, la importancia de las medidas orientadas a promover la democratización interna de los partidos políticos, ampliar la ciudadanía y

fortalecer el pluralismo democrático. Un dato reiterado durante el debate fue que ningún país había logrado incrementar de manera sostenida la presencia de mujeres en cargos directivos sin instrumentos formales de acción afirmativa.

En ese marco, una de las intervenciones más citadas fue la de Enrique Martínez (FREPASO), quien sostuvo que el "libre acceso" por sí solo no corrige desigualdades preexistentes. El convencional comparó la dinámica de la política con mercados imperfectos en los que la inercia institucional reproduce brechas y afirmó que la intervención estatal resulta indispensable. Desde esta perspectiva, el cupo actúa como un "revulsivo democrático" dentro de partidos que tienden a concentrar poder y reproducir arbitrariedades. Lejos de constituir un exceso reglamentarista, la explicitación constitucional de acciones positivas fue presentada como una herramienta adecuada para enfrentar una cultura política resistente al cambio: la equidad debía preceder al libre acceso, no a la inversa.

IV. HISTORIA, DATOS Y EVIDENCIA EMPÍRICA DE LA SUBREPRESENTACIÓN

Por su parte, María Elena Barbagelata (FREPASO - Partido Socialista) aportó una intervención particularmente rica en términos históricos, jurídicos y empíricos. Repasó siglos de desigualdad legal, desde el Código Civil hasta las exclusiones políticas del siglo XX, y subrayó la relevancia de la sanción de la Ley Nacional Nº 24.012 de Cupo Femenino (1991), que convirtió a la Argentina en el primer país del mundo en adoptar una normativa de cuotas para candidaturas legislativas. Este hito, mediante el cual se estableció que al menos el 30 % de las listas presentadas por los partidos políticos debían estar integradas con mujeres que tuviesen posibilidades reales de resultar electas, constituyó un antecedente inmediato y significativo para el debate constituyente porteño de 1996. No obstante, Barbagelata advirtió que su implementación estuvo atravesada por resistencias y prácticas interpretativas elusivas que limitaron la eficacia inicial.

Los datos aportados reforzaron ese diagnóstico: hasta 1993, la presencia de Diputadas Nacionales se mantuvo entre el 4% y el 5,8%, siendo que solo con la aplicación más efectiva del cupo se elevó al 13,2%. En el Senado, la composición seguía siendo prácticamente exclusiva de varones a comienzos de la década de 1990[1]. De allí su conclusión: el cupo no era una concesión, sino una acción positiva imprescindible para transformar la igualdad formal en igualdad real, evitando que la exclusión de la mitad de la sociedad distorsione la representación democrática. La convencional subrayó asimismo la persistencia de obstáculos culturales en la educación, el lenguaje oficial y los medios de comunicación, que continuaban operando como barreras informales al acceso de las mujeres a los espacios de decisión.

V. EL "TECHO DE CRISTAL" Y LA EXPERIENCIA PARTIDARIA

Desde una mirada complementaria, la convencional Silvia Collin (Unión Cívica Radical) enfocó su intervención en la dinámica interna de los partidos políticos. Describió cómo, en la práctica, muchas mujeres quedaban relegadas a tareas operativas (pintar, ensobrar, repartir), mientras los espacios de decisión permanecían cerrados. Nombró ese fenómeno como "techo de cristal": un entramado de reglas no escritas que bloquea el acceso al poder.

Además, recordó que la política se construyó históricamente sobre códigos y prácticas masculinas, lo que muchas mujeres experimentan como ajenidad. En ese sentido, el cupo no implicaba privilegiar al "género femenino" ni transformar a las fuerzas políticas en "partidos de mujeres", sino abrir el poder y reconstruir la ciudadanía desde la diversidad. La evidencia comparada reforzó su argumento, ya que sin medidas formales ningún país logró incrementar de manera sustantiva la presencia de mujeres en cargos directivos.

VI. REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA Y EFECTOS EN LA AGENDA PÚBLICA

En tanto, la convencional Inés Pérez Suárez (Partido Justicialista) destacó los efectos concretos de la representación femenina más allá del diseño electoral. Señaló que legisladoras de distintos partidos habían logrado articularse para frenar retrocesos en derechos laborales y jubilatorios, demostrando que la presencia de mujeres incide no solo en la composición de los órganos, sino también en la agenda tratada y en la defensa de derechos que afectan al conjunto de la sociedad. Subrayó, además, la fuerte demanda social y la expectativa generada en torno al cupo.

Por su parte, María José Lubertino (Unión Cívica Radical) aclaró que no se trataba de "otorgar derechos" a las mujeres, sino de promover la paridad entre ambos géneros. El principal obstáculo no residía en la letra de la ley, sino en interpretaciones perversas orientadas a vaciarla de contenido. De allí la necesidad de asegurar una integración efectiva, no meramente formal, en listas electorales y órganos colegiados.

VII. DEL CUPO CONSTITUCIONAL A LA PARIDAD NORMATIVA

El cupo fue concebido como un piso y no como un techo, una herramienta transitoria orientada a avanzar hacia una paridad real, entendida como un mecanismo para ampliar la ciudadanía y fortalecer la democracia desde la diversidad, no como un privilegio sectorial.

