

DEL GOBIERNO DOMÉSTICO A LA COMUNIDAD POLÍTICA: EL DEBATE SOBRE LA AUTONOMÍA EN LA HISTORIA DE BUENOS AIRES

por *Matías Landau**

“Está a la orden del día la cuestión de la ley orgánica del municipio de la capital de la República, que como de costumbre en las cuestiones trascendentes de gobierno en la época que atravesamos, es considerada por la faz autoritaria, dándole el carácter de institución capitalina en vez de institución popular, como por su naturaleza lo es y debe serlo ahora y siempre (...) La capital de la República debe ser el ejemplo de una localidad regida por un gobierno doméstico, con todos los poderes y atribuciones que lógicamente le corresponden para obrar el bien con independencia relativa y con eficiencia. La Municipalidad de Buenos Aires debe constituirse en el molde de las instituciones autonómicas, con igual ó más razón que en la esfera del orden provincial”. “Municipio Capitalino”, *La Nación*, 20 de agosto de 1881.

“En nuestro país, el programa que se inicia habitualmente con la cancelación de toda autonomía en la Ciudad de Buenos Aires dio por resultado la telaraña que todos conocemos: la apoplejía en el centro y la parálisis en las extremidades. La Ciudad de Buenos Aires sometida al puerto. El puerto había dominado a la ciudad. El puerto gobernaba a la ciudad. No era el pueblo de la ciudad sino el puerto que gobernaba al pueblo. Nada de participación; nada de vecinos; nada de instituciones locales. Orden, disciplinamiento vertical y corporativo (...) La ciudad perdió en aquel momento la dignidad de su auto-

* Doctor en Sociología (École des Hautes Études en Sciences Sociales, Francia), Doctor en Ciencias Sociales, Magíster en Investigación en Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del Conicet. E-mail: matiaslandau@hotmail.com.

mía; ya no estuvo unida por el tellus, ya no estuvo unida por el vínculo del todo (...) Hoy venimos aquí a este mismo lugar donde se la ejerció por última vez. Volvemos con una ciudad recuperada, con una ciudad unida por el tellus al todo político argentino”. Eugenio Zaffaroni, *Segunda sesión preparatoria de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires*, 11 de diciembre de 1997.

Más de cien años separan a estas dos citas. La primera corresponde a un editorial publicado por el diario *La Nación*, en 1881, en momentos en que el Congreso de la Nación debatía la ley orgánica que regiría la vida institucional de la Capital Federal. Un año había pasado de la federalización de Buenos Aires, y las tensiones entre porteños y provincianos eran aún muy intensas¹. La segunda se vincula con un contexto histórico diferente. Fue pronunciada por el por entonces electo diputado de la ciudad de Buenos Aires, Dr. Eugenio Zaffaroni, en una de las sesiones preparatorias de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, una institución creada con la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 1996. En ambos casos, la referencia a la autonomía es clave, puesto que se la asocia con la posibilidad de dotar a la ciudad de un gobierno propio, y en consecuencia no depender directamente de los poderes nacionales. Sin embargo, las *autonomías* a las que refieren no son iguales. En el primer caso se la vincula con un gobierno doméstico, ligado a la resolución de asuntos no políticos. En el segundo caso se la piensa como el eje fundante de una nueva comunidad política y se hace referencia al pueblo de la ciudad. Su sentido ha mutado, como consecuencia de los cambios operados en el modo de concebir el gobierno de la ciudad. Las páginas que siguen indagarán, a partir de un abordaje socio-histórico, sobre esta transformación. Aclaremos que no es nuestro propósito discernir, desde un punto de vista jurisprudencial, los alcances o límites de tal autonomía, ni delimitar su verdadero significado. Por el contrario, apuntamos a mostrar cómo los distintos sentidos de la autonomía se han vinculado al modo en que, en diferentes momentos históricos, se realizaba una reflexión general sobre la ciudad como cuerpo colectivo y su gobierno como forma específica de resolución de los asuntos comunes.

¹ Para una profundización de este punto, ver Pirez (1996), Ruiz Moreno (1986) y Sábato (2008).

I. La ciudad civil y la autonomía

Entre 1881 y 1882, el Congreso Nacional debatió y sancionó la ley orgánica municipal (ley 1260), que estructuraría, de allí en más, aunque con algunas modificaciones posteriores, las instituciones de gobierno en la Ciudad de Buenos Aires, hasta su autonomización, en 1996. La Constitución Nacional de 1853 trazaba un límite a las discusiones puesto que el artículo 86 establecía que el presidente es el “Jefe inmediato y local de la Capital de la Nación” y el artículo 64, inc. 27 que el Congreso ejerce una “legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital”. Sin embargo, no hacía referencia explícita sobre la forma de organizar el régimen municipal, lo que habilitaba un debate relativamente amplio. El nudo de la disputa pública y parlamentaria del momento radicaba en el modo en que debían articularse los poderes locales y los nacionales. En este marco, la cuestión de la autonomía de la ciudad era central, puesto que se relacionaba con la instauración de un gobierno que tuviera mayor o menor grado de independencia respecto a los poderes nacionales².

En uno de los extremos se encontraban aquellos que proponían que la ciudad debía ser autónoma, y sus autoridades debían ser elegidas directamente por los vecinos de la ciudad. En este espacio puede ubicarse la posición planteada por el diario *La Nación*, en el epígrafe que abre el artículo. La distinción entre “institución capitalina” e “institución popular” era movilizadora para sostener fundamentalmente la necesidad de otorgar a la municipalidad la posibilidad de elegir sus propias autoridades y no estar regida por el poder central del presidente de la República. En el extremo opuesto se encontraban aquellos que planteaban que la Ciudad de Buenos Aires “es la Nación, condensada en su última expresión” (*Discusión de la ley orgánica municipal*: 714) y que por ello no puede haber allí “un Gobierno municipal independiente” (ibídem). Para quienes defendían esta postura, la ciudad de Buenos Aires “es” la Nación. Es por esta razón que, por ejemplo, el diputado Quinteros podía expresar que “en este Municipio, el único punto de territorio argentino donde desaparecen las semi-ciudadanías de provincias (...) el interés general, el interés del Estado es infinitamente mayor, porque aquí, donde la acción del Gobierno General se acentúa y donde se irradia a todo el cuerpo político, no hay, no puede haber, un interés que no sea nacional”

² Una recopilación de los debates parlamentarios puede consultarse en Jurado (1935).

(ibídem: 741). En medio de estos dos extremos se encontraba la opinión predominante que si bien reconocía una relativa dependencia de la ciudad respecto de la nación, defendía el derecho preexistente de la primera a resolver determinados asuntos que no incumbirían a los poderes nacionales. Esta fue la posición ganadora, que dio como resultado un sistema mixto, en el que el presidente de la Nación mantuvo la potestad de elegir el intendente (jefe del Departamento Ejecutivo), pero se permitió la posibilidad de elección directa de los concejales, que eran los representantes legislativos municipales.

Más allá de estas diferencias, lo interesante es que, pese a plantear distintos grados y formas de relación entre los poderes nacionales y locales, compartían una visión relativamente homogénea respecto a qué era una municipalidad, y cómo debía ser gobernada. Aún en los que proponían una municipalidad “autónoma”, no lo hacían teniendo como referencia una concepción de las municipalidades como pequeñas “repúblicas”, basadas en acuerdos de ciudadanos iguales al estilo de un “contrato social” o de gobiernos sostenidos sobre principios representativos. La autonomía proclamada se hacía en nombre del gobierno “doméstico” cuyos fines serían, a los ojos de los discursos de la época, diferentes respecto de aquellos de orden “político” o “general” que le corresponderían al presidente de la Nación. Es justamente esta disociación entre lo doméstico-local y lo político-nacional la que estuvo en la base de la implementación del sistema mixto. Esta idea seguía una opinión muy aceptada en la época, para la cual la ciudad era a la vez el espacio de gobierno de los asuntos locales, considerados como civiles y domésticos, y el espacio territorial en el que se asentaban las autoridades que tenían a su cargo los asuntos generales, pensados como políticos y nacionales.

