

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,  
editores

# Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



© 2021 FLACSO Ecuador  
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3  
FLACSO Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03  
www.flacso.edu.ec

---

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía  
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.  
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;  
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;  
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA  
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN  
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

---

# Índice

Presentación . . . . .	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina . . . . . <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?</b>	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina . . . . . <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador . . . . . <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras . . . . . <i>Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina . . . . . <i>Decio Machado</i>	99

## CAPÍTULO II

### REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

---

Reconstruyendo el <i>rompecabezas legal</i> : las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina . . . . .	123
<i>Felipe Mesel</i>	
Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina . . . . .	147
<i>Huáscar Eguino y Gilberto Chona</i>	
Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional	
<i>Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas</i> . . . . .	171
Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)	
<i>Lucía Álvarez Enríquez</i> . . . . .	209

## CAPÍTULO III

### CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

---

La capitalidad de Bogotá distrito capital . . . . .	235
<i>Paul Bromberg</i>	
Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma . . . . .	277
<i>Felipe Burbano de Lara</i>	
Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad. . . . .	303
<i>Luis Eduardo Bresciani L.</i>	
Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú) . . . . .	327
<i>Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada</i>	

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital . . . . . 355  
*Moira Zuazo*

El caso de Montevideo . . . . . 381  
*Salvador Schelotto*

#### **CAPÍTULO IV**

##### **CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES**

---

Luces y sombras de la autonomía porteña.  
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años  
de su funcionamiento . . . . . 407  
*Rafael Gentili*

La Ciudad de México, el estatus de la capital  
en el sistema federal . . . . . 429  
*Alicia Ziccardi*

El caso de la autonomía “tutelada” del  
Distrito Federal en Brasil . . . . . 447  
*Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes*

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y  
su área metropolitana . . . . . 467  
*Marco Negrón*

#### **CAPÍTULO V**

##### **ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

---

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital . . . . . 491  
*Fernando Carrión Mena*

Ingresos actuales y potenciales del DMQ . . . . . 515  
*Francisco Andrés Garcés R.*

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones . . . . .	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico . . . . .	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito . . . . .	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito . . . . .	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños . . . . .	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

# Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional

Flavia Freidenberg<sup>1</sup> y Karolina M. Gilas<sup>2</sup>

## Resumen

En las décadas recientes, las ciudades alrededor del mundo han adquirido cada vez mayor autonomía y se han convertido en actores fundamentales para lograr una mayor igualdad y bienestar de sus habitantes. A partir de la implementación directa de los instrumentos internacionales de los derechos humanos, muchas urbes determinaron fortalecer y ampliar el reconocimiento de los derechos de las personas, así como de las garantías para su ejercicio. Esta ampliación ha abarcado a los derechos civiles y políticos, en particular, aquellos relativos a la participación ciudadana en la toma de decisiones colectivas. En América Latina, entre muchas experiencias positivas, destacan las Constituciones de dos grandes ciudades capitales, Buenos Aires y Ciudad de México. El objetivo principal de este trabajo es analizar y comparar los mecanismos implementados por ambas Capitales, para identificar los estándares sobre los avances logrados en materia de derechos civiles y políticos por ambas ciudades. Esta investigación evidencia que se han introducido buenas prácticas en materia de reconocimiento y ampliación de derechos civiles y políticos orientados a incrementar la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas y a la eliminación de las desigualdades de los habitantes.

## Palabras clave

Ciudades Capitales, Derechos Civiles y Políticos, Ciudad de México, Buenos Aires.

---

1 Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos y Periodista, Investigadora Titular “C” Definitivo a Tiempo Completo, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres. flavia@unam.mx

2 Doctora en Ciencia Política, Profesora Investigadora Asociada “C” a Tiempo Completo, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México y miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres. kmgilas@politicas.unam.mx

## Introducción

En las últimas décadas, ha surgido un nuevo fenómeno relacionado con la protección de los derechos de las personas. En América Latina y en el mundo, los gobiernos locales han emergido como agentes de innovación democrática que buscan reconocer, proteger, impulsar y realizar de manera efectiva los derechos humanos<sup>8</sup>. Aún cuando esos derechos están contemplados en los marcos normativos internacionales y en las Constituciones nacionales de los diversos países, los gobiernos de las ciudades han puesto la mirada sobre lo global para mejorar la calidad de vida y potenciar las posibilidades de ejercicio de ciudadanía plena de los miembros de sus comunidades<sup>9</sup>, lo que supone una estrategia de democratización de los sistemas políticos desde una perspectiva multinivel.<sup>10</sup>

Las ciudades capitales se han convertido en espacios estratégico de los países y de la red urbana global (Carrión Mena, 2014: 8); en escenarios de oportunidades para las personas, con renovadas promesas de progreso (Falú, 2016: 9) y también en agentes de transformación para dar respuesta a los problemas y necesidades cotidianas de la ciudadanía (Massolo, 2005). Algunos ejemplos, que evidencian esa tendencia de las ciudades como agentes protectores de derechos, son las “ciudades santuario” que surgieron en los Estados Unidos en reacción a la política migratoria del gobierno central, ofreciendo protección y apoyo a los migrantes sin importar su estatus legal (Wong, 2020), o las ciudades que, en algunos países latinoamericanos, han sido adalides del reconocimiento de derechos pro-

---

8 Se entiende por “mecanismos de innovación democrática” a todas aquellas “prácticas, intervenciones, dispositivos tecnológicos y/o regulaciones que permitan solucionar problemas políticos” (Bianchi 2017: 33), que buscan cambiar la manera de hacer política, el *statu quo* dominante o, de manera específica, pretenden transformar la situación de un grupo que se encuentra subrepresentado. Estas acciones deben convertirse en práctica social generalizada (Bianchi 2017: 33), generar impacto político (por ejemplo, al ampliar derechos) y rutinizar de manera que cambie algún aspecto de la sociedad. Esos mecanismos pueden ser impulsados desde actores sociales y/o políticos, gubernamentales o de la sociedad civil. Una aplicación de este concepto a la expansión de derechos de ciudadanía con perspectiva de género puede encontrarse en Freidenberg y Muñoz-Poggosian (2019).

9 La ciudadanía política es la “condición jurídica que otorga la titularidad de los derechos políticos, especialmente, el derecho al sufragio activo y pasivo” (Ferreira Rubio, 2017: 150).

10 Diversos trabajos sobre política europea han avanzado en el desarrollo de esta perspectiva, como Shackel (2013) o Detterbeck (2012).

gresistas aún cuando esos mismos derechos no se reconocían en el resto de ciudades de su país (como Buenos Aires o Ciudad de México).

La relevancia de las ciudades como agentes de cambio es tan central que se ha convertido en uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas: “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Objetivo N° 11)<sup>11</sup>. En ese marco, los gobiernos locales surgen como actores claves en el proceso de transformación de las ciudades, incluido aquellos que están trabajando en una mayor “feminización de la política” (Lovenduski, 2005)<sup>12</sup>, dado que a partir de los diversos tratados internacionales que se han suscrito están obligados a procurar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso y en el ejercicio de los derechos para alcanzar la igualdad sustantiva.

Ante un retroceso global en la protección de derechos y de pujas conservadoras que amenazan esos derechos, las ciudades se han ido convirtiendo en espacios de apertura, libertad y desarrollo de las personas. La posibilidad de que las ciudades reconozcan (o amplíen) derechos, siempre en consonancia con los valores y principios que están vigentes en la Constitución, supone interacción entre los diferentes niveles institucionales (Schakel, 2013). Esto es así en múltiples sentidos: porque los derechos globales tienen impactos locales; porque las experiencias locales pueden transformar las decisiones públicas nacionales y, al mismo tiempo, porque lo que ocurre en una ciudad puede ser imitado o rechazado por otra y tener efectos sobre las otras entidades subnacionales (de una ciudad a otra, de un estado/provincia/departamento a otro).

Diversas ciudades han sido ejemplos de esa dinámica multinivel evidenciando su autonomía de los gobiernos nacionales: como algunas ciu-

---

11 Los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) son una iniciativa de Naciones Unidas, impulsada en 2000 con la Declaración del Milenio y firmada por 189 países. Los ODM integran 8 objetivos y 21 metas cuantificables que se supervisan mediante 60 indicadores específicos.

12 Se entiende como “feminización de la política” (Lovenduski, 2005) tanto una mayor representación descriptiva de las mujeres como una transformación de la manera de hacer política y en los resultados de sus decisiones (representación sustantiva). La misma supone romper con las lógicas masculinas que tienden a premiar estilos que no están tan extendidos o no son tan populares entre las mujeres, como la competición, la generalización y la jerarquía. No significa, ni mucho menos, entender la superioridad de lo femenino sobre lo masculino, sino simplemente buscar armonizar las maneras y las propuestas en el marco de la igualdad sustantiva.

dades italianas que suscribieron el Pacto Mundial sobre la Migración en 2018, a pesar de que Italia no adhirió a este Pacto (Castillo, 2018); o la Ciudad de Buenos Aires, en Argentina, cuando aprobó la unión civil entre personas del mismo sexo, adelantándose a la legislación nacional<sup>13</sup>; o como el Distrito Federal en México cuando se transformó en Ciudad de México y convocó una Convención Constituyente que expandió los derechos de la ciudadanía, aún cuando estos no estaban del todo reconocidos en el sistema político nacional<sup>14</sup>.