Al respecto, el art. 36 de la Constitución de la Ciudad quedó redactado del siguiente modo:

"La Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el privado la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de acciones positivas que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos, organismos y niveles y que no serán inferiores a las vigentes al tiempo de sanción de esta Constitución.

Los partidos políticos deben adoptar tales acciones para el acceso efectivo a cargos de conducción y al manejo financiero, en todos los niveles y áreas.

Las listas de candidatos a cargos electivos no pueden incluir más del setenta por ciento de personas del mismo sexo con probabilidades de resultar electas. Tampoco pueden incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo.

En la integración de los órganos colegiados compuestos por tres o más miembros, la Legislatura concede acuerdos respetando el cupo previsto en el párrafo anterior."

Este mandato constitucional resultó fortalecido por normas como la Ley N° 1.777 de Comunas (sancionada en 2005) y el Código Electoral porteño (Ley Nº 6031, aprobada en 2018), que incorporaron de manera expresa los principios de paridad y alternancia.

Ambas disposiciones establecieron la conformación intercalada y consecutiva de listas de candidaturas, superando las limitaciones del modelo de cupo porcentual vigente entonces a nivel nacional. Con la paridad, la oferta electoral se estructura de manera igualitaria desde el inicio de la competencia: se garantiza visibilidad sostenida para las mujeres, se naturaliza su presencia en la arena política y se fortalece una participación real, constitutiva de la representación democrática.

VIII. IMPACTO EN LA LEGISLATURA PORTEÑA

El efecto de esta evolución normativa se refleja con claridad en la composición de la Legislatura de la Ciudad. Antes de la incorporación de la paridad y la alternancia en el Código Electoral, la presencia de mujeres oscilaba entre el 30% y el 40%. A partir de su primera aplicación en 2019, se registraron avances sostenidos, siendo que en dicho año asumieron 15 mujeres y 15 varones. Luego, en 2021 fueron electos 16 varones y 14 mujeres, mientras que en 2023 ingresaron nuevamente 15 mujeres y 15 varones. Para el período legislativo 2025–2027, la Legislatura alcanzó por primera vez una integración plenamente paritaria.

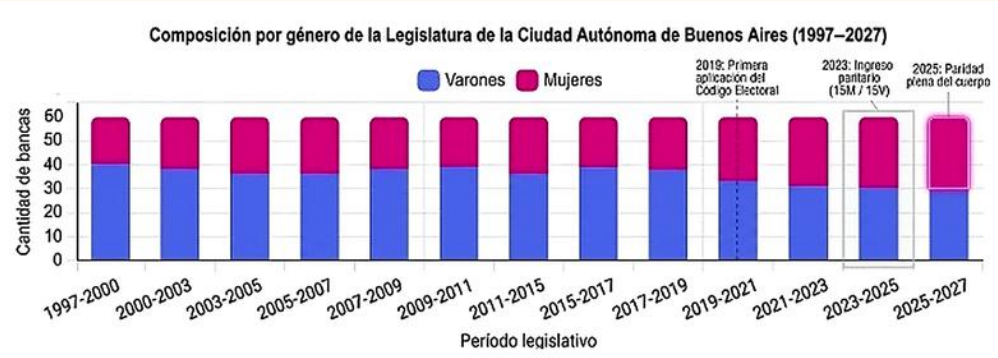
Este hito confirma el impacto positivo de las reformas impulsadas desde la Convención Constituyente y consolidadas décadas después, reafirmando la paridad como un componente estructural del sistema democrático de la Ciudad.

X. CONCLUSIONES

La incorporación del cupo femenino en la Constitución de la Ciudad tuvo como antecedente inmediato la Ley Nacional Nº 24.012 de Cupo Femenino, sancionada en 1991. El marco normativo constituyó un punto de referencia central para las y los constituyentes de 1996, al debatir el diseño institucional de la nueva Ciudad autónoma, aun cuando sus limitaciones prácticas ya resultaban evidentes. En ese contexto, el cupo fue concebido como una acción afirmativa necesaria para remover desigualdades estructurales y ampliar el ejercicio efectivo de la ciudadanía política.

El art. 36 de la Constitución porteña no solo recogió el mencionado antecedente, sino que avanzó al consagrar el cupo como un piso constitucional y vincularlo explícitamente con la promoción de la igualdad real de oportunidades en el acceso al poder.

Figura 1. Composición por género de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1997-2027)



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el Tribunal Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desde sus orígenes, la herramienta fue entendida como transitoria y orientada a un objetivo más ambicioso: avanzar hacia una participación paritaria que reflejara de manera fiel la composición de la sociedad.

Tal horizonte fue posteriormente fortalecido gracias a la normativa local, en particular la Ley de Comunas y el Código Electoral porteño, que incorporaron los principios de paridad y alternancia. Este recorrido normativo permitió consolidar un modelo que estructura la oferta electoral de manera igualitariadesde el inicio de la competencia y cuyo impacto se refleja en la integración paritaria alcanzada por la Legislatura porteña en el período 2025–2027.

A treinta años de la autonomía, la experiencia de la Ciudad reafirma a la paridad como un componente estructural de una democracia más inclusiva y representativa.