La raíz de este razonamiento debe buscarse en el modo en que concebía a la ciudad y su gobierno el municipalismo decimonónico. La noción *doméstica* del municipio planteaba, partiendo de una idea “naturalista” del municipio, que la ciudad constituía una derivación lógica de la asociación que emanaba de las relaciones de vecindad. Dos eran sus referencias más significativas. Una de ella era el contenido aristotélico, que servía para argumentar a favor de un relato que presentaba a la ciudad como una entidad “natural”. Sin embargo, para Aristóteles la polis era esencialmente una unidad política. Es en este punto donde la concepción *doméstica* se separa del relato clásico-aristotélico, puesto que plantea que los intereses que comparten los miembros de la ciudad son esencialmente económicos. En este senti-

do, este enfoque se asocia con una concepción de la ciudad como un conjunto cerrado y jerarquizado, del que sólo serían miembros un grupo reducido que no conforman todos los habitantes sino sólo los propietarios. Para fundamentar esta postura, que se concretizaba en una concepción restrictiva del municipio, aparece la segunda referencia fundamental de esta concepción, constituida por la prédica que tenía por entonces el modelo de municipio concebido por el pensamiento fisiócrata, que había tenido una enorme importancia en el modelo del gobierno municipal francés establecido por Turgot hacia fines del siglo XVIII (García de Enterría 1960, Laval-Reviglio 1987), y que había sido adoptado también por varios publicistas del siglo XIX en América Latina en general, y en Argentina en particular (Ternavasio 1991, Morelli 2007). En lo relativo a la concepción del poder local, el pensamiento fisiócrata parte de plantear que las divisiones estamentales deben ser dejadas de lado, para hacer una sola distinción: la que se establece entre los propietarios y los no propietarios.

En muchos aspectos, el pensamiento municipal moderno sigue esta línea marcada por los fisiócratas. Con una diferencia fundamental, que es una derivación lógica de la necesidad de equilibrar los poderes nacionales y locales. Los fisiócratas no distinguían, como se hará desde entonces, entre funciones propias y delegadas. Una vez que el Estado-nación se construya, aquellos que sigan esta postura tenderán a presentar una realidad disociada: de un lado, el Estado, que se ocupa de asuntos “generales” y “políticos”, que incumben a todos los “ciudadanos”; del otro, los municipios, que se ocupan de asuntos “particulares”, dados por las relaciones económicas y de vecindad, esto es “domésticas”, que sólo incumben a los contribuyentes, que son los únicos que deben ser considerados miembros del municipio, es decir sus “vecinos”. Esto nos permite observar que, más allá de las diferencias de grados de autonomía, aún en los casos en que se abogaba por un autogobierno municipal, no se lo hacía invocando principios de soberanía política, ni de representación ciudadana, sino alegando el interés de los vecinos propietarios en la resolución de sus asuntos civiles en común.

En suma, en la Buenos Aires finisecular, la concepción doméstica del gobierno de la ciudad suponía una relación muy particular con la idea de autonomía municipal. Si bien se planteaba la necesidad de que los “vecinos” de la ciudad participen en su propio gobierno, se sostenía una concepción restringida respecto a la construcción de dicho grupo. La distinción entre poder nacional- político y poder local- no político demarcaba los límites

sobre los que se argumentaba a favor de la “autonomía” o el “*self-government*” municipal. En el nivel local no habría ciudadanos sino vecinos, y su pertenencia no sería política sino económica. Por esta razón era, a los ojos de la época, perfectamente admisible que, aún en un país en el que no existía el voto censitario a nivel nacional, sí lo fuera a nivel municipal.

II. La ciudad social y la autonomía

La concepción doméstica del gobierno de la ciudad fue decayendo progresivamente en Buenos Aires durante las primeras décadas del siglo XX, como consecuencia del crecimiento urbano y demográfico de la ciudad (Scobie 1977, Gorelik 2004, Landau 2011). En un contexto dominado por la creciente participación pública de los sectores populares, a través de sociedades de fomento, grupos anarquistas, instituciones de ayuda mutua o partidos políticos (Walter 1993, Romero 2006), las ideas restrictivas fueron quedando de lado (De Privitellio 2004, 2006). En ese marco, los ejes del debate sobre la autonomía se modificaron, puesto que ya no podía ser pensada simplemente como la necesidad de dotar a los vecinos-contribuyentes de un poder de autogobierno sobre sus asuntos económicos en común.

Para comprender las nuevas coordenadas del debate sobre la autonomía, dos sucesos de la segunda década del siglo fueron sumamente significativos. El primero de ellos fue el célebre fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que en 1911 determinó que los municipios son un poder administrativo delegado de las provincias, sentando las bases para una interpretación sobre la relación entre los poderes centrales y locales que duraría casi un siglo. En el caso “Ferrocarriles del Sud c/Municipalidad de La Plata”, expresó que los municipios “no son más que delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación”. Esto, como se puede apreciar, supone una modificación respecto a su concepción en tanto entidad de carácter natural y previa al Estado. El municipio no será considerado más que como el fruto de la creación de los poderes públicos, y en este sentido, definido estrictamente desde una característica técnico-administrativa. Si bien el fallo no hizo referencia a la Capital Federal, signó en buena medida la jurisprudencia posterior y las principales concepciones de las elites políticas y académicas.

El segundo hecho fue la reforma de la ley orgánica municipal de 1917 que determinó la universalización del voto masculino para la elección de concejales en Buenos Aires³. Este suceso marcó el ocaso de la concepción doméstica, reactualizando el debate acerca de las bases sobre las que debía erigirse un gobierno municipal con cierto grado de autonomía respecto a los poderes nacionales. Los socialistas tuvieron un papel destacado en esta transformación en el modo de pensar la ciudad. En 1915, durante el debate realizado a causa de una intervención al Concejo Deliberante para nombrar una “Comisión de vecinos”, Mario Bravo expresaba esta idea:

No se puede considerar ya a la Capital como una simple aglomeración de vecinos; hay problemas que han surgido de la evolución misma de las cosas, y es necesario que el Congreso medite sobre estas situaciones de hecho para dar a la ciudad el gobierno que corresponde y que no puede ser otro que el gobierno municipal a base del sufragio universal, porque sólo constituido sobre esta base podrá resolver los problemas vitales relacionados con la habitación, con la higiene pública, con los servicios públicos, con la carestía de la vida, con la asistencia social, en una palabra, en todas esas manifestaciones que son inherentes a toda agrupación humana tan desarrollada como es la ciudad de Buenos Aires (*Recopilación de los debates de leyes orgánicas municipales y sus textos definitivos*: 172-173).

Estos dos sucesos marcaron los ejes sobre los cuales se debatió la cuestión de la autonomía porteña en las primeras décadas del siglo XX. Las diferencias son menores a las que pudieran ser pensadas a simple vista. Si bien la Corte Suprema de Justicia negó el carácter autonómico de las municipalidades, ello no supuso la imposibilidad de participación popular en la elección de autoridades, tanto ejecutivas (el intendente) como legislativas (los concejos deliberantes). Simplemente, se señaló que las tareas que debían llevar a cabo eran de tipo administrativo, y no políticas, puesto que los únicos cuerpos políticos reconocidos por la Constitución eran las provincias y la nación. La reforma electoral en la Capital Federal, si bien universalizó el voto, no supuso la construcción de un cuerpo político, en el sentido de concebir a la municipalidad como un conjunto de ciudadanos, y a sus poderes como similares a las potestades de una provincia.

³ Para una profundización sobre estos debates, ver De Privitellio (2006).

Por el contrario, la universalización se realizó a través de un argumento que se sostenía sobre el carácter social de la ciudad⁴. Para los socialistas, la ciudad debía dar lugar a la participación de todos los habitantes, puesto que ellos contribuían a su desarrollo, pagando sus impuestos indirectos, como los impuestos al consumo, y construyendo una sociedad urbana constituida por una serie de relaciones de interdependencia entre sus miembros. Esta idea era muy cercana a lo que planteaba parte del pensamiento municipalista del momento, encarnado fundamentalmente en la figura de Adolfo Posada. Este autor, crítico de las concepciones administrativistas como la de la Corte Suprema, abogaba por una “autonomía” municipal, aduciendo la necesidad de que todo núcleo urbano y social que se sostenga en el tiempo pueda darse sus propias normas e instituciones regulatorias (Posada 1912, 1913).

