

La reforma constitucional de 1994 y los dilemas de la autonomía porteña

The Constitutional Reform of 1994 and the Dilemmas of Buenos Aires City Autonomy

DOI: 10.0033/RACP.14522178

Matías Landau*

Universidad de Buenos Aires / CONICET
Argentina

Fecha de recepción: 21-09-2024

Fecha de aceptación: 25-11-2024

Resumen

El artículo enmarca la autonomía porteña consagrada en la Constitución de 1994 en un proceso amplio que distingue cuatro períodos. El primero, en la década de los '80, cuando la reforma del gobierno porteño se discutía como parte de un proyecto de reforma territorial a nivel nacional que incluía el traslado de la Capital Federal y la reforma constitucional. El segundo, entre 1989 y 1992, cuando se gestó un consenso pro reforma municipal, pero se dejó de lado definitivamente el plan de traslado de la Capital Federal. El tercero, entre 1993 y 1996, cuando la autonomía se consagró en los textos de la Constitución Nacional de 1994 y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 1996. Finalmente, el cuarto, a partir de 1996, cuando las cuestiones de la autonomía se convirtieron en materia de interpretación jurídico-política, que se expresaron en conflictos entre los poderes locales y nacionales.

Palabras clave: Ciudad de Buenos Aires; autonomía política; Constitución; reforma; Capital Federal.

Abstract

The article frames the Buenos Aires autonomy enshrined in the 1994 Constitution in a broad process that distinguishes four periods. The first, in the 1980s, when the reform of the BA municipal government was being discussed as part of a national territorial reform project that included the transfer of the Federal Capital and constitutional reform. The second, between 1989 and 1992, when a consensus for municipal reform was developed, but the plan to relocate the Federal Capital was definitively set aside. The third, between 1993 and 1996, when autonomy was enshrined in the texts of the National Constitution of 1994 and the Constitution of the Autonomous City of Buenos Aires, in 1996. Finally, the fourth, from 1996 onwards, when the autonomy issues became a matter of legal-political interpretation, which was expressed in conflicts between local and national powers.

Keywords: City of Buenos Aires; political autonomy; Constitution; reform; Capital city.

* <https://orcid.org/0009-0004-9621-8967>. Correo electrónico de contacto: matiaslandau@conicet.gov.ar; matiaslandau@hotmail.com

I. Introducción

Uno de los cambios más significativos de la reforma constitucional de 1994 fue el del nuevo estatus jurídico de la Ciudad de Buenos Aires. El artículo 129 del texto reformado quedó redactado así:

Artículo 129.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.

Esta fórmula fue resultado de intensas negociaciones políticas, tanto antes como después de la sanción de la nueva carta magna argentina. Antes, porque desde la recuperación democrática en 1983 hasta la Convención Constituyente que se realizó en la ciudad de Santa Fe entre el 25 de mayo y el 22 de agosto de 1994, existieron distintos proyectos de reforma del gobierno de la Capital Federal, pero ninguno había logrado materializarse, en parte debido a que la opinión predominante era justamente que era necesario para ello una reforma constitucional. Después, porque el texto constitucional no saldó el diferendo sobre el sentido y los alcances de la autonomía, que siguió discutiéndose en los años siguientes a partir de la sanción de leyes nacionales que definieron aquellos puntos que no habían quedado resueltos. Pero, además, porque aún incluso después de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 1996, la autonomía se convirtió, hasta hoy, en un tema de disputa permanente entre los poderes porteños y los nacionales, que ha conocido conflictos intensos en ciertos contextos críticos, caracterizados por la coexistencia entre poderes nacionales y locales de signos políticos opuestos.

En este artículo nos proponemos presentar una historia de los debates y conflictos políticos en torno a la autonomía porteña sancionada en la Constitución Nacional de 1994. Para ello, dividimos la exposición en cuatro períodos significativos.

El primero de ellos es el de los años posteriores a la recuperación democrática, en el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). Como veremos, por entonces el radicalismo, que había

tenido una postura histórica proclive a instaurar el intendente electivo y propiciar una mayor autonomía del gobierno porteño, planteó la posibilidad de materializar una reforma profunda del gobierno de la Capital Federal como parte de un proyecto ambicioso de traslado de la Capital Federal al sur y de creación de la “segunda república”.

El segundo es el de los primeros años del gobierno de Carlos Menem, entre 1989 y 1993. Por entonces el presidente buscaba una reforma de la Constitución Nacional que lo habilitara a postularse para una reelección, que estaba vedada hasta entonces. En ese marco, el proyecto de reforma porteña volvió a ser parte de una negociación política que culminó con la firma de Pacto de Olivos entre Menem y Alfonsín, que habilitó la reforma constitucional e incluyó la autonomía del gobierno porteño como uno de los puntos acordados en el “Núcleo de coincidencias básicas”, que fue el eje central de las modificaciones que se introducirán a la Constitución.

El tercero es el período que se inaugura luego de la firma del acuerdo sobre la reforma constitucional de 1994 y que culmina con la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996. En esos pocos años se concentró un debate intenso, no exento de conflictos y acuerdos de compromiso, sobre los alcances y sentidos asignados al carácter “autónomo” del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Como veremos, las posturas oponían a peronistas y radicales, pero también a las elites políticas porteñas con las provinciales.

El cuarto y último es el que se abrió luego de la sanción de la Constitución porteña, en 1996, y que llega hasta nuestros días. El texto aprobado por entonces se basó en una interpretación del texto constitucional y avanzó sobre una declaración amplia de los alcances de la autonomía, inaugurando un proceso dinámico y no exento de disputas y conflictos que llega hasta el día de hoy.