NOTAS

1. Originalmente, la Ley Nacional Nº 24.012 circunscribía su aplicación a las candidaturas a Diputados Nacionales, convencionales constituyentes e integrantes del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Buenos Aires. Tras la reforma constitucional de 1994, el cupo se extendió a las listas de candidatos al Senado, en el marco de la elección directa y la ampliación del número de Senadores por provincia. En la primera elección directa de integrantes de la Cámara Alta, realizada en 2001, la representación femenina pasó del 6% al 37% de las bancas.

3.5 LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

JAVIER DARÍO BORRAS

Asesor en la Dirección General Asuntos Políticos y Electorales del GCABA, también es co-editor de la Revista del Observatorio de Reforma Electoral e Institucional.
Licenciado en Relaciones Internacionales y Abogado (Universidad de Morón).



I. INTRODUCCIÓN

El debate de ideas es central para que la democracia se desarrolle y promueva el pluralismo en nuestra sociedad. Nace así la premisa de poder sistematizar la inmensidad de necesidades y propuestas, articulando las opiniones mediante organizaciones políticas. En la Ciudad, los convencionales porteños se enfrentaban a la necesidad de condensar en el texto constitucional ideas que garanticen los derechos políticos de representatividad, proporcionalidad y transparencia del sistema partidario.
El momento histórico los envalentonaba: la reforma constitucional de 1994 otorgaba a la Ciudad el poder autónomo de dictar su propia ley suprema y la posibilidad de elegir al Jefe de Gobierno, a cargo del Poder Ejecutivo local. Quedó claro así que se necesitaba una mirada hacia un futuro participativo y representativo, digno del distrito más importante del país. Asimismo, dicha reforma había incorporado por primera vez en la Constitución Nacional el concepto de “partidos políticos”, mediante el art. 38.
En el ámbito porteño, el debate constituyente respecto al sistema de partidos políticos se desarrolló durante la 10ª reunión – 7ª sesión ordinaria, del 17 de septiembre de 1996. Desde el primer momento se observó que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires seguiría y ampliaría el camino tomado por la reforma de 1994, la cual reconoció a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático. En la Ciudad, se debatiría respecto a fondos especiales para el sostenimiento del sistema, una fuerte transparencia financiera y el aseguro de la representatividad. De todos modos, no fue fácil para los convencionales ponerse de acuerdo.

II. LOS DEBATES

Ya al inicio de las deliberaciones, el convencional Enrique Martínez (FREPASO) destacó seis elementos innovadores orientados a hacer realidad este enfoque vanguardista para la vida política local. Entre ellos aparecían la definición ampliada del papel de los partidos; la creación de un Fondo Partidario Permanente; la obligación de transparencia financiera; las reglas para incentivar campañas austeras y libres de propaganda gubernamental; la prohibición del voto acumulativo y la inclusión de los extranjeros residentes como electores en igualdad de condiciones. Por su parte, la convencional Silvia Collin respaldó el dictamen y subrayó la necesidad de partidos organizados democráticamente, con representación de minorías y financiamiento estatal que evite su dependencia de intereses privados, así como defendió que parte de los fondos públicos se destine a la capacitación de sus dirigentes.
Sin embargo, el consenso general no estuvo exento de matices profundos que marcaron el pulso ideológico de la sesión. La convencional Inés Pérez Suárez y otros representantes del justicialismo acompañaron el dictamen, pero plantearon dos disidencias. Mediante la primera propusieron que la Constitución reconociera explícitamente el papel del

Estado en la formación de dirigentes políticos, tomando como modelo la experiencia nacional de la Escuela de Gobierno, donde participaban distintos partidos y universidades. El segundo conflicto, quizás el más técnico y político a la vez, surgió en torno a la naturaleza del sufragio por la inclusión del criterio “no acumulativo”. Pérez Suárez recordó que el voto acumulativo y los lemas son sistemas distintos, cuestionando que la Constitución local fijara una definición que, en la práctica, podría condicionar futuros sistemas electorales. Según expresó, la regulación de los mecanismos electorales era potestad de la legislación, dado que el texto constitucional debía limitarse a principios generales para no quedar rezagado respecto de los cambios sociales.

El debate sobre este punto fue uno de los más extensos. Hector Bravo (FREPASO) y Collin defendieron con firmeza que la expresión “no acumulativo” apuntaba específicamente a impedir los lemas, por considerarlos distorsionadores y contrarios a la transparencia de la competencia interna y externa de los partidos. A su vez, el convencional Raúl Garré (Partido Justicialista) señaló que, al formular el voto “no acumulativo”, efectivamente se estaba incorporando un criterio propio de un sistema electoral en igualdad de jerarquía con principios fundamentales del sufragio, lo que implicaba un grado de rigidez constitucional discutible.

Otro tema que generó debate, aunque menos confrontativo, fue la capacitación política. Al respecto, Alfredo Carella (Partido Justicialista) argumentó que el Estado debía ejercer un rol explícito en este ámbito, del mismo modo en que lo tiene en materia educativa. Roberto Cabiche (Unión Cívica Radical), en cambio, advirtió sobre el riesgo de que las escuelas de gobierno estatales pudieran uniformar ideológicamente a los dirigentes, debilitando la pluralidad partidaria. A pesar de tales diferencias, la discusión mostró un acuerdo general respecto de la necesidad de establecer transparencia financiera, limitar el gasto de campaña, prohibir la propaganda oficial que induzca el voto y garantizar el sufragio a extranjeros residentes.