Con la llegada del peronismo, las miradas administrativistas ganaron terreno en el marco de una profundización de las concepciones sociales. El peronismo, siguiendo sus principales ideas políticas (Sidicaro 2008), concebirá a las ciudades en general, y a la Capital Federal en particular, como partes constitutivas de un organismo nacional, y por lo tanto, incapaces de ser consideradas como cuerpos autónomos o independientes (Landau 2013). La resolución de los asuntos sociales debía ser realizada en el marco de esta gran integración nacional. Por ello, la posición del peronismo respecto a la autonomía de la Capital Federal se basó en su negación, no sólo interviniendo las instituciones municipales, sino incluso modificando la Constitución Nacional, para enfatizar el carácter delegativo del gobierno de la Ciudad. La Constitución Nacional de 1949 se propuso aclarar lo que, a su juicio, era el verdadero espíritu de la Constitución de 1853, desnaturalizado luego con la sanción de la ley orgánica municipal de 1882. El nuevo texto determinó que el presidente y el Congreso serían las “únicas” posibles autoridades electivas. Concretamente, el artículo 83, inciso 3, pasó a establecer que el presidente “es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación, pudiendo delegar estas funciones en la forma que determinen los reglamentos administrativos”. Esta “aclaración” introducida por la reforma estaba destinada a reforzar el carácter “delegativo” y “administrativo” del gobierno de la ciudad, echando por tierra toda posible interpretación de un gobierno municipal autónomo⁵.

⁴ No tenemos aquí el espacio suficiente para analizar en detalle el pasaje de la “ciudad civil” a la “ciudad social” en Buenos Aires. Para ello, remitimos a Landau (2012).

⁵ Para una referencia detallada del proceso de reforma constitucional de 1949 y sus implicancias en la Capital Federal, ver Gómez Forgues (1952).

Durante los años posteriores al golpe de Estado que derrocó al gobierno de Perón, los sectores políticos e intelectuales antiperonistas se ocuparon de retrotraer la situación institucional al esquema vigente a partir de la reforma de 1917, eliminando la Constitución de 1949 y volviendo a poner en funcionamiento la de 1853. Ello condujo a la reaparición, luego de una década de centralización peronista, de algunas de las temáticas “municipalistas”: reimplantación de la rama deliberativa del gobierno municipal, elección directa de los concejales, discusión sobre la elección directa del intendente, etc. Luego del golpe del Estado, el 1 de mayo de 1956 se derogó la Constitución de 1949. Pocos días después, el gobierno de Aramburu nombró intendente a de la Torre, quien a su vez creó una comisión de tres ex funcionarios del Concejo Deliberante para que llevaran adelante algunas tareas que permitieran restablecer el régimen municipal. Pocos días después del decreto, el 23 de agosto, el régimen municipal fue reimplantado, aunque el Intendente se reservaba las funciones legislativas hasta tanto se constituyera el nuevo Concejo Deliberante. Entre los considerandos se recordaba que Buenos Aires “no puede ser confundida con una simple repartición administrativa nacional” y se señalaba que “es propósito fundamental del Gobierno Provisional fortalecer la autonomía municipal y propender a la descentralización administrativa” (Decreto-ley 15374, del 23 de agosto de 1956).

En este contexto de crítica al peronismo, el 27 de junio de 1958 algunos legisladores radicales presentaron un proyecto para reformar la ley orgánica municipal de la Capital Federal y establecer la elección directa del intendente. Aun cuando el proyecto no fue aprobado, es interesante observar que en la justificación que hicieron del mismo sus autores, los diputados Raúl Zarriello y Manuel Belnicoff, aprovechaban para criticar al gobierno peronista y su modo de gestionar los asuntos de la ciudad:

Durante los doce años del régimen de la dictadura presenciamos con tristeza la desaparición total de la autonomía municipal, so pretexto de encomendar a un grupo de legisladores las funciones municipales. La experiencia dolorosa de ese período fortaleció nuestra firmeza en defensa del municipio autónomo y reclamamos al gobierno surgido de la Revolución Libertadora un gobierno elegido por el pueblo, obteniendo la reimplantación del Concejo Deliberante (...) Sin hacer un análisis exhaustivo, debemos coincidir que para llegar a un gobierno municipal absolutamente independiente es necesario esta-

blecer que intendente y concejales sean elegidos por el sufragio universal (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, 27 de junio de 1958: 1.407).

Si bien este proyecto no prosperó, el mismo es sumamente significativo, puesto que supone la reaparición en la agenda pública de un tema que, si bien había estado presente en los debates de la reforma de 1917, luego había quedado en un segundo plano: la elección directa del intendente. En este contexto, como vemos, la sola invocación a la participación de los vecinos en la elección de sus autoridades se confundía con la cuestión de la autonomía. O, dicho de otro modo, la autonomía significaba, por entonces, simplemente volver al esquema previo, en el que el autogobierno se asociaba a la resolución de asuntos civiles y sociales, pero no políticos.

Fue en las décadas posteriores que, de a poco, fue comenzando a emerger una idea de autonomía ligada a una concepción política de la ciudad. En octubre de 1973 el diputado radical Rubén Francisco Rabanal presentó un proyecto de resolución para establecer una comisión que se encargara de reformar el sistema vigente. En su justificación proponía la creación de un consejo que estudiara una reforma. Además, no dejaba pasar la oportunidad para recordar:

Queremos adelantar que la plataforma electoral de la Unión Cívica Radical propicia, con relación a este problema, la convocatoria de una Convención Constituyente metropolitana, que sería la que en definitiva fijaría los lineamientos del gobierno municipal, puesto que creemos que deben ser los propios habitantes de la ciudad los que deben señalar cuál ha de ser la forma de gobierno que desean para su ciudad (...) Hasta tanto esta aspiración de que los vecinos de Buenos Aires puedan expresarse en este sentido, resulta indispensable realizar un estudio profundo del sistema que rige nuestra ciudad, cometido que deberá cumplir la comisión cuya constitución propiciamos (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, 17 de Octubre de 1973: 2.823).

La invocación a la conformación de la Convención Constituyente porteña constituye un dato sumamente significativo, puesto que por primera vez se plantea abiertamente el objetivo de que sean los mismos porteños

los que, a través de una “Constitución”, determinen qué gobierno quieren darse. En este sentido, es un antecedente que está en la línea que seguirán, desde principios de los años ’80, y con más fuerza desde el momento en que comienza el proceso de autonomización con la reforma constitucional de 1994, aquellos que abogarán por una reforma de la figura jurídica de Buenos Aires, para habilitar un estatus “autónomo”.

III. La ciudad democrática y la autonomía

Durante la dictadura de 1976-1983 se intervino la Municipalidad y se clausuró toda posibilidad de debate sobre cuestiones asociadas a la autonomía. La situación se modificó con el retorno de la democracia, en 1983, cuando se potenciaron los debates sobre el gobierno de la Capital Federal, en el marco del clima de apertura y participación que caracterizaba a la “transición democrática”. Durante los ’80, la clase política planteó regularmente la necesidad de modificar el sistema vigente para permitir que los habitantes de Buenos Aires pudieran elegir a sus autoridades (Del Brutto 1986, 1989, 1994). Según la opinión más común, la elección del intendente era parte de un proceso de construcción de una ciudad democrática que dejara atrás los vicios de los años autoritarios. En ese marco, la “elección directa del intendente” se volvió el tópico más transitado por aquellos que propiciaban una reforma institucional. Su implementación conduciría a un reequilibrio del peso de lo nacional y lo local, en el marco de una ciudad más democrática.

Es interesante notar que no se planteaba por entonces una demanda abierta por modificar los lineamientos generales que estructuraban el gobierno de la Capital Federal, ni una invocación a una autonomía pensada en términos políticos. Más bien, se reactualizaban algunos argumentos que habían sido planteados en el pasado, para los cuales la elección directa se asociaba con el carácter no político de la ciudad. Es por ello que, aun cuando se propusiera una reforma, se mantenían algunos de los razonamientos que en las décadas previas habían sido utilizados para defender la necesaria coexistencia de los intereses “nacionales” y “locales”. Ello se explica, en parte, por el límite que suponía la Constitución Nacional, que seguía proclamando que el presidente es el “jefe local e inmediato” de la Capital Federal. Frente a este límite, algunos proyectos, como el presentado por el radical Vanossi, volvían sobre las viejas distinciones entre el “gobierno político” y el “gobierno administrativo”:

El presente proyecto de ley tiene por objeto la fortificación del ejercicio del sistema representativo en la administración de los intereses vecinales (...) La Constitución Nacional impone el régimen municipal en el artículo 5° a las provincias pero no a la Capital. Más eso no es óbice para que la Capital Federal tenga régimen, si el Congreso lo establece (...) pues la Constitución Nacional no se opone a su institución, ya que la atribución de jefe inmediato y local es esencialmente política, aun cuando para el ejercicio de ese poder deba ejercer funciones administrativas como las de policía de seguridad (...) [Hay que distinguir entre] “gobierno político” y el “régimen municipal” de la ciudad (...) Si pueden coexistir en las provincias —sin sobreposiciones— el gobierno local y el municipal, cabe, perfectamente, dicha coexistencia en la Capital, toda vez que el presidente como gobernador ejercerá la última instancia de la jurisdicción administrativa local y la jefatura de la policía local en dicho ámbito, quedando reservado al intendente todo lo relativo a la administración de los asuntos municipales, por aplicación de la legislación respectiva (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, 21 de abril de 1987: 8.729).