Las élites políticas de las urbes latinoamericanas han avanzado, desde la década de 1990, en el establecimiento de marcos legales y políticos encaminados a fortalecer el ejercicio de los derechos civiles y políticos que transformen las ciudades. La ciudad argentina de Rosario fue pionera en el reconocimiento de este tipo de derechos ya que, en 1997, fue reconocida como la primera Ciudad de Derechos Humanos, después de haber proclamado su compromiso de construir una comunidad de derechos (PDHRE, *s/f*). Rosario empezó a explorar las maneras en las que las ciudades pueden contribuir a la promoción y avance de la agenda de derechos, apostando por una extensa agenda de formación y capacitación de la ciudadanía y de quienes ejercen funciones en la administración pública (Marks; Modrowski y Lichem, 2008: 111-122). Posteriormente otras ciudades de la región –como Porto Alegre, Brasil, Montevideo, Uruguay, Santa Cruz, Bolivia, Temuco, Chile– fueron uniéndose al movimiento y reforzando la idea de la importancia de las grandes urbes para el ejercicio de derechos.

El movimiento de las ciudades de derechos refleja el empoderamiento político y social de las sociedades que pretenden impulsar sus comunidades hacia la construcción de mejores condiciones de convivencia y desarrollo para todas las personas que las habitan (Marks et al., 2008: 148). Este proce-

---

13 En julio de 2003 se llevó a cabo la primera Unión Civil en la Ciudad de Buenos Aires. Se trató del primer reconocimiento a parejas del mismo sexo en América Latina. La unión civil garantiza algunos de los derechos de un matrimonio, como incorporarse a la obra social, pero no incluía otros como la adopción o la herencia. La Ley N° 1004 había sido aprobada por la Legislatura capitalina en diciembre de 2002 y fue el primer antecedente de la que una década más tarde sería sancionada (en junio de 2010), la Ley N° 26.618 de Matrimonio Igualitario,

14 Entre los nuevos derechos reconocidos en la Constitución capitalina destaca el derecho a la ciudad, a la sexualidad, a los servicios de salud y a un ingreso mínimo, entre otros.

so exige una mayor apertura y reconocimiento de los derechos políticos que permitan a las personas participar activamente en las decisiones de la comunidad. Las ciudades deben ofrecer garantías para el ejercicio de esos derechos políticos, esto es, el derecho a elegir, el derecho a ser elegido y el derecho a ejercer funciones públicas, en su territorio (Ziccardi, 2006; 2012).

Este trabajo se centra en analizar los esfuerzos realizados por dos de las grandes ciudades capitales de América Latina, —Buenos Aires y Ciudad de México—, para fortalecer el acceso y el ejercicio de los derechos humanos de sus habitantes, en particular, los relacionados con la ciudadanía política y la representación efectiva. Para ello, en el segundo apartado, se analiza, desde una perspectiva teórica y comparada, el modo en que se ha ejercido la autonomía de las ciudades como un elemento fundamental para avanzar en la construcción de una agenda propia de derechos (como ciudades de derechos). En el tercer apartado se comparan los diseños constitucionales de ambas en cuanto al reconocimiento de la ciudadanía y el establecimiento de los mecanismos de participación, de la representación política y de democracia directa. La cuarta sección retoma los aprendizajes identificados desde la perspectiva comparada para concluir sobre los avances logrados por ambas ciudades en el fortalecimiento de los derechos civiles y políticos de sus habitantes. En el quinto apartado se identifican, a partir de las buenas prácticas encontradas en ambas capitales, los estándares que deben seguir las ciudades que pretendan fortalecer la participación y representación política. Finalmente, se presentan las reflexiones sobre los diseños constitucionales para una ciudadanía más incluyente, lo que va en consonancia con la “revolución de los derechos” (Epp, 2013) que supone la construcción de las democracias paritarias con igualdad sustantiva.

### **Ciudades, autonomía y diseños constitucionales**

La literatura, tanto teórica (Dworkin, 1978; Sen, 2000; Nussbaum, 2012) como comparada (Dalton, 2017; Thompson, 2017; Kaztman, 2000; Oxhorn, 2001; Moser, 1998; Simpson, 1990) apunta a que el ejercicio efectivo de los derechos humanos depende, en gran medida, de una serie

de condiciones socioeconómicas, sin las cuales los individuos pierden la autonomía y capacidad de obrar. Sin embargo, reconoce que, en un paso previo, resulta clave el diseño institucional: para que los derechos sean efectivos tienen que ser exigibles y ello, a su vez, requiere de su reconocimiento en un instrumento legal.

Los derechos humanos necesitan de un conocimiento y un reconocimiento social que, en las sociedades democráticas, se logra a partir de su institucionalización y aceptación por parte del Estado (Martin, 1997: 86-7; Hann, 2016:117-125). Si bien la identificación de un derecho y de la necesidad de su reconocimiento formal se puede dar desde diversos espacios –en especial, desde las demandas de la sociedad civil– su identificación en un instrumento legal resulta indispensable para el funcionamiento del sistema democrático. Tradicionalmente, ese reconocimiento de los derechos era realizado por el Estado-Nación, a través del proceso constitucional, o por los tratados internacionales, consideradas ambas como las únicas instancias para su desarrollo. A esta vía se ha sumado la interpretación judicial, mediante la cual los jueces pueden, en ocasiones, crear derechos, aunque estos suelen ser derivados o vinculados a los derechos ya existentes. Bajo la misma lógica, otros órganos, como el Legislador ordinario, no tienen la facultad para crear nuevos derechos, aunque pueden reconocer, ampliar o reforzar aquellos ya reconocidos constitucionalmente o por los instrumentos internacionales (Rey, 2013: 81-4).

Después de la Segunda Guerra Mundial, y con mayor fuerza aún, a partir de las transiciones democráticas de la tercera ola (Huntington, 1994), la dimensión internacional se ha vuelto cada vez más relevante para la protección de los derechos humanos. Los instrumentos internacionales, cada vez más amplios y progresivos, junto con la jurisdicción de las Cortes Internacionales de Derechos Humanos, han obligado a los Estados-Nación a canalizar mayores esfuerzos hacia el fortalecimiento de los derechos de la ciudadanía. Una de las características distintivas de este proceso fue el tránsito a la aplicación directa de los instrumentos internacionales, sin una mediación necesaria de las legislaciones nacionales o locales.

Este proceso ocurrió no solo a nivel nacional, sino que se trasladó a los gobiernos locales. Desde los inicios del siglo XXI, cada vez más ciudades

alrededor del mundo basan sus normas y sus políticas en el marco internacional de los derechos humanos, ofreciendo mayores garantías y fortaleciendo sus políticas sociales encaminadas a lograr una mayor igualdad y bienestar para sus habitantes (Van den Berg y Oomen, 2014: 11-2). Esta nueva lógica de actuar de las ciudades es reflejo de su creciente autonomía y relevancia no solo como hábitats fundamentales para el desarrollo de sus comunidades, sino como jugadores cada vez más importantes y poderosos a nivel global (Barber, 2013: 5-8).

En cuanto a la internacionalización, las ciudades han recibido apoyo de los tratados y las instituciones internacionales (Meyer, 2009). Un punto crítico en ese esfuerzo se dio en 2018 cuando se celebró en Barcelona la Conferencia Internacional “Cities For Rights”, en la que las y los representantes de las ciudades debatieron acerca de las posibilidades de fortalecer la actuación de los centros urbanos a favor del reconocimiento de los derechos (Castillo, 2018)<sup>15</sup>. Su antecedente relevante fue la Conferencia celebrada en 1998, también en la capital catalana, y que dio pie a la consolidación de las ciudades como agentes fundamentales para la expansión y protección de derechos. Solamente dos años después, en Saint Denis, Francia, fue adoptada la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad<sup>16</sup>, el primer documento internacional que reconoce el papel y el compromiso de las ciudades con la protección de los derechos fundamentales y, en particular, con la protección de los ciudadanos y colectivos más vulnerables<sup>17</sup>.

---

15 Esta idea también fue originalmente pensada por Lefebvre (1968) quién invitó a repensar las ciudades, cada vez más excluyentes, y conceptualizó el “derecho a la ciudad”, construyendo un planteamiento político que reivindicaba el buen vivir para todos, buscando hacer de las ciudades un espacio de encuentro colectivo.

16 La Carta es un documento que señala el compromiso del municipalismo europeo con los derechos humanos e hizo un llamamiento a un reconocimiento político reforzado. Disponible en: <https://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-europea>

17 En palabras de Eleanor Roosevelt: “¿Dónde, después de todo, comienzan los derechos humanos universales? En los lugares pequeños, cerca de casa, tan cerca y tan pequeños que no se pueden ver en ningún mapa del mundo. Sin embargo, son el mundo de la persona individual: el barrio en el que vive; la escuela o la universidad a la que asiste; la fábrica, granja u oficina donde trabaja. Tales son los lugares donde cada hombre, mujer y el niño busca justicia, igualdad de oportunidades, igual dignidad sin discriminación. A menos que los derechos tengan significado allí, tienen poco significado en cualquier sitio. Sin una acción ciudadana concertada para mantenerlos cerca de casa, buscaremos en vano progreso en el mundo más grande” (Roosevelt, 2000 [1953]: 190).