II. Los proyectos de reforma institucional del gobierno porteño en el marco de una reforma constitucional y territorial (1983-1989)

El esquema institucional del gobierno de la ciudad de Buenos Aires ha sido, desde los orígenes de la Nación argentina, un tema de relevancia nacional, debido a la fuerte asimetría existente entre el polo político y económico con centro en Buenos Aires y su zona aledaña, y el resto del país (Pirez, 1996). La solución adoptada para contrarrestar el centralismo porteño luego de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires en 1880 fue la de la sanción en 1882 de una ley orgánica municipal para la Capital de la República, que estableció una fórmula que aseguraba

que la cabeza del poder ejecutivo municipal de la Ciudad de Buenos Aires sería un intendente nombrado directamente por el presidente de la Nación (Ruiz Moreno, 1986). El pueblo de la Capital Federal sólo podía votar a los concejales que formaban parte del Concejo Deliberante y a sus diputados y senadores nacionales, pero no tenían derecho a elegir a su gobernante local.

Aun cuando durante el siglo XX el gobierno capitalino vivió cambios y crisis recurrentes, todas ellas siguieron un camino de mayor cercenamiento de la participación popular de los porteños en su gobierno. Esto fue debido a los reiterados golpes de Estado, que suspendían el funcionamiento de las instituciones democráticas en todos sus niveles, pero también a diversas intervenciones del Concejo Deliberante por parte del presidente, e incluso por reformas como la de la Constitución de 1949 que estableció un esquema aún más centralizado en la figura presidencial (Landau, 2013, 2018). En un siglo XX convulsionado, la reforma del gobierno de la Capital Federal era un tema que no formaba parte de la agenda más acuciante, aun cuando en distintos momentos históricos los socialistas y los radicales insistían con la necesidad de un cambio que permitiera la elección directa del intendente.

Este era el panorama cuando Raúl Alfonsín asumió la presidencia de la Nación, en diciembre de 1983, luego de siete años de dictadura cívico-militar. Durante su gobierno, el tema de la reforma del gobierno porteño y la elección directa del intendente cobró un renovado impulso. La gran diferencia respecto al pasado es que el tema quedó incluido como una variable más de un ambicioso plan de reformas políticas, sociales e institucionales que el líder radical impulsó bajo la denominación de una “segunda república” (Aboy Carlés, 2010).

Para ello creó, en 1985, el Consejo para la Consolidación de la Democracia, un órgano consultivo constituido por figuras partidarias y especialistas en diversos temas, coordinado por el filósofo y jurista Santiago Nino. Los dos proyectos más salientes que promovía el Consejo, en línea con las ideas que guiaban a Alfonsín, fueron los de la reforma constitucional y el traslado de la Capital Federal (Sordoni, 2021; Menazzi, 2022; Díaz, 1989). Las reformas del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que no se agotaban en la elección directa del intendente sino que incluían una eventual provincialización, eran parte de un cambio más amplio, que buscaba redefinir las instituciones políticas y reequilibrar las distintas regiones del país. En este sentido, no aparecían como un proyecto independiente sino como un eslabón más de un plan que apuntaba a redefinir las estructuras institucionales y territoriales argentinas.

En 1986, el Consejo para la Consolidación de la Democracia redactó un “Dictamen preliminar” sobre la “Reforma Constitucional”. Allí, en el punto VII referido a la “Participación”, el punto 5 hacía mención explícitamente al “Régimen de gobierno de la Capital Federal”, y se indicaba:

La posibilidad de que la Capital Federal se traslade fuera de los límites de la ciudad de Buenos Aires abre el interrogante acerca de cuál debe ser su sistema de gobierno. Creemos que por ser un territorio nacional el Congreso de la Nación debe mantener su facultad de Legislatura local, aunque sería conveniente prever la posibilidad de facultarlo para delegar algunas atribuciones al Concejo Deliberante de la Capital. Como lo afirmamos en este documento, los principios que deben inspirar a una eventual reforma constitucional son los de la profundización de la democracia y de la participación, y la descentralización y modernización de las estructuras políticas. Esto nos lleva a aconsejar la elección directa del intendente municipal de la Capital Federal. Esta solución sería todavía más adecuada si se traslada efectivamente la Capital, porque las razones históricas que llevaron a “proteger” al Presidente de la Nación de la voluntad de los habitantes de Buenos Aires desaparecerían. (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986, pp. 81-82)

Como vemos, el Consejo proponía la elección directa del intendente de la Capital Federal, pero considerando la posibilidad cierta de que ésta no fuera más la Ciudad de Buenos Aires, sino que se traslade a otro punto del país. Al mismo tiempo, mantenía la injerencia nacional, a través del Congreso Nacional, en la Capital Federal, que no se consideraba bajo una perspectiva de una autonomía amplia.

En paralelo al impulso de la idea de reformar la Constitución, el 15 de abril de 1986 Alfonsín encomendó al Consejo para la Consolidación de la Democracia el estudio de un proyecto de ley para trasladar la Capital Federal “a las márgenes del curso inferior del Río Negro en jurisdicción de las provincias de Río Negro y Buenos Aires”. Y agregaba: Como vemos, el Consejo proponía la elección directa del intendente de la Capital Federal, pero considerando la posibilidad cierta de que ésta no fuera más la Ciudad de Buenos Aires, sino que se traslade a otro punto del país. Al mismo tiempo, mantenía la injerencia nacional, a través del Congreso Nacional, en la Capital Federal, que no se consideraba bajo una perspectiva de una autonomía amplia.