Como vemos, ninguna apelación al carácter “político” del gobierno de la ciudad. Por el contrario, se hacía referencia a la diferencia que se había proclamado un siglo antes entre la naturaleza del gobierno político-nacional y el administrativo-local. Este dato no es menor, porque muestra hasta qué punto la cuestión de la elección directa del intendente no se tocaba con el pedido de “autonomía” política. Quizá fuera por el límite constitucional, pero lo cierto es que en los proyectos que plantean la elección directa no se expresa un pedido de modificación del estatus de la ciudad, sino simplemente la participación de los vecinos en la elección de las autoridades encargadas de resolver los problemas del municipio. Será preciso recordar esto, porque si hasta la reforma constitucional de 1994 quienes abogaban por la elección directa lo hacen apelando al argumento de que Buenos Aires es una municipalidad más, que debe poder elegir como el resto de las municipalidades del país a sus autoridades, desde entonces quienes más firmemente defienden el cambio de estatus de la ciudad lo hacen planteando que Buenos Aires es cualquier cosa (una ciudad-Estado, una provincia, etc.) menos un municipio.

En el mismo sentido que el proyecto de Vanossi, aunque con diferentes matices en cuanto al modo de elegir al intendente (puesto que algunos promovían, por ejemplo, el sistema de ballottage), se presentaron varias iniciativas parlamentarias. En julio de 1988, los diputados Ulloa y Folloni defendían la suya invocando también la posibilidad de establecer una lectura de la Constitución que no restringiera la posibilidad de elección directa, que había sido impedida “debido a una interpretación estricta que no contemplaba la integración de las cláusulas constitucionales con sentido dinámico” (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, 20 de julio de 1988). A estos dos proyectos se sumaron uno presentado en 1988 por el senador De la Rúa, otro en 1990, presentado por la diputada Dalesio de Viola y dos más en 1991, redactados por los diputados Aramouni y Fernández de Quarracino, y por Ávila, Mosca y Gómez Miranda⁶. Todos tenían un denominador común: planteaban como necesidad para la elección directa del intendente la reforma del artículo 27 de la ley orgánica municipal (Ley 19987), que era el que establecía la designación directa por parte del presidente. Todos argumentaban que tal cambio podía hacerse sin modificar la Constitución, que era lo que alegaban como paso previo necesario los opositores a la reforma.

No sólo el Congreso de la Nación fue testigo del número elevado de proyectos que planteaban la elección directa. En el Concejo Deliberante también se llevaron a cabo sesiones para pedir por ello. A fines de 1991, los concejales aprobaron un pedido al Congreso Nacional para la modificación de la ley orgánica municipal. El modo de saltar el “escollo” constitucional era el de pedir 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 teniendo la potestad de la nominación, pero se respetaría la voluntad del pueblo de la ciudad. Poco tiempo más tarde, en julio de 1992, se repitió la escena. La mayoría de los concejales de la oposición, acompañados de los diputados nacionales por la ciudad, se reunieron para insistir con la instauración del intendente electivo. Los concejales peronistas no asistieron a la sesión⁷. Otra vez, se repetían algunos de

⁶ Una reseña de los proyectos que promovían la elección directa del intendente y otras reformas institucionales en la ciudad puede consultarse en el trabajo de Alice (1992).

⁷ La resolución, impulsada por el concejal La Porta, se desarrollaba en un momento delicado de la política porteña, ya que se hacía en momentos en que finalizaba el

los argumentos de 1991. Como planteaba el concejal Ibarra: “Si bien es cierto que hay implicancias constitucionales en la cuestión, de ninguna manera la constitución impide que se tenga en cuenta la opinión de los ciudadanos de la ciudad de Buenos Aires para la designación del intendente; porque esto se trata de una decisión política, y aquí no existe decisión política” (*Acta de la sesión especial para auspiciar la elección del Intendente Municipal por el voto popular*, 7 de julio de 1992, Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires: 40).

Una de las intervenciones más significativas fue la del socialista La Porta, quien hizo propios algunos de los argumentos que habían sido desplegados en el pasado, desde las intervenciones de Achával Rodríguez y Goyena en 1881, pasando por Carlos Pellegrini y la larga tradición socialista en la materia. Lo interesante es que, voluntariamente o no, la mayoría de estos antecedentes justificaban la elección directa remarcando el carácter “natural” y “previo” de la ciudad respecto a la nación, y por ende de la municipalidad respecto al poder central. Pero, también, postulaban el carácter no político del municipio. La Porta expresaba esto al recordar el “informe que hizo el doctor Tristán Achával Rodríguez, que entre otras cosas sostuvo que el régimen municipal es anterior al régimen provincial y no puede, por lo tanto, estar supeditado al régimen nacional”. Y dice más adelante: “Si el gobierno municipal es preexistente al gobierno provincial y nacional, es claro que no puede ser dependiente de aquél” (ibídem: 29). O que quienes se oponen a la iniciativa, para La Porta:

... han olvidado lo que señalaba Carlos Pellegrini, cuando sostuvo que la Constitución declara que el presidente es el jefe de la capital. Es evidente que la Capital de la República no puede haber otro poder político concurrente con el Poder Ejecutivo de la Nación, pero de ninguna manera puede esto entenderse hasta hacer del presidente de la República el jefe de la parte administrativa de este municipio (ibídem).

mandato del intendente Grosso, y el Presidente debía decidir si lo prorrogaba o no. Para una crónica de los hechos puede consultarse “Ofensiva de la oposición porteña por la elección directa del Intendente”, *Clarín*, 5 de julio de 1992; “Grosso asume, el Concejo discute”, *Clarín*, 7 de julio de 1992 y “Grosso jura de nuevo pero medio Concejo pide la elección directa”, *Clarín*, 8 de julio de 1992.

El gobierno municipal, de esta manera, quizá involuntariamente, quedaba desprovisto de cualquier invocación a su carácter político, para quedar reducido, como en las viejas épocas del pensamiento municipalista, a una mera resolución de problemas técnico-administrativos. Durante la primera parte de 1993 la reforma institucional, que habilitaría la elección directa del intendente, comenzaba a ser posible. Por entonces, el ministro del Interior, Gustavo Béliz, presentó un proyecto de reforma integral del gobierno porteño, que establecía algunos de los puntos reclamados por parte de la clase política porteña: la elección directa del intendente, la división del territorio en unidades más pequeñas llamadas alcaldías, la reducción del número de miembros del Concejo Deliberante, la puesta en práctica de un sistema electoral mixto y la eliminación de los Consejos Vecinales⁸. El proyecto contó con el apoyo, aunque con algunas críticas, tanto de peronistas como de los radicales.

Sin embargo, no se materializó porque pocos meses más tarde, el 14 de noviembre de 1993, el ex presidente Alfonsín y el entonces primer mandatario Menem firmaron, en la residencia presidencial, el llamado “Pacto de Olivos”, un acuerdo para impulsar una reforma constitucional para modificar algunos artículos claves de la Constitución. Los temas acordados por los jefes de los dos partidos políticos mayoritarios, conocido como el “Núcleo de coincidencias básicas” incluían la reelección presidencial, vedada hasta entonces, y una serie de cambios institucionales, entre los que se encontraba la reforma del estatus jurídico de la Ciudad de Buenos Aires. Luego del pacto, en diciembre de 1993, se sancionó en el Congreso Nacional la Ley 24309, que establecía la “necesidad de una reforma constitucional”, cuyos cambios más significativos se estipulaban en el Núcleo de coincidencias básicas, cuyo punto “F” refería a la “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” (Ley 24309). Dicha ley planteaba que todas las reformas incluidas en este núcleo debían ser votadas en conjunto, y aprobadas o rechazadas tal como estaban redactadas en la ley.