Pese a la intensidad de los intercambios, la votación general reflejó un espíritu de unidad institucional infrecuente con las modificaciones acordadas, entre ellas un ajuste de redacción sobre el voto de extranjeros. Este acuerdo político quedó plasmado en los arts. 61 y 62 de la Constitución de la Ciudad, que reflejan los postulados sostenidos por el ya mencionado convencional Martínez.

III. LEGADO

Con posterioridad a la aprobación del texto constitucional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adoptó transitoriamente el Código Electoral Nacional y el régimen de partidos indicado en la Ley Nacional N° 23.298. Así, los partidos reconocidos en el distrito para la presentación a elecciones de cargos legislativos nacionales también quedaban habilitados a presentar candidaturas a cargos locales.

El paso siguiente fue la sanción de la Ley N° 268, dirigida a organizar las campañas electorales, regulando su duración, la publicidad permitida, los límites de gasto y el financiamiento público y privado. La norma establece criterios de equidad en el acceso a la publicidad estatal, fija topes de gasto por categoría según Unidades Fijas y determina un régimen de aportes públicos para las agrupaciones políticas. Asimismo, obliga a partidos y alianzas a llevar una contabilidad específica de campaña, presentar informes ante la Auditoría General de la Ciudad y

respetar reglas de transparencia y documentación de gastos. Por último, incorpora un sistema de sanciones para quienes infrinjan los límites o incumplan la rendición de cuentas, consolidando así un esquema integral de regulación y control del financiamiento político en línea con el mandato constitucional. De esta manera, la ley continuó los lineamientos debatidos en la misma Constitución porteña.

Luego de dos décadas, la Ciudad consolidó la arquitectura normativa vinculada a los asuntos electorales mediante la Ley N° 6.031, que aprueba el primer Código Electoral del distrito. De esta manera, la Ciudad se convirtió en el primer distrito del país en avanzar en una clara separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales en dos organismos independientes (Instituto de Gestión Electoral y Tribunal Electoral), con el objeto de asegurar que el ente encargado de la organización de los actos electorales no sea el mismo que juzga dichos actos. También fueron incorporados los debates públicos y obligatorios para promover un voto informado y conocer las propuestas de todos las agrupaciones políticas. Por último, se avanzó también en temas de paridad de género, se creó el Consejo Consultivo de Partidos Políticos y el Consejo Consultivo de Participación Cívico-Electoral, se estableció la boleta única como instrumento de sufragio para todos los comicios y se automatizó el empadronamiento de los migrantes residentes en nuestro distrito.

No obstante, la Ciudad aún carece de una ley propia específica de partidos políticos, razón por la cual las agrupaciones políticas que compiten a nivel local se constituyen como partidos nacionales de distrito, regidos por la legislación nacional (Ley N° 23.298).

Por ello, en el art. 6 del Código Electoral se vincula la definición de partidos políticos a dicha normativa. A su vez, esto llevó a que tampoco se prevea la regulación y el financiamiento de partidos en su vida institucional, sino solamente respecto a su participación en las campañas electorales para cargos locales.

3.6 LAS DISCUSIONES EN LA CONVENCIÓN CONSTITUYENTE PARA FIJAR EL SISTEMA DE ELECCIÓN DE LEGISLADORES DE LA CIUDAD

ANDRÉS GONZÁLEZ GROBAS



Jefe de Gabinete en la Dirección General Asuntos Políticos y Electorales del GCABA, también es co-editor de la Revista del Observatorio de Reforma Electoral e Institucional.
Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y Maestrando en Estudios Electorales (Universidad Nacional de San Martín).

Durante la 15° reunión - 9° sesión ordinaria de la Convención Constituyente, celebrada el 26 de septiembre de 1996, se analizó el diseño del mecanismo de elección de Legisladores de la Ciudad. Al ser un aspecto esencial de la vida democrática, los convencionales dedicaron largas horas a intercambiar sus puntos de vista y promover aquello que consideraban como la mejor alternativa. En consecuencia, fueron elaboradas tres propuestas cuyas características destacamos a continuación:

1. El dictamen de mayoría, firmado por integrantes de los bloques Unión Cívica Radical y FREPASO, era el de carácter más general y establecía que los Legisladores serían electos por el voto directo no acumulativo, conforme al sistema proporcional. A su vez, afirmaba que una mayoría de dos tercios de los miembros de la Legislatura debería sancionar un régimen electoral propio del distrito, pero mientras eso no ocurriera la Ciudad pasaba a constituir un distrito único, donde sus Legisladores serían electos con arreglo al mecanismo de representación D'Hondt, tal como establecía la Ley Nacional N° 24.620 (también llamada "Ley Snopek").
2. Uno de los dos dictámenes de minoría, promovido desde el bloque Partido Justicialista, indicaba que la Legislatura sancionaría una ley tendiente a reemplazar las listas cerradas y bloqueadas (popularmente conocidas como "listas sábana") por listas donde la ciudadanía pudiese realizar tachas, marcar preferencias e incluso sustituir candidatos de distintos partidos políticos, sin restricción alguna. A su vez, establecía un sistema mixto mediante el cual serían electos no menos de cuatro Legisladores en cada una de las zonas en que se dividiese la Ciudad, mientras que el resto de los representantes serían elegidos considerando un distrito único. Por último, señalaba que todos los Legisladores tendrían un mandato de cuatro años.
3. El segundo dictamen de minoría, firmado por miembros del bloque Nueva Dirigencia, también contemplaba el esquema de un sistema mixto, en el que las listas de candidaturas estuviesen sujetas a tachas, preferencias y sustituciones. Sin embargo, de acuerdo con el texto, dieciséis Legisladores representarían a la Ciudad como distrito único, mientras que en cada una de las alcaldías serían electos otros cuatro Diputados. Además, fijaba un mandato de cuatro años para las personas electas de forma proporcional por distrito único, en tanto las electas en cada alcaldía contarían con un período de dos años.