En paralelo al impulso de la idea de reformar la Constitución, el 15 de abril de 1986 Alfonsín encomendó al Consejo para la Consolidación de la Democracia el estudio de un proyecto de ley para trasladar la Capital Federal “a las márgenes del curso inferior del Río Negro en jurisdicción de las provincias de Río Negro y Buenos Aires”. Y agregaba:

Esa decisión debería completarse con la implementación del proyecto de creación de una nueva provincia que incluyera a la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, estas determinaciones deberían encuadrarse en el contexto de la transformación de las estructuras políticas y sociales que han inspirado la convocatoria a este Consejo y que significaría, de llevarse a cabo, la fundación de una nueva República todo lo cual requeriría simultáneamente algunos estudios específicos a los que más adelante se hace referencia.
(Alfonsín, 1986)

En ese marco, la idea que impulsaba Alfonsín era la de crear una nueva provincia que incluyera a la Ciudad de Buenos Aires y algunos municipios del conurbano. Hasta había un nombre propuesto: la Provincia del Río de la Plata. Ante esta idea, el gobernador radical de la provincia de Buenos Aires, Alejandro Armendáriz, el presidente del Comité Provincial de la UCR, Juan Manuel Casella, y el presidente de la Cámara de Diputados provinciales, Pascual Cappelleri, se mostraban de acuerdo con la idea, aunque con ciertos límites. En declaraciones periodísticas, Armendáriz planteaba que su gobernación no podría “renunciar a la riqueza acumulada en el conurbano” y que podría ceder “no más de 7 u 8 distritos” del cordón industrial. Casella, por su parte, se mostraba partidario de la creación de una nueva provincia “que incluya a la Capital Federal y los partidos de la zona norte y oeste del Gran Buenos Aires, que se encuentran al norte del río Matanza” (*La Razón*, 16 de abril de 1986).

El traslado de la Capital Federal fue convertido en ley el 27 de mayo de 1987, pero con una modificación sustancial: la nueva provincia mantendría los mismos límites de la Ciudad de Buenos Aires, pero no se fusionaría con ningún municipio bonaerense. Así se estipulaba en el artículo 6to de la Ley 23.512: “A partir de ese momento [del traslado de la Capital Federal] la ciudad de Buenos Aires, con sus límites actuales, constituirá una nueva provincia, debiéndose convocar para su organización una convención constituyente”. Esta convención constituyente no llegó a desarrollarse debido a que la ley quedó sin efectivizarse, como consecuencia de la inestabilidad política y económica que incluyó el levantamiento militar de Semana Santa, la

derrota del radicalismo en las elecciones legislativas en septiembre y las complicaciones inflacionarias del plan Austral.

III. La construcción de un consenso sobre la reforma del gobierno porteño y la necesidad de reformar la constitución (1989-1993)

Si bien el proyecto de traslado de la Capital fue rápidamente archivado en los últimos años del gobierno de Alfonsín y los primeros de Menem, no sucedió lo mismo con los de la reforma institucional del gobierno porteño (Grillo, 1993). El problema es que una cosa era pensar la reforma porteña en el marco de su descapitalización, que eliminaba la tensión entre el poder porteño y las autoridades federales, que siempre había sido problemática en la historia argentina, y otra en el marco de una ciudad que seguiría siendo el centro institucional del país. En algún sentido, cambia la naturaleza del problema a resolver. En el primer caso, el gobierno porteño es una variable de un problema territorial de alcance nacional. Su provincialización es la consecuencia de su descapitalización, y su autonomía la adecuación a esta nueva condición. En el segundo, desaparece el problema territorial, y por lo tanto también nacional, para circunscribir el problema a una cuestión local, porteña, destinada a otorgarle mayor participación a los vecinos de la ciudad y mayor poder a los gobernantes porteños, pero sin dejar su situación privilegiada de ser Capital Federal.

Cuando asumió la presidencia Carlos Menem, y nombró intendente a Carlos Grosso, el debate sobre la reforma del gobierno municipal, que incluía la elección directa del intendente y eventualmente nuevas atribuciones gubernamentales, se mantenía en agenda, pero chocaba permanentemente con la oposición de quienes, aduciendo argumentos jurídicos que muchas veces permitían justificar su negativa política al cambio, planteaban la necesidad de modificar la Constitución.

En tanto líder del peronismo renovador de la Capital Federal, Grosso se mostraba de acuerdo con la elección directa y una ampliación del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, pero condicionaba el cambio a una reforma constitucional. Una crónica del diario *Clarín* sobre la participación de Grosso en un encuentro en la Sociedad Central de Arquitectos, cuando aún no había ganado Menem la presidencia y él no era todavía intendente, nos muestra la postura que por entonces tenía el sector renovador del peronismo porteño:

El tema de mayor poder para el intendente lo ubicó directamente relacionado con la reforma constitucional, “eso sería lo correcto —dijo—

para darle la autoridad que no detenta en estos momentos”. La semana pasada había quedado planteada la cuestión de la elección directa del intendente, y relacionando ambos temas – poder y elección- Grosso preguntó: “¿Elección directa hoy, de qué Intendente? Si, por ejemplo, no puede diseñar el recorrido de los colectivos en la ciudad, tampoco puede manejar su presupuesto, o necesita una autorización del Parlamento para poner una estatua en una plaza, y muchas más trabas más...”. Recordó que había apoyado en la cámara la elección directa del intendente, pero con la reforma institucional, dado que allí comenzaría el poder real que da la constitución, y que fue la concejala Adelina Dalesio de Viola la que en esa oportunidad le preguntó si quería transformar a la Intendencia en una Gobernación, a lo que él contestó, enfáticamente, si es necesario sí, expresión que fue subrayada con aplausos de la concurrencia que había llenado el salón de conferencias de la SCA. (*Clarín*, 31 de marzo de 1989)

Esta posición la mantuvo poco más tarde, durante la campaña presidencial, en la que ya sonaba como futuro intendente si Menem era electo presidente:

Carlos Grosso: - La ciudad es una especie de ámbito físico que por consiguiente nadie considera propio, una ciudad Estado que sigue siendo gobernada por un administrador delegado del presidente con atribuciones absolutamente restringidas.

Página/12: - ¿Se refiere a la elección directa del intendente?