⁸ “Lanzan la reforma para la Capital”, *Clarín*, 19 de abril de 1993.

Es entonces, por primera vez, que la cuestión de la “autonomía” se plantea en términos constitucionales, habilitando modificaciones más profundas, y abriendo la posibilidad de discutir los alcances políticos, ligados a las facultades de legislación y jurisdicción. Sin embargo, ello no supuso un tránsito sencillo hacia la “autonomía”. La discusión, en todo caso, se canalizó por otras vías. Como en todo acuerdo escrito, los puntos de diferencia se refieren al modo de interpretación, que comenzaron a aflorar al poco tiempo⁹. No había una idea clara respecto de cuál sería la figura legal de la ciudad capital. En principio, las ideas con más apoyo eran la de convertirla en una “provincia”, la de establecerla como una “ciudad estado” o como un “municipio autónomo”¹⁰.

Las discusiones se intensificaron en las vísperas de la Convención Constituyente Nacional de 1994. Los radicales insistían en la necesidad de una “autonomía enteramente amplia” y el llamado a una “Convención Constituyente” porteña. Los peronistas defendían una “autonomía acotada”, que suponía la incorporación del voto directo del intendente, sin cambiar sustancialmente el régimen político de la Capital¹¹. La tensión se mantuvo incluso una vez iniciada la Convención¹². La solución no fue sencilla. Los radicales insistían en que la letra del Núcleo era clara, y significaba la instauración de una ciudad “autónoma”, que contara con policía y justicia propias, y que fuera la consecuencia de una “Constitución” elegida por sus habitantes¹³. El peronismo interpretaba que sólo se refería a una reforma limitada, y que podría bien hacerse mediante una ley del Congreso que ampliara algunos de los puntos acotados de la ley orgánica por entonces vigente, para dar espacio a la elección directa del intendente y algunas reformas institucionales.

Finalmente, el tema fue resuelto directamente entre Menem y Alfonsín, puesto que se había vuelto “el principal foco de tensión entre el PJ y la UCR”¹⁴. La presión ejercida por el radicalismo y sus aliados logró imponer

⁹ “Provincialización de la Capital. Paso a la negociación”, *Página/12*, 23 de noviembre de 1993 y “Otro tema para la agenda”, *Página/12*, 24 de noviembre de 1993.

¹⁰ “Tres opciones en el menú”, *Página/12*, 28 de noviembre de 1993.

¹¹ “Forcejeos por la autonomía porteña”, *Clarín*, 25 de mayo de 1994.

¹² “Un comienzo con muchos interrogantes”, *La Nación*, 25 de mayo de 1994.

¹³ “Presión radical por la autonomía porteña”, *La Nación*, 8 de junio de 1994.

¹⁴ “Menem y Alfonsín laudan por la Capital”, *Clarín*, 7 de junio de 1994. También, “Por carta, Menem propuso a Alfonsín una autonomía limitada para la Capital”, *Clarín*, 22 de junio de 1994.

la idea de que la “autonomía” de la ciudad no debía acotarse simplemente a la elección directa del intendente o a alguna reforma limitada, sino a un cambio de figura legal que garantizara su “autonomía” respecto del gobierno de la Nación, estableciendo una condición similar a las provincias que se materializaría a través de una “Convención Constituyente” porteña. Finalmente, los peronistas aceptaron, aunque dejando en claro que el término adecuado no era “Convención Constituyente” sino “Asamblea” o “Estatuto”, y que previamente a su realización, una ley de Congreso debía estipular cuales serían los alcances de la “autonomía”. El resultado fue que el artículo sancionado en la Constitución copia casi textualmente lo establecido en el núcleo de coincidencias básicas pero agrega que “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”¹⁵.

La sanción de la Constitución Nacional de 1994 no resolvió la cuestión de la reforma de Buenos Aires sino que la pospuso en el tiempo y la trasladó de ámbito: el Congreso de la Nación se convirtió en el centro de debate de dos leyes fundamentales, la que debía estipular los “intereses del Estado nacional” sobre la Capital Federal y la que debía convocar a los porteños a constituir su “estatuto organizativo”. La discusión en el Congreso de la Nación se realizó en 1995, con la sanción en el mes de diciembre de la Ley 24620, también denominada “Ley Snopek”, que llama “al pueblo de la Ciudad de Buenos Aires para elegir al Jefe y Vice-Jefe de Gobierno y 60 representantes que dictarán el Estatuto Organizativo de sus instituciones previsto por el Art. 129 de la Constitución Nacional”, y previamente en noviembre, con la Ley 24588, denominada “Ley de Garantías del Estado Nacional”, pero popularizada como “Ley Cafiero”. La ley sancionada optó por reconocer una “autonomía” limitada, dejando en manos del gobierno nacional aspectos centrales del gobierno, como la policía, y una parte importante de la justicia y de los servicios públicos.

IV. La ciudad política y la autonomía

El proceso abierto en 1993 inauguró un debate que había estado clausurado durante casi un siglo, puesto que habilitó la posibilidad consti-

¹⁵ Constitución de la Nación Argentina, artículo 129.

tucional de concebir a la ciudad como un cuerpo político. De esta forma, el debate sobre la autonomía, por primera vez desde la federalización en 1880, se inscribiría en los tópicos asociados con la construcción de una comunidad política, constituida por ciudadanos¹⁶. La gran disidencia se marcaba entre aquellos que planteaban el carácter político de la autonomía y quienes mantenían la mirada previa, asociada con una concepción no política. Estas dos posiciones fueron las que predominaron en los debates de la Convención constituyente de 1994, y en la discusión de las leyes posteriores, sancionadas en 1995. Dos ejes resumen las discusiones acaloradas sobre la “autonomía”. El primero se asocia con el estatus jurídico de la ciudad: ¿Cómo pensar a Buenos Aires luego de la reforma? ¿Se convertiría en una nueva provincia, continuaría siendo un municipio, había que considerarla una ciudad-Estado? El segundo, ¿a que calificaba la “autonomía”, a la ciudad o a su gobierno? ¿Era una ciudad “autónoma” o un gobierno “autónomo”? La diferencia, en apariencia sutil, es sumamente significativa, porque cambia totalmente el sentido y los alcances de la reforma.

En cuanto a la figura utilizada para describir a la ciudad, en la Convención Constituyente de 1994, algunos convencionales recurrían a la figura de la ciudad-Estado, para defender el máximo nivel de “autonomía”. Para Alfonsín, por caso: “Teniendo en cuenta las especiales circunstancias históricas que se dieron en relación a la ‘cuestión de la capital federal’, la ciudad de Buenos Aires no será una provincia en sentido estricto ni tampoco un municipio, sino una ciudad-estado autónoma, asiento del gobierno federal” (*Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Nación*, 1 de agosto de 1994: 2.732). De la Rúa compartía esta opinión, al expresar que “la dimensión, importancia y riqueza de la ciudad de Buenos Aires, la excluyen, por una parte, del concepto clásico de municipio, y las características exclusivamente urbanas que presenta, por la otra, la diferencian, desde una perspectiva fáctica, del concepto tradicional de ‘provincia’, y hacen de ella una verdadera ‘ciudad-estado’, que merece un tratamiento especial en el texto constitucional” (ibídem: 159). Al tratarse la Ley Cafiero, algunos legisladores peronistas, como Alasino, marcaban la limitación de esta expresión, a la que

¹⁶ El artículo 129 de la Constitución Nacional sancionada en 1994 estipuló que “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”.

asociaban con la “refeudalización de Buenos Aires”, puesto que las ciudades-Estado referían a comunidades políticas totalmente “autónomas”, y que tenían entre otras atribuciones, representación en el exterior (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 19 de julio de 1995: 2.694). No hubo tampoco entonces un acuerdo en qué era Buenos Aires, pero sí en lo que no era: Buenos Aires no era ni podía ser una provincia, pero tampoco era un simple municipio¹⁷. Constituía una figura sui generis, que no entraba en los manuales de derecho, lo que la hacía un caso especial, que hizo correr mucha tinta entre los juristas, ansiosos por hacerla entrar dentro de las categorías jurídicas.