La agenda de las ciudades en términos de ampliación de derechos es también la agenda para eliminar la reproducción de relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres que está presente en las sociedades, pero también en los sistemas políticos (en sus leyes, en sus instituciones y en sus prácticas). Estos derechos también son importantes de considerar para la construcción de las democracias paritarias con igualdad sustantiva. Ni las leyes, ni las instituciones, ni las ciudades son neutrales a esas desigualdades generizadas (Freidenberg y Tello, 2020), como también lo indican diversos instrumentos internacionales que buscan garantizar el acceso de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres a los procesos de toma de decisiones vinculados a la ciudad<sup>18</sup>.

La incorporación de la mirada de las mujeres a la ciudad constituye una estrategia distinta de entender el desarrollo (Tello, 2018: 246). Que las ciudades (las instituciones, las leyes, las prácticas) están “generizadas” supone, siguiendo a Acker (1990), que en ellas se reproducen valores, reglas, prácticas y discursos que suponen cierta superioridad de los atributos culturales masculinos; que los recursos de poder, los incentivos y la visibilidad del trabajo se distribuyen de manera asimétrica beneficiando a los hombres y donde lo femenino suele estar subordinado y devaluado respecto a lo masculino. En ese sentido, la profundización de los derechos humanos por parte de las ciudades también supone una (des)generización de las relaciones de poder con la intención de procurar la igualdad sustantiva<sup>19</sup>.

Esto se enmarca en la obligación de los Estados de eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida pública y el compromiso de garantizar

---

18 Algunos de esos instrumentos internacionales son la “Carta Europea de la Mujer en la Ciudad” (1995), la “Carta Internacional por el derecho de la mujer a la ciudad” (2004), la “Declaración de Aguascalientes: Los territorios locales desde la perspectiva de género” (2013) y, más recientemente, la “Declaración de Santiago: Mujeres, Ciudad y Territorio” (2016), recogen el consenso internacional en torno a las principales barreras al derecho de las mujeres a la ciudad desde la perspectiva de género. Es más, los gobiernos locales han ratificado compromisos para con las mujeres en la Declaración Mundial de IULA sobre las Mujeres en el Gobierno Local (1998); la Declaración del Congreso Fundador de “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos” (París 2004) y la Carta por el Derecho de la Mujer a la Ciudad (2012), que busca enfatizar los desafíos pendientes para lograr ciudades más equitativas y democráticas.

19 Se trata de poner a la igualdad de género en el centro de las políticas de desarrollo local, como bien indicó la 4ª Conferencia Mundial de la Mujer, organizada en Beijing en 1995.

la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres<sup>20</sup>. Las “ciudades amigables con las mujeres” suponen espacios de convivencia sin restricciones (Tello, 2018), donde las mujeres ejercen sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres. Ya no son ciudadanas de segunda o tercera, y su ciudadanía no es formal sino plena. Una ciudad amable desde la perspectiva de género implica pensar en las necesidades de todos y todas; superando las “desigualdades estructurales” (Saba, 2016) que enfrentan los grupos subrepresentados y haciendo que la igualdad ante la ley, la igualdad formal, se traduzca en igualdad real de todos quienes integran la comunidad.

### Derechos civiles y políticos

Los derechos civiles y políticos son aquellos que protegen las libertades individuales de su quebrantamiento ilegal (represión) por parte del poder (sea el de los gobiernos o el de cualquier otro agente político público o privado) y garantizan la capacidad de la ciudadanía para participar en la vida civil y política del Estado en condiciones de igualdad, y sin discriminación. Estos derechos son los considerados como de la primera generación de derechos humanos y tienen que ver con ser miembro pleno de una comunidad, tener los mismos derechos que los demás y las mismas oportunidades de influir en el proceso de toma de decisiones, así como también implica una serie de obligaciones para hacer posible el ejercicio de los derechos.

En el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966, que entró en vigencia en 1976, ya se habían establecido una serie de derechos como la prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud, el derecho a la seguridad de la persona, la protección contra el arresto y la detención arbitraria en cualquier circunstancia, el derecho a la equidad procesal ante la legislación y al debido proceso; el derecho a la libertad

---

20 Si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobadas en 1948, tenían ya incorporados como valores básicos el respeto de los derechos para todas las personas, no incluían de manera directa y explícita los derechos de las mujeres.

de expresión, conciencia y religión o el derecho a elegir y ser elegido por sufragio universal, entre otros. En dicha Declaración también se incluye el derecho a la libre determinación de todos los pueblos, entendidos como derechos colectivos y comprendidos como los derechos de tercera generación.

En las décadas recientes el ejercicio de los derechos políticos y de la ciudadanía empezaron a recibir cada vez mayor atención y protección en el ámbito internacional. En particular, en el continente americano, los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) han suscrito la Carta Democrática Interamericana (2001), que establece diversos mecanismos de defensa colectiva de la democracia y, con ello, de los derechos ciudadanos a elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; un régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación e independencia de los poderes públicos (García-Sayán, 2005: 109-13).

De manera similar, es cada vez más común y más amplia la jurisdicción internacional que vigila el apego de los Estados a los principios democráticos y a la protección de los derechos políticos como derechos humanos, obligando a los países a proteger, respetar y ampliar los derechos de todas las personas. La jurisprudencia de las cortes internacionales (en especial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) han sido importantes, en especial, para evitar restricciones excesivas a los derechos políticos que pudieran impactar negativamente en la capacidad de las personas de participar en la vida política de sus comunidades (Dalla Vía, 2011: 15-45; Martín, 2010: 102-20).

En esa línea ha sido clave el hecho de que todos los grupos que participan en la comunidad estuvieran incluidos de manera formal y real en los procesos de toma de decisiones. Esto ha supuesto el cuestionamiento a la idea de la existencia de un ciudadano universal que incluía en sí mismo a todas las personas (sin considerar sus diferencias) (Yuval-Davis, 1997: 6). Aún cuando ha habido fuertes resistencias, la noción de ciudadanía ha ido evolucionando, ya que se caracteriza por tener un carácter expansivo que va transformándose de la mano de los cambios que va viviendo la sociedad (Galligan, 2007; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2014; Young, 2000). En algunos casos, la diversidad de derechos ha sido impulsada des-

de las ciudades capitales, que vieron la necesidad de incorporar nuevos actores como las mujeres, los jóvenes, las personas en situación de migración, las pertenecientes a grupos de la diversidad sexual, personas indígenas y afros, entre otras (Oomen y Baumgärtel, 2014: 718-725).

Esta transformación también ha ocurrido con la manera de ejercer la ciudadanía. Si bien inicialmente la ciudadanía política tenía que ver fundamentalmente con votar, las ciudades han ido incorporando otros derechos vinculados a nuevos mecanismos de participación política y de intervención de la ciudadanía en lo público (formas de democracia directa, revocatoria de mandato, presupuesto participativo, iniciativa legislativa, asambleas, tecnología cívica, entre otras). Los “mecanismos de innovación democrática” (Freidenberg y Muñoz-Poggosian, 2019) incluye también a los “mecanismos de democracia directa”, es decir, aquellos métodos, procedimientos o instituciones públicamente reconocidas a partir de las cuales la ciudadanía decide o emite su opinión acerca de distintos asuntos directamente a través del sufragio universal y secreto (Altman, 2011), u otras formas de influencia. La literatura comparada ha identificado diferentes mecanismos de participación política como: a) los mecanismos proactivos y b) los mecanismos reactivos (Lissidini, 2015: 142-143). Entre los primeros, se encuentran los recursos con los que cuenta la ciudadanía para proponer leyes (iniciativa legislativa, reformar la Constitución total o parcial) y proponer una consulta popular (llamada a veces referendo, referéndum o iniciativa popular). Los mecanismos proactivos pueden promover un mayor involucramiento y compromiso de los ciudadanos en las decisiones políticas y una democratización de la agenda política, aunque requieren de organización, conocimiento y recursos materiales que no siempre son accesibles a la ciudadanía<sup>21</sup>.

---

21 Entre esos mecanismos se encuentran los referendos, plebiscitos o consultas ciudadanas, que pueden ser convocados por el poder ejecutivo y/o el poder legislativo, pudiendo ser vinculantes o no vinculantes. Según la Base de Datos de Democracia Directa de IDEA Internacional, en unos países tanto los presidentes como los parlamentos pueden convocar referéndums y/o plebiscitos (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Paraguay); en otros sólo los presidentes pueden convocarlos (Antigua y Barbuda, Canadá, Chile y Uruguay) y, finalmente, hay casos dónde sólo los parlamentos puedan llamar a votar en un referéndum o plebiscito (Belice, Bermudas, Brasil, Islas Caimán, Jamaica y Venezuela).