Carlos Grosso: - Si, no sé si será un intendente, un gobernador o como se llame, veremos cuando se reforme la Constitución.” (*Página/12*, 5 de mayo de 1989)

Durante los primeros años de la década del '90, radicales y peronistas porteños parecían de acuerdo en la necesidad de avanzar en la reforma municipal, pero seguían trabados en la oposición de aquellos que se escudaban en la necesidad de una reforma constitucional para hacerlo. En 1991 se presentaron proyectos de ley, entre ellos los de los diputados Jorge R. Vanossi, Alberto Aramouni con Matilde Cuarracmo, Gabriela González Gass y Carlos Mosca. Además, se presentaron iniciativas propiciando una consulta popular sobre la elección directa del intendente, los diputados Adelina Dalessio de Viola, Rafael Pascual y Carlos Álvarez. Éste último presentó un proyecto (expdte. 1886-D-91) para convocar a un plebiscito no vinculante para que el pueblo de la Capital se exprese sobre la elección directa del intendente.

El movimiento pro reforma también continuó en el Concejo Deliberante, que aprobó el 4 de julio de 1991 un proyecto de resolución presentado por el concejal Jorge Argüello, propiciando una consulta popular para la asignación de un status de autonomía de la ciudad de Buenos Aires. El modo de sortear el “escollo” constitucional era solicitar al presidente Menem que una vez vencido el mandato del intendente Grosso se designase como reemplazante al vencedor de una elección que tendría el carácter de consulta no vinculante. De esta manera, el Poder Ejecutivo Nacional seguiría nombrando al intendente, pero se respetaría la voluntad del pueblo de la ciudad.

Ninguno de estos proyectos prosperó, pero el clima en favor de un cambio parecía un acuerdo del que participaban las principales figuras del radicalismo y, con el que mostraban su acuerdo algunas de las principales figuras del peronismo de la Capital, entre ellas el intendente Grosso.

En una columna titulada “Buen gobierno para Buenos Aires”, el exintendente radical Facundo Suárez Lastra expresaba, en abril de 1991, que:

Con el actual régimen de gobierno, nuestra ciudad puede gobernarse mejor o peor, nunca bien. Para gobernar bien se requiere legitimidad de origen del mandato, capacidad para expresar la voluntad mayoritaria de la población, transparencia, creatividad, coherencia y honestidad en las acciones de gobierno y también disponer de o construir los instrumentos necesarios para hacerlo (...) El gobierno de la ciudad carece del mínimo poder necesario para administrar los intereses colectivos. El intendente es un simple delegado del presidente de la Nación y el régimen de representación que se expresa en el Concejo Deliberante y en consejos vecinales resulta absolutamente insuficiente para expresar a los vecinos. A esto debemos sumarle el cruce de competencias entre la Nación y el municipio, que se invalidan e inhiben mutuamente para encarar soluciones de fondo en temas tales como las redes cloacales y pluviales, la provisión de agua potable, electricidad y gas natural, el transporte público de superficie y la seguridad. En las grandes ciudades del mundo la tendencia es descentralizar el manejo de estos problemas transfiriéndolo a las administraciones locales. (Suárez Lastra, 25 de abril de 1991)

Al año siguiente, en 1992, el tema seguía siendo parte de las campañas políticas y los proyectos legislativos. Tanto Grosso como Suárez Lastra volvían a pedir por la elección directa. Carlos Grosso lo dejaba en claro en una entrevista concedida al Diario La Nación:

La Nación: - ¿El pueblo debe votar para intendente?

Carlos Grosso - Sí, cuánto antes. Después del 28 de junio¹ le planteé al radicalismo que nos pusiéramos a trabajar sobre la reforma institucional e inclusive hay proyectos en la Cámara de Diputados. ¿Por qué no trabajamos sobre eso para la gente en lugar de hacerlo para la tribuna de los iniciados? La gente está cansada de los juegos políticos de los iniciados para los iniciados. (Grosso, 4 de octubre de 1992)

En el mismo sentido se expresaba Suárez Lastra en el diario *Clarín*:

Buenos Aires no debe buscar subsidios de la Nación que serían una inmoralidad frente a la riqueza de la ciudad. Debe tener un gobierno autónomo capaz de manejar sus propios recursos y hacerse cargo de sus problemas para encontrar sus soluciones. Esto se logra con legitimidad política con un gobierno que dependa del pueblo y sea elegido por el mismo. (Suárez Lastra, 13 de octubre de 1992)

En síntesis, lo que caracteriza al debate sobre la reforma del gobierno de Buenos Aires en estos primeros años del menemismo es la consolidación de un acuerdo entre peronistas y radicales porteños sobre la necesidad de avanzar con la elección directa del intendente. La gran diferencia con el debate de los '80 es que ya para entonces esta cuestión se había desconectado por completo de su relación con un proyecto más amplio de reforma territorial de alcance nacional, e incluso de la posibilidad de pensar en una modificación de los límites jurisdiccionales y la creación de una nueva provincia o distrito con algunos municipios bonaerenses. Además, si bien existieron posiciones y proyectos que argumentaban sobre la posibilidad de avanzar en cambios que no necesitaban de una reforma constitucional, la postura más consensuada era que sin una nueva Constitución todo cambio podía ser interpretado como anticonstitucional. En este sentido, cuando para 1993 el menemismo avanzó con su proyecto de reforma, encontró un elemento más que incluyó en la negociación con los radicales.

¹ Hace referencia a la fecha en que se llevaron a cabo las elecciones para elegir senadores, en la que fue electo senador por la Capital Fernando de la Rúa.

IV. Del Pacto de Olivos a la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: una reforma política sin reforma territorial (1993-1996)

En esta historia que nos conduce a la autonomía porteña el año 1993 es clave. Como es sabido, fue entonces que maduró el Pacto de Olivos que posibilitará la reforma constitucional de 1994. Pero aun antes de que Menem y Alfonsín sellaron el acuerdo el 14 de noviembre de ese año, el gobierno nacional ya parecía decidido a avanzar con una reforma municipal, aunque se guardaba la elección directa del intendente como una carta más para lograr un apoyo de la UCR al proyecto de reforma constitucional que Menem necesitaba para lograr su ansiada reelección, vedada hasta entonces.