Estas diferencias se hacían evidentes a la hora de discutir a qué refería la “autonomía”, si a la ciudad o a su gobierno. Este contrapunto se inició en el seno de la comisión de “Núcleos de coincidencias básicas” de la Convención Constituyente de 1994. Cuando el que sería el texto constitucional definitivo no era aún más que el dictamen de mayoría, el convencional Ibarra denunciaba que en el proyecto de la mayoría,

No se establece que la ciudad de Buenos Aires será autónoma. Y quiero creer que en esto ha habido tal vez un error en la redacción porque si leemos el proyecto, dice: “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo”. Es decir, lo que es autónomo es el régimen de gobierno, no la ciudad, cuando precisamente debe ser al revés, debe ser autónoma la ciudad y, como consecuencia de esa autonomía, también el régimen de gobierno será autónomo. Pero aquí no es así; se soslaya la autonomía de Buenos Aires para otorgársela al régimen de gobierno (*Convención Constituyente de la Nación, Comisión de Coincidencias Básicas*, sexta reunión, 5 de julio de 1994: 21).

Este argumento, que Ibarra utilizaba en su momento con la intención de poder modificar el sentido establecido en la Constitución fue utiliza-

¹⁷ Al respecto, el senador peronista Snopek, afirmaba que mientras siga siendo Capital Federal, Buenos Aires “nunca llegará a ser provincia”. Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 13 de julio de 1995: 2.617. Y el radical De la Rúa planteaba que “sé que la ciudad no es una provincia, tampoco es un municipio”. *Ibid.*, p. 2.624. El senador Vaca, por su parte, mostraba la ambivalencia de la situación: “la ciudad de Buenos Aires no es una provincia, pero es algo que se aproxima a una provincia, porque tampoco es una municipalidad”, *ibidem*: 2.633.

do luego por aquellos que, a diferencia de Ibarra, promovían un acotamiento de la “autonomía”. Cuando el texto se estableció en la Constitución Nacional, el senador Aguirre Lanari, durante el tratamiento de la Ley Cafiero, no perdió la oportunidad para utilizar el argumento para defender una limitación de la autonomía¹⁸.

Con estas diferencias se llegó al momento fundante de la nueva institucionalidad de la ciudad, la Convención Constituyente de 1996. Las entrevistas realizadas a algunos ex convencionales porteños confirman esta postura enfrentada. Raul Puy, por entonces convencional por el Frepaso, recuerda que:

Yo me acuerdo que lo peor fue el tema de las restricciones que la Ley Cafiero le había puesto a la Constitución. Entonces, como ahí había argumentos para los dos lados, porque el oficialismo nacional decía que estaba restringida por la Ley Cafiero, y nosotros decíamos que no podía restringirse una constitución que era *soberana*, una convención constituyente que era *soberana*, había mucha discusión, con el tema de la seguridad, del puerto, del juego. En eso hubo mucha discusión¹⁹.

En la vereda opuesta, la entonces convencional por el Partido Justicialista, Alicia Pierini, recuerda que

La línea Frepaso llevaba adelante una concepción en respecto de que la autonomía [según la cual] la ciudad había declarado su autonomía, y que el gobierno nacional se la restringía porque la autonomía estaba declarada en el artículo 129 de Santa Fe, cosa que no es así, porque cualquiera que lea la convención de Santa Fe va a saber que se le arrancó a la convención de Santa Fe una autonomía absolutamente limitada, porque ni siquiera habla de autonomía, dice “tendrá gobierno elegido por”, “gobierno autónomo elegido por”. Las provincias nunca votaron una autonomía irrestricta. [La Alianza compuesta por la UCR y el Frepaso] inventa la historia, en ese momento, como la

¹⁸ Véase la intervención del diputado Aguirre Lanari en la Cámara de Senadores de la Nación, 19 de julio de 1995: 2.689.

¹⁹ Entrevista del autor a Raúl Puy, realizada en 2009.

siguió inventando después, y con una historia inventada se toman actitudes..., coherentes con la historia que se narra. Entonces se narraba la historia de la *independencia*, de la autonomía irrestricta, violentada por la Ley Cafiero, y cercenada, limitada, conculcada, amputada, todas las palabras que se podía, todas se han utilizado. Nosotros modestamente lo que decíamos (...) era que era una cosa absurda creer que uno se declaraba autónomo y declaraba cuáles eran los límites de la ciudad, desde un punto de vista unilateral *como si fuéramos un país independiente*²⁰.

Dos posiciones muy diferentes. Unos sostenían la bandera de la “autonomía” que la emparentaba a la noción de “soberanía”, es decir, al máximo nivel posible de independencia de un cuerpo político o social. Otros la reducían a una simple reforma institucional, y se oponían a cualquier posibilidad de declarar la “independencia” en materias no estipuladas por la Ley Cafiero.

Para los entonces futuros aliados del Frepaso y la UCR, la “autonomía” se ligaba a la modificación no sólo de una cuestión de alcances o de incumbencias sino que expresaba una transformación mucho más profunda asociada a la irrupción de una nueva *comunidad política*, a partir del cual se erigía el relato constitucional de un acuerdo establecido entre individuos libres e iguales. Los peronistas, en cambio, negaban esta supuesta nueva unidad, y sólo circunscribían la discusión a un tema de incumbencias entre la ciudad y la nación, pero sin pensar en que ello modificaría en lo sustancial el modo en que se concebía el estatus de la ciudad. En otras palabras, para la visión dominante del Frepaso y la UCR se trataba de una modificación del estatus de la ciudad. La misma debía ser considerada como un cuerpo político “autónomo”, sus habitantes ciudadanos, sus gobernantes representantes del pueblo. Para los peronistas, no era más que una modificación de la forma de gobierno. La ciudad comenzaría a gestionar por su cuenta asuntos que hasta entonces eran incumbencias nacionales, pero de ello no se podría derivar ninguna modificación respecto al estatus de la ciudad, que seguiría estando en lo sustancial ligado, aunque en diverso grado respecto al pasado, a los poderes nacionales.

La mayoría de radicales y frepasistas determinó que la concepción que se impusiera fuera la de una autonomía que considerara a la ciudad como un

²⁰ Entrevista del autor a Alicia Pierini, realizada en 2009.

cuerpo político “soberano” e independiente. La primera medida adoptada por los candidatos elegidos para sancionar el “estatuto organizativo” fue rechazar el término “estatuto” para proclamar que lo que ellos sancionarían sería una “constitución”. Por ello, en lugar de hablar de una “Asamblea Estatuylente” sustituyeron ese título por el de “Convención Constituyente”²¹ y comenzaron a cuestionar los alcances de la Ley Cafiero y la Ley Snopek, que dejaba en manos del Congreso el llamado a elecciones para elegir los futuros legisladores de la ciudad. Al comenzar a sesionar, la presidenta de la Convención marcaba su carácter “soberano” y dejaba en claro que “por supuesto que vamos a tratar de borrar los límites que la Ley Cafiero le puso a la autonomía de la ciudad”²². Ello conducía a que el diario *Página/12*, por ejemplo, titulara “Declaración de Independencia” como forma de graficar el espíritu que reinaba al inaugurar la Convención Constituyente.

Durante la Convención, la posición dominante determinó, entre otras cosas, que la autonomía refiera a la ciudad, ya desde el nombre mismo de Buenos Aires. La mayoría proponía llamarla “Ciudad Autónoma de Buenos Aires” para reforzar la idea de que la ciudad había dejado de ser la misma que era hasta entonces, puesto que había pasado a constituir una comunidad diferente a la que era hasta ese momento, una comunidad “política”. Para los defensores de esta posición, como la convencional Bullrich, agregar “autónoma” a la denominación de la ciudad suponía “remarcar una decisión de fondo del pueblo de la ciudad en pos de un proceso de autonomía” (*Versiones Taquigráficas de la Convención Constituyente de Buenos Aires*, 23 de septiembre de 1996: 3). De este modo, “Ciudad Autónoma de Buenos Aires remarca el tipo de comunidad institucional en la que hemos decidido vivir” (ibídem). En la postura opuesta se ubicaban los peronistas. El convencional Garré planteó que “la Constitución Nacional precisa que lo autónomo se refiere al ‘gobierno’ y no a la ‘ciudad’, por lo que desde el punto de vista técnico no corresponde llamarla Ciudad Autónoma sino gobierno autónomo, y estamos convencidos de que no debemos cambiarle el nombre” (ibídem).

Este espíritu fundacional no sólo se planteó en el nombre, sino que se hizo presente al delinear las incumbencias del gobierno porteño. La Convención Constituyente porteña de 1996 hizo de la “autonomía” una máxima de acción, que derivó en un planteo de múltiples ámbitos de gobierno,

²¹ “Estatuylentes con ADEPA. Cambian de nombre”, *Clarín*, 26 de junio de 1996.