Entre los segundos, se identifica la derogación de una ley (algunos llaman veto) y la revocatoria de mandatos (*recall*), que puede ser de todos los cargos electos o de algunos. En este caso, son mecanismos de defensa del ciudadano frente a la aprobación de leyes impopulares y para impedir que sigan en su cargo funcionarios públicos que son cuestionados por algún motivo. Si bien las ventajas de contar con estas herramientas son evidentes, también existen riesgos pues pueden poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de ellos o se amenaza constantemente con su utilización. Los efectos dependen de las herramientas jurídicas que adopte la democracia directa (esto incluye no sólo a los requisitos para iniciar y aprobar propuestas, sino también las reglas respecto del financiamiento y uso de los medios de comunicación en las campañas) y también del papel que tenga la intervención gubernamental.

### **CDMX y Buenos Aires: diseños constitucionales subnacionales en sistemas federales**

Dos ciudades capitales latinoamericanas han vivido procesos de cambio institucional en las últimas décadas, orientados a su constitucionalización como gobiernos autónomos en sistemas federales. Si bien otras ciudades también se han visto inmersas en procesos de descentralización política, en ambas circunstancias estas ciudades buscaron lo que Carrión Mena (2014: 29) ha denominado como “la construcción de una nueva instancia institucional de gobierno (que) pone en entredicho el tradicional equilibrio de poderes frente al gobierno nacional”<sup>22</sup>. En ese sentido, en un esfuerzo por transformarse en entes autónomos, estas capitales de sistemas políticos federales han enfrentado retos significativos al buscar ejercer su autonomía, dado que en su calidad de Ciudades Capitales son las que más limitaciones tienen para asumir una nueva forma de ejercicio del poder.

---

22 Otras capitales que experimentaron procesos de transformación de sus estructuras políticas fueron Quito, al convertirse en Distrito Metropolitano (1992); Bogotá al ser considerada Distrito Capital con la Constitución de 1991 o Caracas al ser convertida en Distrito Metropolitano con la Constitución de 1999. También Lima, Montevideo y La Paz han vivido procesos en este sentido.

En los sistemas federales, existen al menos dos niveles institucionales, unos vinculados a la federación y otros a sus Estados Miembros. En ellos, la ciudadanía debe cumplir con leyes específicas de cada Estado así como también con las generadas por la Federación.<sup>23</sup> En ese escenario, históricamente, las entidades capitales tuvieron regímenes especiales diferentes a los de la Federación y a los de las entidades.<sup>24</sup> De ahí que en la últimas décadas, las Ciudades Capitales de los sistemas federales busquen tener más competencias y mayor autonomía respecto a lo que históricamente podían hacer en el marco de sus diseños constitucionales nacionales, dando cuenta de las exigencias de la dinámica multinivel que lleva a la ciudadanía y a los actores de la política a participar en múltiples espacios de decisión (Detterbeck, 2012).

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) realizó un proceso constituyente que le permitió alcanzar la autonomía frente a la administración federal en 1996, mientras que la Ciudad de México desarrolló un proceso similar apenas en 2017. En ambos casos se celebraron elecciones para convocar a los miembros de una Asamblea Constituyente para redactar los respectivos textos constitucionales que dieron pie a la creación de las entidades con autonomía plena y gobierno propio, electo por las y los habitantes de las ciudades, bajo el entendimiento de que la descentralización política es una herramienta de democratización y de que había que generar mecanismos que permitieran una participación más directa de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones a nivel local.

La Convención Constituyente fue el ente en el que se depositó el poder constituyente para elaborar la Constitución de la CABA, tras la reforma constitucional nacional de 1994 (art. 129), en la que se decidió que la Ciudad obtuviera un mayor grado de autonomía. El Congreso Nacional sancionó la Ley N° 24.620, del 21 de diciembre de 1995, que permitía la elección de un Jefe de Gobierno y Vicejefe de Gobierno y de 60 repre-

---

23 Por ejemplo, en Argentina, el artículo centésimo vigésimo tercero, incluido en la reforma constitucional de 1994, manifiesta que: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (Constitución Nacional, 1994).

24 Carrión Mena (2014: 29) sostiene que “la descentralización del Estado cuestionó la capitalidad en tres de sus formas fundamentales: el imaginario de la representación nacional, la lógica de localización de los poderes centrales y el sistema de redistribución de recursos económicos”.

sentantes que dictarán el Estatuto Organizativo. La Asamblea inició sus trabajos el 19 de julio de 1996 y sesionó por primera vez en forma plena el 2 de agosto, integrada por un abanico plural de fuerzas políticas. Las sesiones finalizaron el 1 de octubre de 1996, cuando fue sancionada la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>25</sup>.

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue el órgano en el que recayeron todas las funciones del Poder Constituyente de la Ciudad de México, de acuerdo con el Decreto de Reforma Política de la Ciudad de México<sup>26</sup>. La instalación de la Asamblea fue el 15 de septiembre de 2016, estuvo integrada por cien diputados<sup>27</sup>, electos según las disposiciones del propio decreto, quienes aprobaron la Constitución Política de la Ciudad de México el 31 de enero de 2017.

*¿Qué dicen los textos constitucionales sobre los derechos civiles y políticos de la ciudadanía en las Ciudades Capitales?*

De los procesos constitucionales surgieron dos diseños institucionales con amplias garantías de protección de derechos —entre ellos derechos sociales, derechos políticos y de protección al medioambiente—, con regímenes de-

---

25 La ley establecía que el Jefe de Gobierno y el Vicejefe de Gobierno debían reunir las mismas condiciones que se requieren para ser diputado nacional de la República Argentina. La Asamblea se dividió en cuatro bloques, que correspondían a cada uno de los partidos políticos elegidos: Frepaso, UCR, PJ y ND. La Convención funcionó durante setenta y cinco días, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 7.º de la Ley 24620. El texto fue aprobado por unanimidad salvo por algunas reservas hechas por el Partido Justicialista.

26 Decreto de Reforma Política de la Ciudad de México, publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 2016. Disponible aquí: [http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG\\_290116\\_vesp/SG\\_290116\\_vesp.html](http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html)

27 La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México estuvo integrada por cien diputados electos bajo diversos mecanismos: a) 60 diputados fueron electos por voto popular bajo principio de representación proporcional sobre una lista plurinominal de candidaturas para una sola circunscripción electoral (la Ciudad de México). Para contender por alguna de estas diputaciones constituyentes se pudo participar como parte de la lista presentada por los partidos políticos con registro nacional o por la integración de fórmulas de candidaturas independientes que cuenten con el respaldo de al menos 1% del padrón electoral de la Ciudad de México; b) catorce diputados electos por dos tercios de los representantes en el Senado de la República; c) catorce diputados designados por voto de las dos terceras partes de los representantes en la Cámara de Diputados; d) seis diputados designados por el Presidente de la República y, e) seis diputados designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

mocráticos basados en las elecciones libres y periódicas y división tripartita del poder. Las ciudades, liberadas del control de la administración federal, fueron capaces de definir e impulsar agendas propias y para desarrollar nuevas formas de democracia, ampliando y fortaleciendo el ejercicio de los derechos políticos de sus habitantes.

La Constitución de la CABA introdujo una figura innovadora que tiene que ver con la ordenación territorial en comunas, las que permiten articular una relación más cercana entre ciudadanía y gobernantes así como también favorecer la descentralización política, contribuir en la desconcentración de las funciones del gobierno de la Ciudad y mejorar la eficiencia y calidad de las prestaciones que da el gobierno, entre otras<sup>28</sup>. El espíritu de ese cambio era facilitar el buen gobierno y la gestión local de los servicios públicos. La Constitución también reconoce amplios derechos de la ciudadanía para garantizar su participación política en los asuntos de la comunidad. Entre los elementos novedosos que incluye esta Constitución destaca el derecho al voto de los residentes extranjeros (art. 62), el reconocimiento del derecho a la no discriminación y también al de ser diferente, y la remoción de los obstáculos que impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad (art. 11).

En materia de derechos a la participación política, la CABA establece garantías para la construcción de la igualdad de género, incluyendo la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y programas y la elaboración de un plan de igualdad entre varones y mujeres (art. 38). En el momento de su aprobación, la Constitución es-

---

28 Artículo 3° - Finalidad - A los efectos de la aplicación e interpretación de esta ley, se entiende que la misma tiene por finalidad: a) Promover la descentralización y facilitar la desconcentración de las funciones del Gobierno de la Ciudad, preservando su integridad territorial. b) Facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos. c) Promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa. d) Mejorar la eficiencia y la calidad de las prestaciones que brinda el Gobierno de la Ciudad. e) Implementar medidas de equidad, redistribución y compensación de diferencias estructurales a favor de las zonas más desfavorecidas de la ciudad. f) Preservar, recuperar, proteger y difundir el patrimonio y la identidad cultural de los distintos barrios. g) Consolidar la cultura democrática participativa. h) Cuidar el interés general de la ciudad. i) Asegurar el desarrollo sustentable. Ver Ley N° 1777/2005, Ley Orgánica de Comunas. Disponible en: [https://www.eleccionesciudad.gob.ar/uploads/resoluciones/Ley\\_Ciudad-1777.pdf](https://www.eleccionesciudad.gob.ar/uploads/resoluciones/Ley_Ciudad-1777.pdf)

tableció la cuota de género (máximo 70% de personas de un sólo género con las probabilidades de ser electas, art. 36). Sin embargo, en 2019, la Ciudad de Buenos Aires reformó su Código Electoral, para aprobar la paridad y establecer que las listas de candidaturas de las agrupaciones políticas que presenten precandidatos/as y candidatos/as a Diputados/as y Miembros de Juntas Comunales deben conformarse con precandidatos/as o candidatos/as de diferente género de forma intercalada (art. 3 del Código Electoral).