En lo que hace a las opiniones presentes durante el debate en general, podemos agruparlas en dos grandes grupos: por un lado, los convencionales que respaldaban el dictamen de mayoría; por el otro, quienes defendían un sistema mixto de elección.

Entre los primeros se destacó Marcelo Escolar (FREPASO), cuyas intervenciones resaltaron la necesidad de que la temática del régimen electoral sea incorporada a la Constitución de manera general, gracias a la incorporación de principios rectores, aunque sin pronunciarse por una fórmula en

particular así a futuro resultaba más simple establecer cambios y mejoras. De esta manera, sostuvo que dos de los elementos a sumar en el texto constitucional debían ser la representación proporcional y el voto no acumulativo, a efectos de impedir la posibilidad de aplicar un sistema de lemas.

Por otra parte, Escolar aceptó como necesaria la discusión de un reemplazo para la "lista sábana" a utilizar en un distrito donde se elegiría gran cantidad de representantes, aunque sin por ello tomar como alternativa válida el establecimiento de alguna de las propuestas de sistema mixto: a su entender, al contener circunscripciones electorales de magnitud baja, perjudicaban la representatividad de las fuerzas políticas pequeñas y desvirtuaban la finalidad del cupo femenino. Las palabras del convencional resonaron en los discursos tanto de compañeros de su bloque -por ejemplo, Aníbal Ibarra- como del radicalismo -es el caso de Martín Hourest e Hipólito Orlandi-, quienes llamaron a resguardar en la Constitución la existencia de un mecanismo proporcional de distribución de bancas, dejando para un momento futuro la posibilidad de permitir las tachas, preferencias y sustituciones en las listas de candidatos.

Si nos adentramos en las posturas de quienes promovieron los dictámenes de minoría, figuras como Juan Manuel Arnaldo Barreiro, Jorge Castells y Raúl Garré (todos ellos miembros del bloque justicialista) sostenían que el texto constitucional debería contener un sistema mixto, con algunas bancas elegidas por distrito único y mediante listas abiertas, en tanto otras responderían a circunscripciones plurinominales más pequeñas, propuesta que se asemejaba a iniciativas ya presentadas por Fernando de la Rúa y Carlos "Chacho" Álvarez en el Congreso Nacional. En opinión de los convencionales, además, las circunscripciones donde fuesen electos al menos cuatro Diputados por barrios o zonas garantizarían la proporcionalidad y el acceso de las mujeres a puestos de representación popular.

A su vez, Patricia Bullrich y Enrique Rodríguez (Nueva Dirigencia) argumentaron que los Legisladores electos mediante una lista distrital representarían los intereses de la Ciudad, mientras que los electos por listas correspondientes a cada circunscripción defenderían a los barrios, conociendo mejor las inquietudes y necesidades de sus ciudadanos. En tanto, indicaron que si finalmente no se incorporaba a la Constitución un sistema electoral en detalle, dirigido a respetar el principio de descentralización territorial, podía sancionarse una cláusula transitoria que incorpore enmiendas, tachas o preferencias a las listas, para modificar de ese modo el mecanismo de elección de Legisladores establecido por la Ley N° 24.620.

Finalmente, quedó aprobado el dictamen de mayoría y así se plasmó en el artículo 69 de la Constitución. Cabe resaltar que, durante el debate en particular, quienes habían promovido la definición de algún tipo de sistema mixto llamaron a que los convencionales emitieran una declaración unánime sobre la necesidad de modificar la "Ley Snopek", para habilitar a futuro un sistema de sustituciones o preferencias. A su vez, pidieron modificar el segundo artículo de dicho dictamen, referido a la ley electoral a ser sancionada por mayoría calificada de la Legislatura, para dejar en claro que la norma garantizaría la representación de las comunas y un sistema de listas abiertas. Estos cambios fueron rechazados, siempre en base a la idea de que la letra constitucional solo debía referirse a grandes lineamientos, no a condiciones específicas.

Para terminar, analicemos cómo el mandato de la Constitución quedó incorporado al Código Electoral de la Ciudad. Al respecto, los artículos 47 y 48 de su Anexo señalan que los Diputados son electos por distrito único, repartiéndose las bancas de la Legislatura a partir de la fórmula D'Hondt de representación proporcional y solo entre las listas que hayan alcanzado un mínimo del 3% de los votos válidamente emitidos en el distrito. A su vez, indican que al momento de la elección rige el sufragio directo no acumulativo, sin ser consideradas en el escrutinio las tachas o sustituciones efectuadas por el votante.