²² “Pelea de fondo, la ciudad limitada”, *Página/12*, 20 de julio de 1996.

incluyendo aquellos que, por la Constitución o la Ley Cafiero, les eran vedados. La razón para justificar esta postura era la de que la carta magna se hacía para perdurar en el tiempo, y en un futuro las condiciones actuales podían ser modificadas, ya sea por un traslado de la capital o por una reforma de la Ley Cafiero. Los debates de 1996 pueden dividirse en aquellos que referían a decisiones sobre formas gubernamentales que claramente eran materia de decisión propia, como las características de los poderes ejecutivo y legislativo de la ciudad, y aquellos que sólo suponían un carácter declarativo pero que no se materializarían en lo inmediato, como por ejemplo el control del puerto.

La definición de los poderes ejecutivo y legislativo de la ciudad se realizó bajo este clima imperante. En lo relativo a la rama deliberativa, la mayoría, compuesta por la UCR y el Frepaso, eran partidarios de un cuerpo de 60 miembros elegidos en forma proporcional, tomando a la ciudad como distrito único, aunque promovían no incluir un sistema electoral en la Constitución, sino establecerlo (como terminó haciéndose) a través de una ley de la Legislatura. Los peronistas, los miembros de la bancada de Nueva Dirigencia, como Patricia Bullrich, propulsaban un “sistema mixto”, en el que algunos legisladores serían elegidos por los vecinos de una zona de la ciudad, y el resto mintiendo el sistema de distrito único. Esta diputada argumentaba a favor de esta segunda opción, planteando que de esta manera los barrios tendrían representación real en el poder legislativo de la ciudad, y así se superaría la experiencia negativa de los Concejos Vecinales.

Más allá de las diferencias, es interesante señalar el modo de presentar la rama legislativa local en comparación con la nacional. A diferencia del pasado, en la que se planteaba que ambas eran de una naturaleza distinta, ahora se operaba por analogía entre una y otra. La convencional Yelicic, al presentar el proyecto de la comisión, realizó una invocación a la historia del sistema parlamentario, obviando la distancia profunda que en la historia de las democracias liberales, y en el caso de la argentina y porteña en particular, se expresaba al analizar el cuerpo legislativo nacional y el local (*Versiones taquigráficas de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 26 de septiembre de 1996: 1.515). Del mismo modo operaba Bullrich, al defender el sistema de elección mixto, al que equiparaba con los principios de la bicameralidad de las provincias o la Nación (ibídem: 1.532).

En cuanto al poder ejecutivo, como hemos dicho, el interés más extendido era el de marcar el carácter político e independiente de los poderes porteños. De allí la confirmación de la desaparición del término “intenden-

te” para consagrar el de “jefe de gobierno” y habilitar incluso la posibilidad de llamarlo “gobernador”²³. Un convencional planteaba que el poder ejecutivo debería tener capacidades para enfrentar un “frente externo” para lograr “en forma gradual y trabajosa la pretendida autonomía” y un “frente interno, donde la autonomía redefine las orientaciones de la acción de gobierno y en donde se deberán reestructurar los organismos administrativos para dotarlos de eficacia y de la nueva naturaleza de las demandas que la autonomía erige” (*Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires*, 17 de septiembre de 1996: 828). Para este convencional, como para gran parte del resto de los convencionales, era fundamentalmente a través de las incumbencias del poder ejecutivo que la “autonomía” no quedaría como una simple declaración de principios sino que se materializaría en instituciones concretas.

Luego de la Convención, en momentos en que se establecieron las primeras leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en las sesiones preparatorias, la apelación a la “autonomía política” era un argumento recurrente, en momentos en que desde el poder ejecutivo nacional se amenazaba con limitarla. Es en este marco que fueron pronunciadas las palabras de Eugenio Zaffaroni, que están en el epígrafe que abre este artículo. En ese caso, la apelación a la “autonomía” constituía un elemento esencial de un discurso que presentaba al presente como “fundacional”. Así, no era raro escuchar declaraciones que planteaban a la Convención Constituyente como “la instancia fundacional de la autonomía de la ciudad” constituía para muchos “la tercera fundación”. Bilancieri expresaba, por su parte, que se hallaban en “una etapa fundacional del Estado de esta ciudad de Buenos Aires” (*Versiones taquigráficas de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 17 de septiembre de 1996: 830).

V. Palabras finales: la autonomía como horizonte

No es sencillo reseñar una historia de un siglo en unas breves páginas. No ha sido, no obstante, nuestra intención. Más modestamente, hemos

²³ Aunque el término “jefe de gobierno” fue el que se estableció en el uso común, el artículo 95 habilita llamar al titular del poder ejecutivo “gobernador”. Concretamente dice: “El Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es ejercido por un Jefe o Jefa de Gobierno o Gobernador o Gobernadora”.

pretendido señalar los ejes principales sobre los que se ha movido la discusión sobre la autonomía de Buenos Aires. La premisa sobre la que hemos trabajado es que no es posible hacer este análisis sin mencionar las transformaciones generales sobre las concepciones del gobierno de la ciudad. En otras palabras, la cuestión de la autonomía no puede ser interpretada independientemente de las transformaciones en el modo en que las elites políticas y académicas debatieron y debaten aspectos centrales que hacen a la construcción de un sentido específico sobre lo que constituiría a la ciudad como cuerpo colectivo y a su gobierno como el complejo institucional destinado a resolver sus asuntos comunes.

Este supuesto nos ha permitido mostrar que no se trata sólo de interpretar la historia del debate sobre la autonomía de Buenos Aires en términos de avances o retrocesos, pretendiendo la existencia de una línea de continuidad entre fines del siglo XIX y fines del XX, y suponiendo que sólo se trata de observar cómo progresivamente la ciudad ha ganado su “autonomía”, declarada finalmente en 1996. Sin desconocer las implicancias institucionales de dichos cambios, nos parece más interesante resaltar las transformaciones en el sentido asignado a la “autonomía”, en una interpretación que privilegia los cambios por sobre las continuidades, las interrupciones por sobre los encadenamientos lineales.

En el siglo que separa la federalización de la “autonomía”, tres han sido las principales formas de articular autonomía con gobierno de la ciudad. Bajo el influjo del municipalismo decimonónico, hacia fines del siglo XIX y principios del XX, la demanda de autonomía refería a la posibilidad de dotar a los vecinos contribuyentes de las herramientas necesarias para resolver sus asuntos civiles en común, esto es “domésticos”, por oposición a los problemas políticos que quedaban en manos de las autoridades nacionales. En ese caso, ser autónomo era sinónimo de construir un gobierno no político, manteniendo el derecho de los vecinos a constituirse como un cuerpo civil. Podríamos aventurar que, en ese caso, ser autónomo era serlo de la política. Autonomía y política era, para muchos pensadores y políticos de la época, opuestos.

Entrado el siglo XX, cuando la ciudad se complejizó, a partir del aumento demográfico y la creciente participación política, sindical y barrial de los sectores populares, el sentido de la autonomía se modificó parcialmente. La ciudad dejó de ser considerada un cuerpo civil de vecinos contribuyentes para comenzar a ser vista como un complejo ensamblaje de relacio-

nes de interdependencia social. En ese contexto, la demanda de autonomía, que se asociaba fundamentalmente con el pedido de hacer electivo el cargo de intendente, se inscribía en un argumento que unía la universalización del sufragio con la resolución eficiente de los problemas sociales. Si bien se trataba de un reclamo de apertura que modificase la restricción económica a la pertenencia al municipio, no se invocaba no obstante una lógica política o contractual. Por el contrario, se trataba de permitir la participación de todos aquellos que, aunque no fueran propietarios, formaban parte de los intercambios sociales de la ciudad. Entre estas dos lógicas se estructuró la relación autonomía-gobierno de la ciudad durante buena parte del siglo XX. La recurrente negativa a hacer electivo el cargo de intendente mostró los límites de dicho reclamo, que sólo logró, por períodos, la ampliación del padrón electoral para elección de concejales, primero dentro del universo masculino y luego, a partir de 1958, del femenino.