En relación a la participación ciudadana, la CABA previó cinco diferentes mecanismos de democracia directa: la iniciativa ciudadana, el referéndum, la revocación de mandato, la audiencia pública y el presupuesto participativo. Todos ellos permiten a la ciudadanía incidir directamente en las decisiones públicas y en la construcción de las políticas públicas. La iniciativa ciudadana puede ser presentada por al menos el 1.5% del electorado y el Congreso está obligado a iniciar, en un plazo máximo de 12 meses, el procedimiento legislativo para el análisis de la propuesta y su eventual aceptación o rechazo<sup>29</sup>. El referéndum es obligatorio y vinculante cuando se refiere a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general.<sup>30</sup> La consulta popular (no vinculante) puede ser convocada en relación con los asuntos de la Ciudad y de las comunas. La pueden convocar la Legislatura, el Gobernador o la autoridad de la Comuna, dentro de sus ámbitos territoriales y sobre decisiones de sus respectivas competencias<sup>31</sup>.

Además de los referéndum y las consultas, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires prevé la figura de audiencia pública, una

---

29 La iniciativa puede abordar cualquier tema, con excepción de las reformas a la propia Constitución, tratados internacionales, impuestos y presupuesto (art. 64).

30 La convocatoria la realiza el Poder Legislativo tratándose de ley que no puede ser vetada, o bien el Jefe de Gobierno cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del 15% de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad. El referéndum no puede celebrarse en relación a las materias que quedan excluidas de la iniciativa ciudadana (las reformas a la propia Constitución, tratados internacionales, impuestos y presupuesto), así como los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación (art. 65).

31 Mediante estos mecanismos la ciudadanía se puede pronunciar sobre temas diversos, con excepción de las reformas a la propia Constitución, tratados internacionales, impuestos, los tratados interjurisdiccionales y las leyes que requieran mayorías especiales para su aprobación (art. 66).

instancia novedosa. Esta se convocó para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal. Su celebración debe contar con la presencia de funcionarios competentes y es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos (art. 63). La revocatoria de mandato es el mecanismo utilizado para concluir, de manera anticipada, el mandato de un funcionario electo. Puede ser solicitada por la ciudadanía, con el apoyo de al menos el 20% del electorado de la Ciudad o comuna respectiva. La revocación no procede para funcionarios que no hayan cumplido un año de mandato, ni para aquellos a los que le restan menos de seis meses para la conclusión del mismo (art. 67). Finalmente, la Ciudad cuenta con una regulación avanzada en materia presupuestal, pues su Constitución establece que el presupuesto de la Ciudad es de carácter participativo. Conforme a esta disposición, deben existir diversos mecanismos que aseguren la expresión de la opinión ciudadana durante la definición del presupuesto, de acuerdo con la legislación correspondiente (art. 52).

La Constitución Política de la Ciudad de México (CP CDMX, 2017) también fue innovadora en una multiplicidad de dimensiones ya que reconoció derechos civiles y políticos que no estaban presentes en el diseño constitucional nacional como la obligatoriedad de alcanzar la paridad entre géneros en la integración del Congreso de la Ciudad y de todos los órganos de gobierno, la inclusión de las personas jóvenes (entre 18 y 29 años de edad) en los cargos de ayuntamientos (cuota joven), la ampliación de los mecanismos de participación directa en la toma de decisiones y en la definición de las políticas públicas, y reconoció el derecho a un buen gobierno.

La CP CDMX desarrolló un importante marco de protección de los derechos de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, enumerando 14 distintas categorías de personas a las que otorga protección reforzada<sup>32</sup>, que implica adopción de diversos mecanismos

---

32 El artículo 11 de la CPCDMX se refiere a las siguientes categorías: las mujeres; las niñas, niños y adolescentes; las personas jóvenes; las personas mayores; las personas con discapacidad; las personas LGBTTTI; las personas migrantes y sujetas de protección internacional; las víctimas; las

necesarios para garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos de estas personas y para eliminar las barreras a las que aún se enfrentan para lograr el goce de sus derechos y plena inclusión en la sociedad. Asimismo, reconoce los derechos de las mujeres, a la no discriminación y promueve la eliminación de cualquier forma de violencia hacia ellas. Este es un elemento clave porque esta constitución incluye una nueva manera de garantizar la igualdad entre los géneros, obligando a que la integración del Congreso resulte ser de manera paritaria y dando poderes a las autoridades electorales a asignar escaños de manera que resulte integrado con 33 hombres y 33 mujeres. Asimismo, estableció la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y programas de gobierno en la ciudad (arts. 4 y 5).

En cuanto a los derechos políticos y mecanismos de participación ciudadana, la Constitución de la Ciudad de México estableció siete distintos mecanismos que permiten a las personas incidir en la legislación, en el presupuesto y en la definición e implementación de las políticas públicas. Cuatro de estos mecanismos (referéndum, plebiscito, consulta popular y consulta ciudadana) buscan someter a la voluntad de la ciudadanía las decisiones legislativas y de políticas específicas. Las consultas, popular y ciudadana, se convocan para preguntar a las y los ciudadanos su opinión acerca de cualquier tema que tenga impacto trascendental en la Ciudad (en caso de la consulta popular) o en sus distintos ámbitos temáticos y territoriales (en caso de la ciudadanía)<sup>33</sup>. El plebiscito procede para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia del Poder Ejecutivo de la Ciudad o de las alcaldías, a solicitud de: 0.4% de las personas inscritas

---

personas en situación de calle; las personas privadas de su libertad; las personas que residen en instituciones de asistencia social; las personas afrodescendientes; las personas de identidad indígena; y las personas pertenecientes a las minorías religiosas.

33 La consulta popular puede ser solicitada por el Congreso, a solicitud de al menos el 2% de las personas inscritas en la lista nominal de la Ciudad; la persona titular de la Jefatura de Gobierno; una tercera parte de las y los integrantes del Congreso; un tercio de las alcaldías; el 10% de los Comités Ciudadanos o las Asambleas Ciudadanas; o el 10% de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. La consulta ciudadana se convoca únicamente a petición de por lo menos el 2% de las personas inscritas en el listado nominal del ámbito territorial correspondiente. La Constitución establece que las consultas no proceden en las materias de derechos humanos, penal o tributaria, y que la consulta ciudadana es vinculatoria para las autoridades cuando cuente con la participación de al menos el 15% de las personas (art. 25 de la CP CDMX, 2017).

en la lista nominal; la persona titular de la Jefatura de Gobierno; una tercera parte del Congreso; o las dos terceras partes de las alcaldías<sup>34</sup>.

Asimismo, el referéndum se emplea para que la ciudadanía pueda aprobar directamente las reformas a la propia Constitución o validar actos legislativos<sup>35</sup>. La revocatoria de mandato permite a las personas expresar su voluntad de interrumpir el ejercicio de cargo de algún funcionario electo<sup>36</sup>. El presupuesto participativo permite a la ciudadanía decidir sobre el destino de (usualmente una parte de) los recursos públicos. Mediante diversos mecanismos de propuestas y toma de decisión, las personas pueden definir las políticas públicas que las afectan y benefician directamente. En la Ciudad de México, el presupuesto participativo se emplea para los proyectos de mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios públicos en los ámbitos específicos de la Ciudad. Su operación está regulada por la legislación correspondiente (art. 26).

En el marco constitucional de la Ciudad de México destacan también las previsiones relativas al reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios. Todas estas comunidades pueden adoptar por sí solas las decisiones e instituir prácticas propias para desarrollar sus facultades económicas, políticas, sociales, educativas, judiciales, culturales, así como de manejo de los recursos naturales y del medio ambiente. Asimismo, pueden elegir sus autoridades mediante sistemas normativos internos, lo que les garantiza mantener su autonomía frente a las autoridades de la Ciudad (arts. 57 al 59).

---

34 No procede en las materias de derechos humanos, penal o tributaria. Es vinculante cuando cuente con la participación de al menos la tercera parte de las personas inscritas en la lista nominal (art. 25 de la CP CDMX, 2017).

35 Un referéndum puede ser convocado por la ciudadanía (el 0.4% de las personas inscritas en la lista nominal) o por las dos tercias de quienes integran el Congreso, y que es vinculante cuando la participación ciudadana sea mayor a dos tercias de las personas con derecho al voto (art. 25 de la CPCDMX).

36 Este procedimiento se puede iniciar a partir de la solicitud de al menos el 10% de las personas inscritas en la lista nominal de la demarcación respectiva, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo. La voluntad de la ciudadanía expresada en este procedimiento es vinculante ante la participación de al menos 40% de las personas inscritas en la lista nominal y con al menos 60% de votos a favor (art. 25 de la CPCDMX).