Fuente: turismo.buenosaires.gob.ar

4.1 LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE SANTA FE Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

OSCAR M. BLANDO



ExDirector de Reforma Política y Constitucional de la Provincia de Santa Fe (2011-2019), en 2025 fue asesor de la Convención que reformó la Constitución de Santa Fe.
Abogado y Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Rosario). Docente de grado y posgrado, así como Director Académico de las Diplomaturas de Estudios Avanzados en “Derecho Electoral y Político” y en “Derecho Municipal y Derecho a la Ciudad” (Universidad Nacional de Rosario).

I. LA REFORMA Y EL CUMPLIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL DE 1994

La Constitución santafesina de 1962 se había convertido en una de las más antiguas de la Argentina: la otra provincia que aún no la ha reformado es Mendoza. Reclamaba pues, una actualización y modernización institucional, política y cultural. Santa Fe no adhirió al mayoritario espíritu reformista de mediados de los ‘80, que signó el derecho público provincial argentino, ni modificó su carta magna pese a la reforma nacional de 1994.
Durante décadas, académicos de distintas disciplinas, políticos y organizaciones de la sociedad civil discutimos la necesidad de actualizar la Constitución de 1962. A su vez, la mayoría de los partidos políticos y de los gobiernos provinciales de distinta procedencia política intentaron, desde la recuperación democrática, modificar el texto constitucional. En consecuencia, se presentaron incontables proyectos que ponían de manifiesto esa voluntad de cambio[1].
El largo proceso de frustrados intentos culminó el viernes 5 de diciembre de 2024, cuando en la Legislatura provincial se consiguieron las mayorías exigidas[2] y se aprobó la necesidad de la reforma registrada bajo la Ley N° 14.384. Se superó así un histórico obstáculo de “consensos negativos” o “vetos recíprocos”[3]: el o los partidos que estaban en la oposición impedían sistemáticamente la reforma constitucional al partido oficialista.
Previa elección de convencionales reformadores, el nuevo texto constitucional fue sancionado el 10 de septiembre de 2025 y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe al día siguiente[4].
Con la sanción del texto constitucional se saldó una deuda y un mandato incumplido que tenía la provincia con la Constitución Nacional de 1994: la autonomía municipal. De hecho, el art. 154 “garantiza su autonomía en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero, de conformidad con lo previsto en esta Constitución”.
La nueva carta magna retomó así la mejor tradición municipalista de la orovincia y su más importante antecedente: la Constitución del año 1921, la más progresista que hubo en Santa Fe[5]. Ésta ya había consagrado la autonomía municipal y permitió que las municipalidades de "primera categoría" (más de 25.000 habitantes) dictaran sus propias cartas orgánicas. Así lo hicieron en 1933 las ciudades de Rosario y Santa Fe. La trágica intervención a la provincia en el año 1935 daría por concluida la gestión de Luciano Molinas, anularía la Constitución de 1921 y con ello se frustraba el virtuoso proceso autonómico iniciado en dicho período.

II. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

La Constitución de 2025 sostiene en el art. 155 que la organización de los municipios y la determinación de los alcances y contenidos de la autonomía municipal son establecidos por el ordenamiento jurídico de acuerdo con las siguientes bases:
1) Una pauta general para todos los municipios,

siendo que “el gobierno municipal es democrático, representativo y republicano”.
2) Establece “un número de habitantes a partir del cual los municipios podrán dictar sus cartas orgánicas: los municipios que tengan más de diez mil habitantes” y que dichas cartas se sancionarán por una Convención Municipal convocada al efecto[6].
3) Define que “la ley y las cartas orgánicas deben establecer pautas y límites de las remuneraciones de los funcionarios municipales”.
4) Fija la duración de los mandatos municipales y su reelección: “los titulares de los órganos con función ejecutiva y los integrantes de los órganos con función legislativa de todos los municipios duran cuatro años en sus funciones y son reelegibles una sola vez de manera consecutiva. Si han sido reelectos no pueden ser elegidos nuevamente sin el intervalo de un período”.
5) Impone la forma de elección y el sistema electoral: “las elecciones de autoridades municipales y el sistema electoral se rigen por ley provincial. Se realizan en forma conjunta con las elecciones de autoridades provinciales. En los municipios con más de veinte mil habitantes la renovación de los Concejos Municipales se realiza por mitades cada dos años”.
6) Establece un régimen de competencias que derivan de la Constitución y una serie de principios que deben guiar la gestión local: “los municipios tienen los deberes, atribuciones y competencias expresas e implícitas que se derivan de esta Constitución y de la naturaleza de sus funciones para la gestión de los intereses locales, con base en los principios de garantía de la autonomía, de subsidiariedad y de solidaridad horizontal y vertical”.
7) Promueve una autonomía de concertación, asegurando la transferencia de competencias con la debida asignación de recursos: “las transferencias de competencias, servicios o funciones por parte de la Provincia a los municipios se deben realizar en forma concertada, con aprobación legislativa provincial y local y con la correspondiente asignación de recursos por parte de la Provincia”.
8) Determina pautas de relación entre municipios y otros entes estatales: “las cartas orgánicas, toda ley que trate materia municipal, las relaciones de los municipios entre sí y con otros entes o ámbitos estatales se ajustan a los principios de colaboración, participación, auxilio, cooperación y coordinación”.
9) Asegura que la provincia brinda “asistencia técnica a los municipios para colaborar en la mejora de sus capacidades y para gestionar sus intereses locales”.
Como se advierte, antes que detallar expresamente competencias municipales, el convencional prefirió —correctamente— establecer algunos “principios competenciales” basados en la “coordinación”. Así, se determina el principio de responsabilidad por daños en provincia y municipios (art. 9); se establece que la provincia regula, articula y fiscaliza en materia de salud en coordinación con otros niveles gubernamentales (art. 22); fija en la provincia la competencia primaria sobre seguridad pública y ciudadana, pero en articulación con la Nación y los gobiernos locales (art. 30); regula en la provincia la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, aunque en coordinación con los municipios, en sintonía con el art. 42 de la Constitución Nacional. Además, la provincia fomenta un sistema de gestión pública mediante diseños institucionales sustentados en pautas de coordinación interjurisdiccional (art. 45); fija pautas para los servicios públicos en cabeza de la provincia y los municipios (art. 51). Se advierte, pues, que la regla es la “coordinación” como deber jurídico concreto entre provincia y municipios (Marchiaro, 2005).
Finalmente, en el Capítulo Primero sobre Principios, Declaraciones y Derechos, la nueva Constitución incorpora un concepto sustantivo e innovador en el derecho público argentino: el derecho a la ciudad fundado, dice el art. 35, en el uso pleno y equitativo, en su función social y ambiental, en los principios de participación ciudadana, gestión democrática, justicia espacial, equidad social e intergeneracional y respeto a la diversidad cultural.
Así como el profesor Antonio María Hernández (1997) señala que el “derecho municipal es el derecho de la ciudad”, el “derecho a la ciudad” —en términos de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad— es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, especialmente de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado (arts. 1 y 2). Los destinatarios de este derecho son todas las personas sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural” (art. 1.1).
El “derecho a la ciudad” es una iniciativa surgida desde los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil que en el año 2005 aprobó el Foro Social Mundial. Por ello, el profesor Pablo Slavin sostiene que tal derecho constituye ese espacio físico