El retorno de la democracia en 1983 trajo consigo un potenciamiento de la demanda por la elección directa del intendente. Durante los primeros años post-dictadura los debates no diferían demasiado, salvo por su número, de las demandas previas. La ciudad democrática debía permitir la participación de los vecinos en la elección de sus autoridades, reconociendo no obstante el carácter no político de la municipalidad. El cambio que inauguró la tercera forma de articular autonomía y gobierno de la ciudad vino de la mano con el Pacto de Olivos y los debates posteriores. A través de la reforma constitucional se habilitó la posibilidad de discutir la articulación entre autonomía y gobierno de la ciudad. Como hemos visto, los peronistas trataron de mantener las innovaciones institucionales dentro de los límites impuestos por la perspectiva imperante durante la segunda mitad del siglo XX. Sólo se trataba, según su mirada, de una modificación de incumbencias, pero dentro de una ciudad y un gobierno no políticos. Los radicales y frepasistas insistieron en una nueva concepción, que partía de una visión novedosa de la ciudad, a la que caracterizaban como un cuerpo político, y en consecuencia movilizaban todos los conceptos asociados a ello: convención constituyente, soberanía, independencia, jefe de gobierno o gobernador, diputados de la ciudad, etc. Se trataba de crear una relación autonomía-gobierno que dejara atrás las miradas no políticas.

En esa invocación, la “autonomía” se constituyó en la referencia ineludible que marcaba un cambio respecto al pasado. De allí, como hemos visto, la fuerza simbólica de agregar “autónoma” al nombre de la Ciudad de Bue-

nos Aires. La “Ciudad Autónoma de Buenos Aires” se construyó, de este modo, un relato identitario basado en su autonomía política respecto a la Nación. Ello se hizo, no obstante, en un contexto urbano, social e institucional particular, que determinó que dicha autonomía fuera materialmente imposible, como consecuencia de las múltiples conexiones con el conurbano y con el mantenimiento de una gran cantidad de incumbencias, como la policía, el puerto o el transporte, en manos de los poderes nacionales. Sin embargo, ello potenció aún más su importancia en la constitución de una nueva identidad porteña. Pese a las diferencias internas, la autonomía constituye un punto de partida en común para toda la clase política de la ciudad. Es un horizonte que se ofrece a la ciudadanía como promesa de completitud.

Bibliografía

- Alice, **Beatriz** (1992) “La participación ciudadana en el municipio”, en Gómez, Alejandro y Néstor Losa (comps.) *El Municipio argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- de Privitellio, **Luciano** (2006) “Un gobierno reformado para una nueva ciudad: el debate de la ley municipal de 1917”, en Korn, Francis y Luis Alberto Romero (comps.) *Buenos Aires/Entreguerras. La callada transformación, 1914-1945*, Buenos Aires, Alianza.
- de Privitellio, **Luciano** (2004) *Vecinos y ciudadanos, sociedad y política en la Buenos Aires de entreguerras*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Del Brutto, **Bibiana** (1986) *Política municipal y participación*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Del Brutto, **Bibiana** (1989) *Partidos políticos y gestión urbana en Capital Federal*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Del Brutto, **Bibiana** (1994) *Representación directa en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Gómez Forgues, **Máximo Ignacio** (1952) *La municipalidad de Buenos Aires y la reforma constitucional de 1949*, Buenos Aires, Perrot.
- García de Enterría, **Eduardo** (1960) “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, en *Revista de Administración Pública*, Nº 33.
- Gomez Forgues, **Máximo** (1950) *La municipalidad de Buenos Aires y la reforma constitucional de 1949*, Buenos Aires, Perrot.

- Gorelik, Adrián (2004)** *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Bernal, Universidad de Quilmes.
- Jurado, Mario (1935)** *La ley orgánica de la Ciudad de Buenos Aires. Antecedentes, discusión parlamentaria, reformas*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Landau, Matías (2011)** “Elites políticas, instituciones municipales y espacio urbano en Buenos Aires (1880-1917)”, en *Revista Ciudades*, N° 92.
- Landau, Matías (2012)** “De la ciudad civil a la ciudad social: concepciones de gobierno en Buenos Aires (1880-1955)”, en *Revista Nuevo Mundo/Mundos Nuevos*. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org>.
- Landau, Matías (2013)** “Boedo nada quiere ni necesita salvo a Perón”: el gobierno de la ciudad de Buenos Aires en el primer peronismo”, en *Revista Estudios Sociales*, N° 44.
- Laval-Reviglio, Marie-Claire (1987)** “Les conceptions politiques des physiocrates”, en *Revue française de Science Politique*, Vol. 37, N° 2.
- Morelli, Federica (2007)** “Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano”, en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, N° 18.
- Passalacqua, Eduardo (1996)** “La autonomía de Buenos Aires. Un ensayo de historia institucional sobre las ideas y las formas de un cambio, y una tentativa de descripción. Resultados actuales y potenciales” en Herzen, Hilda María (comp.) *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización*, Buenos Aires, CBC-UBA.
- Pirez, Pedro (1996)** “La ciudad de Buenos Aires: una cuestión federal”, en *Revista mexicana de sociología*, Año 58, N° 3.
- Posada, Adolfo (1912)** “La noción de selfgovernment”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo V.
- Posada, Adolfo (1913)** “El gobierno de la ciudad (con ocasión del libro del profesor Rowe)”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo VII.
- Romero, Luis Alberto (2006)** “La política en los barrios y en el centro: parroquias, bibliotecas populares y politización antes del peronismo”, en Korn, Francis y Luis Alberto Romero (comps.) *Buenos Aires/Entreguerras. La callada transformación, 1914-1945*, Buenos Aires, Alianza.
- Ruiz Moreno, Isidoro (1986)** *La federalización de Buenos Aires*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Sábato, Hilda (2008)** *Buenos Aires en armas. La revolución de 1880*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Scobie, James (1977)** *Buenos Aires: del centro a los barrios*, Buenos Aires, Solar-Hachette.
- Sidicaro, Ricardo (2008)** “Las elites políticas peronistas y la democracia (1946-1955)”, en *Estudios Sociales*, N° 35.
- Ternavasio, Marcela (1991)** *Municipio y política. Un vínculo histórico conflictivo*, Tesis de Maestría, Flasco, Buenos Aires.

Ternavasio, Marcela (2005) “¿Política municipal o municipios apolíticos? Un debate en la Revista Argentina de Ciencias Políticas”, en Roldán, Darío (comp.) *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno de la República Verdadera*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Walter, Richard (1993) *Politics and Urban Growth in Buenos Aires: 1910-1942*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fuentes

Discusión de la ley orgánica municipal (1893), Buenos Aires, Imprenta de la Lotería Nacional.

Recopilación de los debates de leyes orgánicas municipales y sus textos definitivos (1938), Buenos Aires, Honorable Concejo Deliberante.

Zaffaroni, Eugenio. *Segunda sesión preparatoria de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires*, 11 de diciembre de 1997.

Entrevistas personales

Raúl Puy. Entrevista de Matías Landau (18-8-2008), Tesis de doctorado (EHES-UBA).
Alicia Pierini. Entrevista de Matías Landau (10-9-2008), Tesis de doctorado (EHES-UBA).

Resumen

El artículo analiza los ejes principales sobre los que se ha movido la discusión sobre la autonomía en Buenos Aires en relación con las transformaciones generales en las concepciones del gobierno de la ciudad. Hacia fines del siglo XIX, la demanda de autonomía se refería a la posibilidad de dotar a los “vecinos” de ocuparse de los asuntos civiles y domésticos de la

municipalidad. Entrado el siglo XX, se articuló con el reclamo de universalizar el voto a concejales y permitir la elección directa del intendente, sosteniendo el carácter social de la ciudad. Finalmente, con el proceso de reforma de la Constitución, en 1994, se inaugura un relato de la autonomía asociada a la construcción de una comunidad política.

Palabras clave

autonomía – gobierno – Buenos Aires – siglo XX – debates

Abstract

The article analyzes the principal axes on which the discussion on the autonomy has moved in Buenos Aires linked with the general transformations in the conceptions of the city government. Three conceptions are described in different historical moments. Towards the end of the 19th century, the demand of autonomy was referring to the possibility of “vecinos” of dealing with the civil and domestic matters

of the municipality. Entered the 20th century, the demand on autonomy has articulated by the claim of universal right to municipal vote and the popular choice of the “intendente”, supporting the social character of the city. Finally, with the process of reform of the Constitution, in 1994, there is inaugurated a statement of the autonomy associated with the construction of a political community.

Key words

Autonomy – government – Buenos Aires – 20th century – debates