## Aprendizajes comparados en materia de derechos civiles y políticos para un Estatuto de Autonomía

El análisis de los diseños constitucionales de las dos ciudades Capitales permite identificar buenas prácticas y mecanismos de innovación democrática que deberían convertirse en un estándar para cualquier ciudad comprometida con los derechos, la inclusión y la participación ciudadana. Entre estos estándares se pueden identificar aquellos derechos que significan un avance en el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, en la construcción de las garantías para su cumplimiento y en la configuración de los mecanismos para la participación ciudadana en la toma colectiva de decisiones.

Los estándares relativos al reconocimiento de los derechos políticos suponen tener en cuenta una serie de aprendizajes:

- **La paridad de género.** La postulación paritaria de las candidaturas a todo tipo de cargos representativos es hoy un mínimo necesario para la construcción de la igualdad sustantiva y para el desarrollo de una democracia paritaria, lo que ya está acordado en diversos instrumentos internacionales (CEDAW, Beijing, Parlatino). Sin embargo, lo recomendable es llevar este principio más allá de las postulaciones de las candidaturas, para establecer la integración paritaria de los órganos legislativos, municipales, del gabinete y de los altos cargos de la administración pública. La paridad que trascienda a la integración de las autoridades y del funcionariado permite lograr un cambio amplio y efectivo en las instituciones públicas y visibiliza a las mujeres como sujetas de mismos derechos y personas con capacidad para ejercer el gobierno. Un paso futuro será, como hizo la CP CDMX, exigir no sólo la postulación paritaria, sino la integración paritaria de instituciones legislativas.
- **La autonomía de las comunidades indígenas y barrios originarios.** Algunas de las ciudades de América Latina surgieron a partir de los asentamientos más antiguos de diferentes y diversas poblaciones. En ese sentido, se esperaría que los centros urbanos reconocieran sus orígenes y su historia y respetaran la diversidad étnica y cultural que les aportan sus poblaciones originarias. Para lograr un desarrollo libre, preservan-

do su cultura y tradiciones, las comunidades indígenas y los barrios originarios necesitan contar con un amplio margen de autonomía y la posibilidad de toma de decisiones y selección de las autoridades bajo sus propias normas. En este caso, debe destacarse que la CP CDMX fue innovadora al incluir los derechos de selección de sus propias autoridades así como también el derecho a la libre determinación y autonomía.

- **Las acciones afirmativas para los jóvenes.** Las ciudades deben garantizar los derechos de participación en la toma de decisiones a todas las personas. Los jóvenes deben poder tener acceso a la participación política para compartir la oportunidad y la responsabilidad de determinar el futuro de las comunidades en las que van a desarrollar sus vidas. Respecto a este punto, el hecho de que CP CDMX exija como parte de sus cuotas al registro de candidaturas con cuota joven es un mecanismo innovador respecto al acceso y ejercicio de los derechos.
- **La posibilidad de participación de las y los extranjeros en las decisiones de la ciudad.** Las ciudades deben posibilitar que cualquier persona, más allá de su nacionalidad, pueda decidir en las cuestiones básicas de su comunidad. Basada en la idea de “aquí vivo, aquí voto”, las ciudades incluyentes deberían garantizar al menos en el nivel local (y estatal) el derecho de los habitantes a definir las políticas, a participar de las decisiones y elegir a los representantes públicos en su comunidad.

Los estándares relativos a las garantías del ejercicio de los derechos tienen que ver con los siguientes aprendizajes:

- **El derecho a ser diferente.** Las personas, para poder desarrollarse plenamente y de manera autónoma, necesitan plena libertad para poder decidir acerca de su modo de ser, de manifestarse, de amar, de sentir, de construir su personalidad y su vida. Las ciudades deben garantizar las condiciones necesarias para proteger la dignidad humana de todas las personas, en particular de quienes, por tener características distintas de la mayoría de la población, como las personas de la diversidad sexual, quienes también deben sentirse parte de una ciudad que les incluye.

- **El derecho a la no discriminación.** Los patrones de discriminación obstaculizan el ejercicio de la autonomía y de los derechos por parte de las personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad y se vuelven particularmente agudos en los espacios urbanos. Es indispensable que las ciudades no solo reconozcan ese derecho, sino que también implementen políticas públicas necesarias para combatir la discriminación y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos para todas las personas.
- **El derecho a una ciudad cuidadora.** La división sexual del trabajo es tal vez el nudo crítico y primigenio a todas las desigualdades entre hombres y mujeres. Relegadas del espacio público al mundo privado y las responsabilidades reproductivas, las mujeres no solo han sido frecuentemente excluidas de la toma de decisiones públicas, sino también de las oportunidades y de los usufructos del desarrollo. Las ciudades cuidadoras deben impulsar el repensar la redistribución y corresponsabilidad del cuidado, asumiendo que el Estado y sus administraciones descentralizadas, deben garantizar la responsabilidad del cuidado con especial énfasis en los ciclos vitales y situaciones de dependencia (Freidenberg y Tello, 2020). También deben desarrollar las garantías para cubrir brechas a través de servicios de proximidad tales como guarderías infantiles, educación para la primera infancia, residencias para la tercera edad, servicios de atención a la salud, prestaciones para el trabajo doméstico, servicios públicos de cuidado a domicilio.
- **El derecho a una ciudad compartida.** Las ciudades deben ser diseñadas para la convivencia, la integración y la cohesión social. En ese sentido, deberían hacerse esfuerzos públicos para fomentar espacios de ocio compartido (parques públicos que combinan zonas de juego para la infancia con espacios de esparcimiento para las personas mayores o personas con movilidad reducida; o cuentan con clubes deportivos públicos). También una ciudad compartida debe fomentar el encuentro entre grupos sociales diversos e impulsar actividades de intercambio cultural cuando coexisten expresiones multiculturales, favoreciendo el conocimiento mutuo y la tolerancia (Freidenberg y Tello, 2020).

- **La transversalización de la perspectiva de derechos humanos.** Es importante que las personas que ejerzan las funciones públicas y de administración pública en las ciudades tomen siempre las decisiones encaminadas a ampliar y fortalecer las libertades y los derechos de las personas. Para ello, deben tomar la perspectiva de derechos y recibir la capacitación necesaria para hacerlo en forma cotidiana y efectiva.
- **La transversalización de la perspectiva de género.** La manera más efectiva para revertir las tendencias discriminatorias, erradicar la cultura patriarcal y lograr la igualdad sustantiva entre las mujeres y los varones es, precisamente, la transversalización. Este mecanismo exige que todas las decisiones, legislativas y de políticas públicas, y que todos los gastos públicos realizados, sean analizados cuidadosamente para advertir cualquier posible efecto diferenciador en razón de género. Este tipo de análisis de las decisiones públicas permite erradicar las discriminaciones ocultas y tomar mejores decisiones, en beneficio de toda la ciudadanía. En ese sentido, se deben generar condiciones que permitan formular y reforzar políticas y prácticas para promover la plena participación y la igualdad de las mujeres en la planificación de las ciudades y en la adopción de decisiones.
- **La transversalización de la interseccionalidad.** Es indispensable el reconocimiento de la interseccionalidad, pues otras características diferenciadoras y potencialmente discriminatorias (raza, etnia, edad, color de piel, discapacidad, entre otras) se entrelazan con el género y producen diversas afectaciones a la autonomía y capacidad de ejercicio de los derechos por las mujeres.
- **El buen gobierno.** Un buen gobierno es aquel que fue electo democráticamente, cuenta con legitimidad, garantiza los derechos de la ciudadanía y ejerce la gestión pública transparente y predecible, a través de una administración pública eficiente y profesional y rinde cuentas de sus decisiones y actos ante la ciudadanía. Las ciudades, para atender las necesidades de sus habitantes, deben ejercer la función pública bajo los más altos estándares de transparencia, honestidad y profesionalismo.

Los estándares relativos a los mecanismos de participación ciudadana tienen que ver con estas buenas prácticas:

- **Generar mecanismos que faciliten la participación de las mujeres en las instancias públicas y en los mecanismos de participación.** Resulta clave que cualquier ciudad innovadora genere estructuras de toma de decisiones horizontales, colaborativas, con la posibilidad de que las propuestas de la ciudadanía lleguen a quienes toman las decisiones a nivel de barrios, comunas y municipios. Esto también supone facilitar la participación de las mujeres en la gestión del presupuesto y el control de las inversiones y del gasto público.
- **El presupuesto participativo.** Es uno de los mejores mecanismos para promover la participación ciudadana en las decisiones públicas. La gran oportunidad del presupuesto participativo es que la ciudadanía cuenta con la oportunidad de no solo expresar su opinión o preferencias, sino de decidir el destino de recursos públicos, garantizando así la materialización de sus preferencias. Estos ejercicios son indispensables para las ciudades incluyentes, para que las personas puedan incidir directamente en el destino de sus comunidades.
- **Los mecanismos consultivos.** Las ciudades deben adoptar diferentes modalidades de mecanismos de democracia directa, que permiten a la ciudadanía opinar o decidir directamente sobre las decisiones públicas (referéndum, consultas popular y ciudadana, plebiscito y audiencias ciudadanas). Lo recomendable es que estos mecanismos abarquen la posibilidad de pronunciarse tanto sobre los asuntos generales de la Ciudad como sobre los asuntos que atañen a las demarcaciones territoriales. Asimismo, la activación de los mismos debe ser sencilla (e, incluso en algunos casos, como de reformas constitucionales, obligatoria) y deben establecerse criterios de vinculatoriedad.
- **La iniciativa ciudadana.** Es importante la inclusión de este mecanismo, que permite a la ciudadanía incidir en la agenda legislativa de sus representantes. La presentación de las iniciativas no debe implicar un procedimiento engorroso, y en su diseño se debe especificar cuáles son las obligaciones del órgano legislativo frente a la propuesta ciudadana,

como la obligatoriedad de llevar a cabo los procedimientos necesarios para aprobar o rechazarla en un plazo determinado. Idealmente, se debería permitir la participación de quienes presentaron la propuesta en los debates legislativos.