El 19 de abril de ese año, una nota del diario *Clarín* sintetizaba el estado de situación:

Los puntos principales de la Reforma política están listos. Tal como anticipó *Clarín* hace casi un mes, incluyen la división de la ciudad en alcaldías y la reducción del número de concejales. La jugada del gobierno —que modifica de raíz las reglas del juego político en la Capital— es, también, un intento de cambiar su suerte perdedora en la principal ciudad del país, donde triunfa el radicalismo. La principal incógnita es si habrá lugar para la perla que reclaman la UCR y otras fuerzas de la oposición: la elección directa del intendente. La decisión quedó en manos de Menem, quién parece más inclinado a reservar esta carta para negociar el apoyo de la UCR a un cambio en la Constitución que permita su reelección en el '95. La oposición argumenta que son temas distintos y que basta con una simple ley para que el intendente pueda ser elegido por los vecinos. (*Clarín*, 19 de abril de 1993)

Como vemos, la historia nos muestra que la reforma institucional del gobierno porteño, y su —para algunos— necesaria relación con una reforma constitucional, era preexistente a la firma del Pacto de Olivos. En los 80 se discutía su “provincialización” en el marco de una reforma territorial que incluía el traslado de la Capital Federal. En los primeros años de los 90, una reforma institucional municipal que garantizara, eventualmente, la elección directa del intendente. Pero desde el 93, cuando la reforma constitucional comenzaba a verse como muy probable a partir del acuerdo que comenzaban a delinear peronistas y radicales, se abre un tercer momento, que es el del proyecto de reforma del estatus constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, pero sin modificación de sus límites jurisdiccionales.

La posición de los radicales chocaba con la postura de los peronistas que, si bien estaban abiertos a avanzar en una reforma institucional que garantizara la elección directa del intendente, eran recelosos del estatus de “autonomía”. En este sentido, las negociaciones que se entablaron entre ambas fuerzas políticas para delinear los acuerdos básicos que se incorporarían en la reforma constitucional contemplaron la reforma del gobierno porteño, pero las diferentes posiciones sobre los alcances y límites que se materializaron a partir del nuevo estatus constitucional generaron recurrentes conflictos que no pudieron ser resueltos.

El resultado de compromiso fue la inclusión de la reforma porteña como uno de los puntos acordados en el Pacto, que luego tomarían forma jurídica a partir de la sanción, en diciembre de 1993, de la Ley 24.309 de declaración de necesidad de reforma constitucional. Los cambios más significativos acordados se incluyeron en el “Núcleo de coincidencias básicas”, cuyo punto “F” estipulaba “la elección directa del Intendente y la reforma de la Ciudad de Buenos Aires” e incluía tres elementos:

- a) El pueblo de la ciudad de Buenos Aires elegirá directamente su jefe de gobierno.
- b) La ciudad de Buenos Aires será dotada de un status constitucional especial, que le reconozca “autonomía” y facultades propias de legislación y jurisdicción.
- c) Una regla especial garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

La solución de compromiso habilitó los dos anhelos radicales, la elección directa del intendente y la autonomía con facultades de legislación y jurisdicción, pero dejó también en claro que sus límites serían decididos por el Congreso Nacional, que debía establecer una ley que resguardara los intereses del Estado nacional. En suma, una carta de intención que partía de los acuerdos existentes entre las fuerzas mayoritarias, pero que no definía los dos puntos más ambiguos y controversiales: ¿cómo serían esa “autonomía” y esas “facultades de legislación y jurisdicción”? Y, ¿cuáles serían los intereses del Estado nacional que se debían garantizar y de qué modo hacerlo?

Al comenzar a debatirse la reforma porteña en el marco de la Convención Constituyente de Santa Fe, volvieron a quedar en claro las distintas posturas. Para los peronistas, se trataba de asegurar la elección directa del intendente. Para los radicales, una autonomía amplia. Facundo Suárez Lastra lo planteaba muy claramente, en una columna de opinión publicada en el Diario *La Nación*, una semana antes de iniciarse la Convención:

La autonomía para la ciudad de Buenos Aires es un derecho de sus vecinos y una necesidad funcional para su gobierno. Cualquiera que prometa buen gobierno para Buenos Aires y piense que con la elección del intendente alcanza, peca de ingenuidad y superficialidad por más buena intención que tenga. (Suárez Lastra, 17 de mayo de 1994)

Quizá el punto que generaba mayor conflictividad era que los porteños, fundamentalmente los radicales y frepasistas, insistían en la necesidad de que luego de que la Ciudad de Buenos Aires fuera considerada una entidad “autónoma” por la nueva Constitución, los porteños debían tener la posibilidad de autogobernarse, y para ello el primer paso era el de la sanción de un texto constitucional propio, como tienen todas las provincias que conforman el régimen federal argentino. Los convencionales del interior, por el contrario, consideraban que en tanto la ciudad seguiría siendo la Capital Federal, la autonomía debería ser acotada, y por lo tanto no podía ser considerada a imagen y semejanza de una provincia. Una crónica de la época publicada en el diario *Clarín* ilustra las posiciones encontradas:

“¿Cuál es la discusión? Los porteños dicen que los habitantes de la ciudad no solo tienen derecho a elegir su intendente en una elección directa, sino también a tener justicia y policía propias. Los del interior dicen que la capital Federal es de todos los argentinos y que los porteños no pueden resolver esa cuestión por sí solos. Pero por sobre todas las cosas, se espantan ante la posibilidad de que pueda crearse un nuevo estado Federal. La autonomía porteña es una bandera que levantan con sólo diferencias de matices los peronistas, radicales y frentistas de la Capital. Anteanoche, los gobernadores peronistas salieron a darle una estocada a fondo a ese proyecto. Eduardo Duhalde (Buenos Aires), Mario Moine (Entre Ríos), Rubén Marín (La Pampa), Ramón Ortega (Tucumán) y Néstor Kirchner (Santa Cruz), fueron juntos a cenar para limar algunas asperezas. A la hora de los postres ya se habían puesto plenamente de acuerdo en la necesidad de oponerse con dientes y uñas a la autonomía plena (...). Para ponerles un freno a las aspiraciones de los porteños de definir por sí solos cómo será la autonomía, los convencionales del interior - no solo los peronistas - apuestan a que sea una ley del Congreso la que ponga esos límites y no una convención constituyente de la capital. Dicho en otros términos, esto significa que serán los representantes de las provincias (senadores y diputados) quiénes escribirán la letra chica de la autonomía porteña. (*Clarín*, 23 de junio de 1994)

Luego de intensas negociaciones se llegó a un acuerdo. Los convencionales del interior aceptaron que los porteños se dieran sus propias reglas, pero bajo la forma de un “estatuto” y no de una “Constitución”. Los porteños se resignaron a que se estipule en una cláusula transitoria que sea el Congreso de la Nación, mediante una ley, el que defina los alcances de los “intereses del Estado nacional” en la ciudad. Como vemos, la reforma constitucional de 1994 fue un paso más en el proceso de autonomía porteña, pero de ninguna manera cerró el camino iniciado la década anterior, cuando comenzó a delinearse la posibilidad de un cambio de estatus jurídico para la principal urbe del país. El nuevo texto constitucional abrió un debate entre los juristas que tenían discrepancias en torno a la interpretación sobre la naturaleza jurídica de la ciudad y sus instituciones (Creo Bay, 1995; Avalos, 2001; Bidart Campos y Gil Domínguez, 2001).

Pero, también, lo hizo en términos políticos. Ya con la Constitución reformada, el año 1995 fue clave en el camino de la autonomía porteña. El 8 de noviembre se sancionó finalmente la Ley 24.588 que garantiza los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires, popularizada como “Ley Cafiero”. Entre sus funciones más significativas, mantuvo en manos de la Nación las competencias en materia de seguridad y protección, estableció que la Policía Federal Argentina siguiera dependiendo del gobierno nacional, que la justicia nacional ordinaria continuara dependiendo del Poder Judicial de la Nación, y mantuvo el Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia en manos del Estado Nacional. Pocos días después, el 21 de diciembre, se aprobó la ley de convocatoria a las elecciones porteñas para elección de representantes. La Ley 24.260 estableció llamar “al pueblo de la Ciudad de Buenos Aires para elegir al Jefe y Vicejefe de Gobierno y 60 representantes que dictarán el Estatuto Organizativo de sus instituciones previsto por el Art. 129 de la Constitución Nacional”.

Se llegó así a 1996, el año en que finalmente se consumó la autonomía porteña. El 30 de junio se llevaron a cabo los primeros comicios en los que se eligió al primer Jefe de Gobierno, en los que triunfó el candidato radical Fernando de la Rúa, y a 60 estatuyentes que tendrían a su cargo la redacción del “Estatuto organizativo de las instituciones”. Entre el 19 de julio y el 1 de octubre de 1996, los representantes electos por el pueblo de la Capital Federal elaboraron el texto que regirá desde entonces a la Buenos Aires autónoma. La mayoría radical y frepasisista logró que, pese a la postura de una autonomía acotada que sostenían los peronistas, se avanzara en una definición amplia de los alcances y límites de la ciudad

reformada. En este sentido, se establecieron algunos elementos simbólicos, como el de la sustitución terminológica, al adoptar los términos de “convencionales constituyentes” en lugar de “estatuyentes” y de “Constitución” en vez de “Estatuto”, pero también al votar un cambio en la denominación oficial de la Ciudad de Buenos Aires, que desde entonces incorporó el término “autónoma”, para crear la actual “Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (CABA).

V. Las tensiones de la autonomía porteña (1996-2024)

La Convención Constituyente porteña estableció en la nueva carta magna local atribuciones en materia de justicia, policía, transporte o administración de zonas como el puerto, algunos explícitamente vedados por la ley Cafiero. La mayoría quedaron de allí en más como parte de un proceso abierto que fue modificándose con los años, a partir de la firma de convenios de transferencia de atribuciones judiciales, como algunas en materia penal. Sin embargo, aún quedan en manos de la justicia nacional asuntos de derecho común (civiles, penales, comerciales y laborales). Asimismo, se avanzó progresivamente en el traspaso de ciertas atribuciones gubernamentales de la Nación a la Ciudad, como la policía o algunos transportes, como el subte o las líneas de colectivos, que realizan su recorrido dentro de la ciudad.

En este sentido, el proceso de la autonomía porteña no se cerró con la sanción de la Constitución de la Ciudad, sino que siguió siendo, desde entonces y hasta hoy, un proceso abierto, sujeto a múltiples interpretaciones jurídicas y a diversos conflictos político-institucionales entre los poderes nacionales y locales. Es cierto que, en un país caracterizado por recurrentes crisis económicas y abruptos vaivenes político-partidarios, el tema de la interpretación de los alcances de la autonomía porteña no constituye un problema de primer orden en el debate público. Sin embargo, no deja de ser un proceso que se va modificando con los años, siguiendo los acuerdos alcanzados en relación con la transferencia de atribuciones gubernamentales entre el gobierno nacional y el local.

Hay, sin embargo, ciertas coyunturas críticas en las que el tema gana la agenda pública, para dejar en claro el carácter conflictivo y no acabado de la autonomía. Durante los últimos años, dos momentos han sido los más sensibles, ambos bajo el gobierno de Alberto Fernández y en medio de la difícil gestión de la pandemia de Covid-19. Estos dos ejemplos nos permiten mostrar las limitaciones del proceso de autonomía desde dos planos: el territorial y el constitucional.