donde los hombres habitan y conviven, en el que pueden alcanzar su "plena realización política, económica, social, cultural y ecológica". Por ello se lo asocia fuertemente con el derecho a la ciudadanía, y a un tipo especial de ciudadanía: liberadora, igualitaria, inclusiva, creadora de nuevos derechos, transformadora. Como dirá Jordi Borja: "El derecho a la ciudad, pues, es un conjunto de derechos formales y materiales que configuran la ciudadanía" (Slavin, 2011).

III. LA AUTONOMÍA COMO DESAFÍO Y COMO OPORTUNIDAD

La autonomía municipal descentraliza el poder, aspecto central en las democracias actuales, pero la descentralización puede fortalecer lo local en lo institucional, económico, con mejora de la calidad ciudadana ampliando el campo de derechos y libertades, posibilitando un mayor control del Estado por parte de la ciudadanía, o puede, según el caso, reproducir a escala local la dinámica de incluidos y excluidos que se observa a nivel social. A la vez, el municipio aparece como el lugar donde se hacen "visibles" la fragmentación social, la crisis de representación y la falta de recursos pese a estar obligados a dar respuestas: el gobierno local suele ser el escenario receptor de las protestas ciudadanas, ya que se descentralizan las funciones y también se descentraliza el conflicto (García Delgado, 2000).

La autonomía municipal es uno de los grandes desafíos que tiene a partir de ahora la provincia: descentralizar sobre la base de la equidad y la solidaridad territorial. Santa Fe, sus municipios y comunas tienen una realidad esencialmente compleja, heterogénea y desigual. La provincia es altamente bicéfala en términos de concentración urbana: más del 50% de la población se concentra en Rosario y Santa Fe, las dos grandes áreas metropolitanas. Como sucede en otros lugares de la Argentina, existe un grado de desarrollo desequilibrado, desigual y asimétrico, donde conviven la riqueza con la pobreza, a veces extrema. Esas asimetrías son evidentes entre localidades de la provincia. Un trabajo realizado por Gonzalo Saglione y Pablo Olivares, titulado "Autonomía municipal y equidad entre co-provincianos", advierte que un mal diseño de autonomía fiscal puede consolidar la existencia de "santafesinos de primera y de segunda". Los autores afirman que "estas asimetrías son el punto de partida para el debate: de lo contrario podemos entrar en modelos anómalos de autonomía municipal dado que implicaría desigualdades entre santafesinos y generarían distintos estatus entre habitantes de la misma provincia". Queda entonces una inmensa tarea a desarrollar a partir de ahora por los gobiernos provinciales, municipales, por las fuerzas productivas y la sociedad civil.

La autonomía no se impone. Como lo afirma la Constitución de 2025, debe haber un federalismo de concertación y, por tanto, las transferencias de competencias, servicios o funciones por parte de la provincia a los municipios se deben realizar en forma concertada, con aprobación legislativa provincial y local, pensadas como formas de integración entre regiones, áreas metropolitanas y asociativismo intermunicipal y supramunicipal. A su vez, agregan que esa transferencia de competencias deberá hacerse con la debida asignación de recursos por parte de la provincia. No hay descentralización ni autonomía sin recursos.