- **La revocatoria de mandato.** Este mecanismo es cada vez más común en las ciudades, aunque su adopción e implementación no está libre de controversias. Hay quienes consideran que la revocatoria de mandato promueve la responsabilidad de los funcionarios electos y permite a la ciudadanía “deshacerse” de quienes no cumplen con sus expectativas. Sin embargo, otras voces apuntan a que es un mecanismo que genera polarización de la sociedad, interrumpe el curso usual de la administración pública, y promueve una visión cortoplacista entre los funcionarios. En caso de optar por la implementación de la revocatoria, se recomienda definir claramente en qué momentos procede, bajo qué parámetros y quiénes pueden iniciarla. También es fundamental establecer las condiciones para su validez, así como qué procede en caso de la revocatoria: quién sustituye al funcionario electo, si se realiza una elección extraordinaria y en qué momento (en algunos diseños al votar por la revocatoria se elige simultáneamente a la persona sustituta, como en California, Estados Unidos) y cuál es el periodo que va a ejercer la persona sustituta (un periodo completo o únicamente el tiempo restante para cumplir el mandato original).

## Reflexiones finales

El objetivo de este estudio fue evaluar comparativamente los diseños institucionales e identificar en qué medida se había innovado, en materia de derechos, en las ciudades Capitales. El análisis realizado evidencia que ambas cuentan con un marco constitucional avanzado y de innovación democrática en cuanto al reconocimiento de los derechos de la ciudadanía, en especial de aquellos relacionados con la ciudadanía civil y también la ciudadanía política. Estos suponen en sí mismo una “revolución de los derechos” (Epp, 2013) y una manera de favorecer el empoderamiento in-

dividual con la intención de incrementar la participación ciudadana en los procesos de decisiones públicas y en la eliminación de las desigualdades y discriminación entre los habitantes.

El estudio de las experiencias comparadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Ciudad de México permitió identificar los estándares para cualquier ciudad comprometida con los derechos, la inclusión y la participación ciudadana. Una ciudad que quiera materializar su compromiso con la ciudadanía, ser más incluyente y más democrática, puede encontrar un referente en estos estándares y adaptarlos a las condiciones y necesidades de su propia comunidad.

La implementación de estos estándares permite a las ciudades cambiar y mejorar la toma de decisiones y la definición e implementación de las políticas públicas. La adopción de las medidas encaminadas a erradicar las desigualdades y a fomentar la inclusión de todas las personas fortalece el sentido de pertenencia, comunidad y solidaridad entre quienes habitan la urbe. A su vez, el involucramiento de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas, tanto las más cercanas, a nivel de barrio o colonia, como las que atañen a toda la ciudad, contribuyen a la mejora de gestión administrativa, fomentan el sentido de corresponsabilidad, incrementan la calidad de vida y la satisfacción ciudadana.

Las ciudades comprometidas con los derechos y con la participación ciudadana deben reconocer su compromiso con la protección, ampliación y realización de las libertades y derechos de todas las personas y también adoptar los mecanismos necesarios para materializar esta visión. Las experiencias comparadas evidencian que existe un amplio número de mecanismos por los que se puede optar en aras de ampliar los derechos civiles y políticos, fortalecer las garantías para su cumplimiento y construir rutas para la participación ciudadana en la toma colectiva de decisiones.

Los cambios que se están dando en las ciudades que asumen un papel más activo en términos de proveer los mecanismos y garantías para el ejercicio de la ciudadanía ameritan una mayor atención por parte de la academia. Entre ellos, este trabajo se fortalecería aún más si se realizan comparaciones con un número de casos más grande, para identificar si Buenos Aires y Ciudad de México son casos excepcionales. Asimismo,

es necesario identificar las buenas prácticas logradas en otras latitudes, para fortalecer la articulación de los estándares y recomendaciones para las ciudades. Finalmente, será importante avanzar en el análisis de los contextos en los que la ciudadanía hace uso efectivo de estos mecanismos y estudiar sus efectos sobre el ejercicio de los derechos y la calidad democrática y de vida.

## Bibliografía

- Acker, Joan (1990). “Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations”. *Gender and Society*, Vol. 4 (2): 139-158.
- Altman, David (2011). “Direct Democracy at the Turn of the Century”. En . *Direct Democracy WorldWide*, David Altman: 1-31. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barber, Benjamin (2013). *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Bareiro, Line y Soto, Lilian (2015). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano*. México: ONU Mujeres.
- Bianchi, Matías (2017). “Introducción: Recuperar la política”. En *Recuperar la política: agendas de innovación política en América Latina*, Bianchi, Matías (Comps): 17-45. Buenos Aires: Asuntos del Sur - Democracia en Red.
- Carrión Mena, Fernando. 2014. “La ciudad y su gobierno en América Latina”. Disponible en: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/ib/20161220050741/pdf\\_1352.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/ib/20161220050741/pdf_1352.pdf) (visitado el 21 de marzo de 2020).
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012). *Revista Paz y Conflictos*, número 5: 184-196. Disponible en: [https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)
- Castillo Cerezuola, Queralto (2018). “Las ciudades que quieren ser las garantes de los derechos humanos”. *Público.es*, 11 de diciembre. Disponible en: <https://www.publico.es/sociedad/ciudades-quieren-garantes-derechos-humanos.html> (visitado el 5 de marzo de 2020).

- Dalton, Russell J (2017). *The participation gap: Social status and political inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalla Via, Alberto Ricardo (2011). “Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. *Revista Justicia Electoral*, 1(8): 15-79.
- Detterbeck, Klaus (2012). *Multi-Level Party Politics in Western Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Dworkin, Ronald (1978). *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press.
- Epp, Charles R (2013). *La revolución de los derechos. Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Escobar-Lemmon, María C. y Michelle M. Taylor Robinson (2014). “Dilemmas in the Meaning and Measurement of Representation”. En *Representation. The Case of Women*, María Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson (Eds.): capítulo 1. Oxford: Oxford University Press.
- Falú, Ana (2016). “Uno de los desafíos centrales a la democracia en las ciudades de América Latina: Las violencias urbanas. De discriminaciones y derechos”. *Anales de la I y II Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Ferreira Rubio, Delia (2017). “Ciudadanía”. En *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos: 149-151. Ciudad de México: IIDH y TEPJF.
- Freidenberg, Flavia y Tello, Flavia (2021). “¿Qué hacen los gobiernos para construir ciudades amigables con las mujeres?: diagnósticos, propuestas y desafíos”. En *Ciudades cohesionadas. Co-crear agendas urbanas incluyentes*, Karla Valverde Viesca y Dianell Pacheco Gordillo (Coords). México: UNAM.
- Freidenberg, Flavia y Betilde Muñoz-Pogossian (2019). “Democratic Innovation Mechanisms and Women’s Political Participation in Latin America and the Caribbean”. En *Encyclopedia of Educational Innovation*, Michael A. Peters y Richard Heraud (Eds.): Singapore: Springer. Disponible en:  
[https://doi.org/10.1007/978-981-13-2262-4\\_41-1](https://doi.org/10.1007/978-981-13-2262-4_41-1)

- Galligan, Yvonne (2007). "Theorizing Political Representation". En *Gender Politics and Democracy in Post-Socialist Europe*, Yvonne Galligan, Sarah Clavero y Marina Calloni (Eds.), 35-52. Opladen and Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- García-Sayán, Diego (2005). "La protección internacional de los derechos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana". *Revista IIDH*, 42: 105-19.
- Gentili, Rafael, Alicia Ziccardi y Benny Schvasberg (2019). "Casos de ciudades capitales en países federales". Seminario Internacional Capitales latinoamericanas: autonomía y desarrollo. Seminario Internacional Flasco Ecuador, 22 de agosto, archivo en MP3.
- Hann, Matt (2016). *Egalitarian Rights Recognition: A Political Theory of Human Rights*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Madrid: Paidós Ibérica.
- Kaztman, Rubén (2000). "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social". 5° Taller Regional. *La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (continuación)*, Aguascalientes, 6 al 8 de junio de 2000, Santiago de Chile, CEPAL. BID y Banco Mundial: 275-301. LC/R.2026.
- Lefebvre, Henri (1968). *Le Droit à la ville*. París: Anthropos.
- Lissidini, Alicia (2015). "Democracia Directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos". En *Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos*, Minnaert, Anja y Endara, Gustavo (coords.). Quito: FES-ILDIS. Disponible en: [https://nuso.org/media/documents/Articulo\\_ALICIA\\_LISSIDINI.pdf](https://nuso.org/media/documents/Articulo_ALICIA_LISSIDINI.pdf) (visitado el 26 de marzo de 2020).
- Lovenduski, Joni (2005). *Feminizing Politics*. London: Polity.
- Marks, Stephen P., Kathleen A. Modrowski y Walther Lichem (2008) *Human Rights Cities: Civic Engagement for Societal Development*. Beijing: UN-Habitat y PDHRE.
- Martin, Rex (1997). *A System of Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Martín Huertas, María Ascensión (2010). "Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas a partidos políticos y a sindicatos". *Cuestiones constitucionales*, 23: 85-120.