El primero de ellos sucedió en septiembre de 2020. Por entonces, en el momento más crítico de la gestión de la pandemia, la policía bonaerense se sublevó en reclamo de mejoras salariales. La crisis del presupuesto bonaerense en el contexto de una pérdida de ingresos debido a las medidas restrictivas hizo que el gobernador Axel Kicillof se viera dificultado en resolver la demanda de los uniformados. Luego de varios días, el conflicto se resolvió a partir de una medida tomada por el presidente Alberto Fernández, que incluía un cambio en el reparto de la coparticipación federal de impuestos.

La decisión de Fernández fue posible debido a que en Argentina la Ley 23.548 de coparticipación federal de impuestos data de 1988, cuando la ciudad de Buenos Aires no existía como ciudad autónoma. Por lo tanto, en esa ley se estableció el porcentaje que le correspondía a cada provincia, pero se dejó en manos de los recursos de la Nación los que debía destinar, según las necesidades, a la Capital Federal. A lo largo de los años ese porcentaje fue cambiando, y se incrementó fuertemente a partir del traspaso de la policía, hecho que el por entonces Jefe de Gobierno, Mauricio Macri, aprovechó para aumentar considerablemente la coparticipación porteña, del 1,4% al 3,75%. El argumento del presidente Fernández era que el funcionamiento de la policía necesitaba menos recursos que los asignados, y en función de ello determinó una baja desde el 3,75% al 2,32%, y determinó que el resto regresara a la Nación, que podría destinarlo a lo que considerara. En ese caso fue transferirlo a la Provincia de Buenos Aires para que pudiera aumentar los salarios de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. La Ciudad de Buenos Aires recurrió a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que, en una medida cautelar del 21 de diciembre de 2022, le ordenó a la Nación transferir un 2,95% dejando pendiente la cuestión de fondo. En términos jurídicos y políticos fue un triunfo de la posición porteña, ya que la CSJN anticipó una posición favorable a la plena integración de la CABA al diálogo federal y planteó que toda alteración de los coeficientes de coparticipación, incluido el de CABA, debe hacerse con el consentimiento de ambas partes (Nación y provincias o CABA). Este conflicto, suscitado por la preexistencia de la ley de coparticipación de impuestos respecto al nuevo estatus constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, muestra el carácter inacabado, abierto y conflictivo que aún persiste en el proceso de autonomía porteña.

El segundo conflicto ocurrió un año después, y estuvo asociado con la disparidad de criterios entre la Nación y la CABA con respecto a la modalidad de dictado de la educación inicial y primaria en el contexto de la gestión de la pandemia de covid 19. El gobierno nacional

dispuso, en el mes de abril de 2021 a través del DNU 241/21, la suspensión de las clases presenciales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Frente a ello, en la causa “Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas s/ Incidente de queja por apelación denegada” (expte. N° 108441/2021-1) la Sala IV de la Cámara de Apelaciones del Fuero Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo porteña hizo lugar a un amparo presentado por una Fundación y estableció la permanencia de la apertura de escuelas en virtud de las facultades que, según el fallo, le otorgaba la “autonomía”. En su resolución, la Cámara dispuso cautelarmente la suspensión de lo dispuesto en el DNU 241/21 y ordenó al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que en el marco de su autonomía y competencias propias disponga la continuidad de la presencialidad de las clases en el ámbito del territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

En paralelo, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires acudió a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que en un fallo del 4 de mayo de 2021 aceptó el planteó porteño respecto a la inconstitucionalidad del decreto nacional. La posición de los cortesanos era que dicha norma vulneraba la autonomía y el poder de policía en una materia estrictamente local, no delegada al Estado nacional, como era la educación. Y para sostenerlo equiparaba a la Ciudad Autónoma, como entidad jurídica, al resto de las provincias de la Nación. Al mismo tiempo, planteaba que, en términos jurídicos, el AMBA era inexistente, puesto que la misma corresponde a un área urbana que no tiene correlato jurisdiccional. En este sentido, el fallo de la Corte resaltaba los aspectos democráticos, políticos y representativos de la autonomía porteña y planteaba que “si se usurparan las funciones que corresponden a los gobiernos locales, sin duda se subvertiría el carácter representativo del sistema, pues se disociaría a los gobiernos locales de las políticas que rigen en sus respectivos territorios, liberándolos de la responsabilidad que les cabe por ellas” (CSJN 567/2021, p. 61).

Este fallo de la Corte puede ser considerado como un punto significativo en la consolidación de la mirada sobre la autonomía porteña que, con los años, dejó de ser reflexionada como parte de un problema más amplio de reequilibrio territorial de alcance nacional, para ser reducida a los términos de la naturaleza jurídica de una ciudad que, en términos urbanos, se extiende mucho más allá de sus límites marcados por la Avenida General Paz y el Río de la Plata. Sin embargo, no es más que un hito de un proceso inacabado, que seguramente tendrá nuevos capítulos de conflictos y acuerdos en los años por venir.

VI. Conclusiones

La consagración en el lenguaje del derecho de las instituciones que rigen la vida pública e institucional del país es parte de un proceso político que incluye largos años de debates, conflictos, negociaciones y acuerdos. Esta máxima vale para reflexionar sobre la autonomía porteña en el texto constitucional de 1994. El análisis que desarrollamos en este artículo permite mostrar las idas y vueltas de un camino que no fue lineal, que no finalizó con la nueva Constitución Nacional de 1994, ni tampoco con la Constitución de la Ciudad Autónoma de 1996.