El municipio es un observador privilegiado de las preferencias de los habitantes, porque está más cerca de ellos y tiene mayor control de las necesidades imperantes en la comunidad. Aparece también como el lugar donde el individuo puede encontrar su referente y su identidad; es el marco en el que se relacionan los actores locales y en donde la sociedad civil puede debatir, concebir y construir su desarrollo, uno que no sea sólo el producto del ajuste estructural, de las decisiones de mercado y de la cultura superficial. Abogamos para que los municipios expandan su campo de acción, pues deben tener un papel como promotores fundamentales de políticas activas y de desarrollo local en lo social y en lo económico, para lo cual

necesitan una real autonomía política y financiera. Los municipios deben jugar un papel importante en la reconversión del Estado (Suárez, 2007).

La autonomía municipal nos da la oportunidad de organizar democráticamente la sociedad sobre la base del principio legitimador de la proximidad, que asegura la interactuación de vecinos, organizaciones de la sociedad civil y gobernantes. Este diseño de proximidad democratiza, posibilita más y mejores controles institucionales, otorga mayor participación y constituye una de las fórmulas más genuinas de construir ciudadanía.

NOTAS

1. En el año 2016, durante la gestión del Gobernador Miguel Lifschitz (2015-2019) se inició un proceso de diálogo institucional denominado "Bases para la Reforma". Desde la Dirección de Reforma Política y Constitucional que tuve el honor de presidir, se consultó a las instituciones no solo gubernamentales, sino de la sociedad civil, sobre el contenido de la Ley de Necesidad de Reforma y de la Constitución misma que se quería reformar. Así, abrimos

diálogos participativos con asociaciones gremiales, profesionales, empresariales, de los diversos credos, de pueblos originarios, diversidades y universidades, junto a constitucionalistas y especialistas del Derecho Público. Los aportes sirvieron de base al proyecto de Ley de Necesidad de Reforma presentado en el año 2018.

2. La Constitución de 1962 exigía el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara legislativa. En Diputados fue aprobada la Ley de Necesidad de la Reforma con 37 votos positivos, 12 negativos y ninguna abstención. Por su parte, en el Senado se obtuvo 14 votos afirmativos y 4 negativos.

3. La noción de "consenso negativo" la han utilizado Natalio Botana y Ana María Mustapic, mientras que el concepto "vetos recíprocos" fue elaborada por Hugo Quiroga. en el libro La reforma constitucional frente al régimen político argentino», en Dieter Nohlen y Liliana De Riz (Comps.), "Reforma constitucional y cambio político", Cedes–Legasa, Buenos Aires, 1991, y la expresión de "vetos recíprocos" la ha empleado el politólogo Hugo Quiroga en: «Los vetos recíprocos clausuran los propósitos reformistas», en Aportes al Debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe, F. Bartolacci, C. Pinillos, M. L. Sartor Schiavoni (compiladores), UNR Editora, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario 2018, Libro digital, PDF.

4. Un análisis profundo sobre el proceso constituyente y el contenido de la nueva Constitución puede encontrarse en el libro "Constitución de la Provincia de Santa Fe 2025. Comentarios a la Reforma", Editorial Librería Juris, Rosario, diciembre 2025.

5. Sobre la Constitución de 1921 puede consultarse más extensamente el libro "La Constitución de 1921. La verdadera Constitución progresista de Santa Fe", Laborde Libros, Rosario, 2da edición, 2024.

6. El art. 155 enuncia una serie de pautas obligatorias sobre el contenido de las Cartas Orgánicas: 1) impone un sistema de gobierno y un órgano de control del gasto: una estructura institucional local conformada por un intendente, un Concejo Municipal y un órgano de control externo; 2) establece un procedimiento, órgano y mayorías agravadas para habilitar reformas a la Carta Orgánica; 3) señala que la organización de la

Administración Pública local deberá contener con deberes, atribuciones y competencias para una adecuada gestión de los intereses locales; 4) impone que la Carta Orgánica deberá contener mecanismos de democracia directa y participación ciudadana; 5) define que se debe contemplar la integración de regiones, áreas metropolitanas, asociación intermunicipal y supramunicipal, así como incorpora la articulación de competencias con la Provincia.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

García Delgado, D. (2000). *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Ariel.

Hernández, Antonio M. (1997). *Derecho Municipal. Teoría General*. Depalma.

Marchiaro, E. (2005). Bases constitucionales del municipio santafesino. En M. Bär y Funes F.J. (coords.), *Reforma de la Constitución de la Provincia de Santa Fe. Identidad y pluralidad de miradas*. Editorial Librería Cívica.

Saglione, G. y Olivares, P. "Autonomía municipal y equidad entre co-provincianos". Disponible en: https://lt10.com.ar/multimedia/doc1612786215234.PDF

Slavin, P. (2021). *La lucha por el Derecho a la Ciudad*. Universidad Nacional de Mar del Plata.

Suárez, J. C. (2007). "Autonomía municipal: ¿un debate concluido?". Disponible en: www.programa-area.org

ISSN 2796- 7522



OBSERVATORIO DE REFORMA ELECTORAL E INSTITUCIONAL

Dirección General Asuntos Políticos y Electorales
Subsecretaría de Relaciones Gubernamentales
Ministerio de Justicia

buenosaires.gob.ar/justicia

/asuntospoliticosba

/asuntosba

dgapye@buenosaires.gob.ar

(5411) 5091 ·7200 Int: 7510

Buenos Aires Ciudad