Los años previos a la reforma permiten comprender cómo y por qué la necesidad de reformar el gobierno porteño, para darle una mayor participación a los ciudadanos del distrito en la elección de sus autoridades y el diseño de sus instituciones, fue ganando un consenso relativamente amplio. Mucho de este clima de época se debió a que durante el gobierno alfonsinista el tema ganó espacio en la agenda pública, al ser uno de los ejes centrales del proyecto de creación de la “segunda república”. La idea predominante, como vimos, era que la Ciudad de Buenos Aires dejara de ser la Capital Federal, y que ganara un estatus de nueva provincia a partir de una modificación de sus límites jurisdiccionales, anexando algunos municipios del conurbano.

El fracaso del traslado de la Capital Federal hizo que lo que hasta entonces era un punto incluido en un plan más amplio, pasara a ser parte de un proyecto independiente y mucho menos ambicioso. Ya sin la posibilidad de descapitalizar a Buenos Aires y en un contexto en el que aún no había florecido el proyecto menemista de reforma constitucional, el debate sobre el gobierno porteño quedó reducido a una demanda recortada de lograr el intendente electivo y fortalecer la participación ciudadana en el ámbito urbano. Sin embargo, poco a poco fue ganando espacio el consenso sobre la necesidad de articular ese anhelo con un cambio constitucional que garantice además nuevas facultades de gobierno.

Pero fue solo a partir de la iniciativa menemista de reforma constitucional que a partir de 1993 comenzó a discutirse con mayor énfasis la autonomía. En el marco de las negociaciones por el Pacto de Olivos y la Constitución Nacional de 1994, el término “autónomo” fue ganando un espacio simbólico para resaltar el interés porteño, sostenido sobre todo por radicales y frepasistas, por dejar en claro que a partir de entonces la principal

ciudad del país debía ser considerada como un actor más del pacto federal, con los mismos derechos y atribuciones que las demás provincias.

Desde entonces, la autonomía porteña es parte de un proceso que delinea los principales rasgos de la relación entre Buenos Aires y el país. En términos jurídicos y políticos, es indudable que desde 1996 hasta hoy estamos en presencia de un lento pero progresivo aumento de los límites de la autonomía, entendido como capacidad de gobierno propio. La consecuencia de ello es que la Ciudad de Buenos Aires se fortalece y se asemeja en su funcionamiento cada vez más a los poderes provinciales, pero al mismo tiempo esto hace que se cierre sobre sí misma. La contracara es que justamente por ello se aleja cada vez más la posibilidad de pensar en la institucionalización de un gobierno metropolitano, con posibilidad de gobernar un espacio extenso y desigual, como el del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Referencias bibliográficas

- Aboy Carlés, Gerardo (2010). Raúl Alfonsín y la fundación de la “segunda república”. En Roberto Gargarella, Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps.), *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Avalos, María Gabriela (2001). Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿Nuevo sujeto del federalismo argentino?. En Germán Bidart Campos y Andrés Gil Domínguez (dirs.), *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (pp. 3-21). Buenos Aires: Editorial La Ley.
- Bidart Campos, Germán y Gil Domínguez, Andrés (2001). *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial La Ley.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986). *Reforma Constitucional: dictamen preliminar del Consejo para la consolidación de la democracia*. Buenos Aires: Eudeba.
- Creo Bay, Horacio (1995). *Autonomía y gobierno de la ciudad de Buenos Aires según la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires: Astrea.
- Díaz, Héctor (1989). *El traslado de la Capital: historia para el debate*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Grillo, Oscar (comp.) (1993). *La reforma política. Estudios sobre el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Landau, Matías (2013). Boedo nada quiere ni necesita salvo a Perón. *Estudios sociales*, (1), 123-151.
- Landau, Matías (2018). *Gobernar Buenos Aires. Ciudad, política y sociedad, del siglo XIX a nuestros días*. Buenos Aires: Prometeo.
- Menazzi, Luján (2022). Al sur, al mar, al frío. Notas sobre la última gran ilusión argentina: el proyecto de traslado de la capital federal. *Desarrollo Económico*, 62, pp. 27-49.
- Pirez, Pedro (1996). La ciudad de Buenos Aires: una cuestión federal. *Revista Mexicana de Sociología*, 58(3), 193-212.
- Ruiz Moreno, Isidoro (1986). *La federalización de Buenos Aires*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Sordoni, Fabricio (2022). La cuestión del traslado de la Capital Federal como problemática de Estado: el intento fallido tras la recuperación de la democracia. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las políticas públicas*, 5(2), 91-118.

Fuentes

- Alfonsín, Raúl (1986, 15 de abril). *Discurso de presentación del anteproyecto de traslado de la Capital Federal al Consejo para la Consolidación de la Democracia* [discurso en Casa Rosada]. <https://www.alfonsin.org/discurso-de-presentacion-del-anteproyecto-de-traslado-de-la-capital-federal-al-consejo-para-la-consolidacion-de-la-democracia/>
- Clarín* (19 de abril de 1993). Lanzan la reforma para la Capital.
- Clarín* (23 de junio de 1994). La avanzada del interior.

Clarín (31 de marzo de 1989). Los posibles intendentes del '90 hablan en la Sociedad Central de Arquitectos. Carlos Grosso: "Hoy vivimos en una ciudad que no sentimos nuestra"

Facundo Suárez Lastra, Facundo (17 de mayo de 1994). Autonomía para Buenos Aires. *La Nación*.

Grosso, Carlos (4 de octubre de 1992). Este año no aumentarán los impuestos. *La Nación*.

La Razón (16 de abril de 1986). Armendáriz y Casella plantean algunas objeciones al traslado de la capital.

Página/12 (5 de mayo de 1989). Buenos Aires ha pasado a ser una ciudad esquizofrénica.

Suárez Lastra, Facundo (13 de octubre de 1992). Catástrofe en la ciudad más rica. *Clarín*.

Suárez Lastra, Facundo (25 de abril de 1991). Buen gobierno para Buenos Aires. *La Nación*.