- Massolo, Alejandra (junio 2005). “Género y Seguridad Ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales”. [Ponencia] Seminario Permanente sobre Violencia. El Salvador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Meyer, Antoine (2009). “Local Governments and Human Rights Implementation: Taking Stock and a Closer Strategic Look”. *Pace Diritti Umani*, 6(3): 7-23.
- Moser, Caroline (1998). “The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies”. *World Development* 26(1):1-19.
- Nussbaum, Martha (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Madrid: España: Paidós.
- Oxhorn, Philip (2001). “Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina”. *Economía, Sociedad y Territorio*, 3(9): 153-195.
- Oomen, Barbara Moritz Baumgärtel (2014). “Human rights cities”. En *The Sage Handbook of Human Rights*, Anja Mihr y Mark Gibney, Vol. 2: 709-730 Thousand Oaks: Sage Publications.
- PDHRE (s/f). “Developing Sustainable Human Rights Cities”. The People’s Movement for Human Rights Learning. Disponible en: <http://pdhre.org/projects/development.html#rosario> (visitado el 19 de marzo de 2020).
- II Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género (2013). “Declaración de Aguascalientes. Los Territorios locales desde la perspectiva de género”, México del 23 al 27 de septiembre.
- Schteingart, Martha y Pedro Pérez (Coords.) (2015). *Dos grandes metrópolis latinoamericanas: Ciudad de México y Buenos Aires. Una perspectiva comparativa*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- III Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género (2016). “Declaración de Santiago. Mujeres, ciudad y territorio”, Santiago de Chile, 7 de marzo. Disponible en: <http://fundaciondemuca.com/index.php/actualidad/publicacion/declaracion-de-santiago-mujeres-ciudad-y-territorio>
- Rey Martínez, Fernando (2013). *La dignidad humana en serio. Desafíos actuales de los derechos fundamentales*. México: Porrúa, IMDPC.

- Roosevelt, Eleanor (2000). "Where Do Human Rights Begin?", 27 de marzo de 1953. En *Courage in a Dangerous World. The Political Writings of Eleanor Roosevelt*, Allida Black (ed.). New York: Columbia University Press.
- Saba, Roberto (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley. Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Schakel, Arjan H (2013). "Nationalisation of multilevel party systems: a conceptual and empirical analysis". *European Journal of Political Research* vol. 52, N.º 12: 212-236.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Editorial Planeta.
- Simpson, Miles (1990). "Political Rights and Income Inequality: A Cross-National Test". *American Sociological Review*, 55(5): 682-693.
- Tello, Flavia (2018), "Ciudades amables, seguras y con oportunidades para todos y todas". En *Las ciudades que queremos. El valor de planificar para vivir mejor*, Gonzalo Quilodrán. (Coord): 245-258. Buenos Aires: Konrad Adenauer. Disponible en: [https://www.kas.de/documents/287460/4262432/Las\\_ciudades\\_que\\_queremos\\_Quilodran.pdf/40f4fda2-9bc9-42af-bc56-5af0aac1e4d9](https://www.kas.de/documents/287460/4262432/Las_ciudades_que_queremos_Quilodran.pdf/40f4fda2-9bc9-42af-bc56-5af0aac1e4d9)
- Thompson, Joseph (2017). "Derechos Políticos". En *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos: 312-313. Ciudad de México: IIDH y TEPJF.
- Van den Berg, Esther y Barbara W. Oomen (2014). "Towards a Decentralization of Human Rights: the Rise of Human Rights Cities". En *The Future of Human Rights in an Urban World: Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, Van Lindert, Thijs y Doutje Lettinga (Eds.): 11-15. Amsterdam: Amnesty International.
- Wong, Tom K (2020). "Facts still matter: Data shows sanctuary cities keep communities safer". *The Hill*, 6 de febrero, Disponible en: <https://thehill.com/opinion/immigration/481851-facts-still-matter-data-shows-sanctuary-cities-keep-communities-safer> (visitado el 6 de marzo de 2020).
- Young, Iris Marion (1996). "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal". En *Perspectivas feministas en teoría política*, Carme Castells: 99-126. Barcelona: Paidós Ibérica.

- Yuval-Davis, Nira (1997). "Women, Citizenship and Difference". *Feminist Review. Citizenship: Pushing the Boundaries*. 57: 4-27.
- Ziccardi, Alicia (2012). "Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México". *Gestión y Política Pública*, vol. 21: 187-226.
- Ziccardi, Alicia (2006). "Ciudades, asociaciones y decisiones públicas". En *Democracia y exclusión: Caminos encontrados en la ciudad de México*, Lucía Álvarez; Cristina Sánchez Mejorada y Carlos San Juan (eds.): 91-108. México: CEIICH-UNAM, PUEC, Estudios Históricos del INAH.

## Anexo I: Derechos civiles y políticos incluidos en los textos constitucionales

	CDMX	Buenos Aires
<i>Principios rectores de los derechos humanos</i>		
Igualdad y no discriminación	Igualdad sustantiva entre todas las personas sin distinción de cualquiera de las condiciones de diversidad humana (art. 1). No discriminación, formal o de facto (arts. 1 y 4).	Reconoce y garantiza el derecho a ser diferente y a la no discriminación (art. 11).
Inclusión	Paridad de género (arts. 7 y 11). Derechos de las mujeres, e impulso a medidas temporales y permanentes para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres (art. 11). Tratamiento especial para las personas pertenecientes a diversos grupos en situación de vulnerabilidad: las niñas, niños y adolescentes; las personas jóvenes; las personas mayores; las personas con discapacidad; las personas LGTBTTI; las personas migrantes y sujetas de protección internacional; las víctimas; las personas en situación de calle; las personas privadas de su libertad; las personas que residen en instituciones de asistencia social; las personas afrodescendientes; las personas de identidad indígena; y las personas pertenecientes a las minorías religiosas (art. 11).	Remoción de los obstáculos que impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad (art. 11).
<i>Participación política</i>		
Derecho de voto	Voto universal, libre y secreto (art. 7).	Voto universal, libre y secreto. Los residentes extranjeros cuentan con el derecho de voto (art. 62).

	CDMX	Buenos Aires
Derecho a ser electo/a	De la ciudadanía y de las personas originarias de la Ciudad que residen fuera del país (art. 7).	De la ciudadanía (art. 62).
Derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes	Se les reconoce el derecho a la libre determinación y autonomía. Tienen la capacidad para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias para desarrollar sus facultades económicas, políticas, sociales, educativas, judiciales, culturales, así como de manejo de los recursos naturales y del medio ambiente. Pueden elegir sus autoridades mediante sistemas normativos internos (arts. 57 al 59).	n/a
<i>Representación política</i>		
Ordenación territorial de la Ciudad	16 demarcaciones territoriales (alcaldías) (art. 52).	15 demarcaciones territoriales (comunas) (art. 127).  Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia (art. 2, Ley N° 1.777 (Texto consolidado 2018, por ley n° 6017).
Mecanismo de elección de representantes	Congreso de la Ciudad: sistema mixto (33 elegidos por principio de RP y 33 elegidos por principio de mayoría), por tres años (art. 29). Alcaldías: sistema mixto (el 30% elegidos por principio de RP y el 70% elegidos por principio de mayoría), por tres años (art. 53).	Legislatura: representación proporcional (60 diputaciones), por cuatro años. Se renueva parcialmente cada dos años (art. 69). Juntas Comunales: representación proporcional, 7 miembros, por cuatro años (art. 130).

## Ciudades, representación política y ciudadanía

	CDMX	Buenos Aires
Sistema electoral	<p>Asamblea Legislativa: mixto (principio de representación proporcional y mayoría relativa) (art. 29).</p> <p>Alcaldías: elección a través de planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con la persona candidata a alcalde o alcaldesa y después con las y los concejales y sus respectivos suplentes, donde cada uno representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial; fórmulas integradas por personas del mismo género, de manera alternada (fórmula completa) (art. 53).</p>	<p>Legislativo: voto directo no acumulativo, representación proporcional (art. 69).</p> <p>Juntas Comunales: elección por voto directo, por el principio de representación proporcional, una lista en cada comuna (art. 130).</p>
Registro de candidaturas	<p>Paridad en las listas de candidaturas a diputaciones y ayuntamientos, con fórmula completa (un titular y un suplente del mismo género) (arts. 29 y 53).</p>	<p>Paridad en las listas de las agrupaciones políticas que presenten precandidatos/as y candidatos/as a Diputados/as y Miembros de Juntas Comunales en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que estas deben conformarse con precandidatos/as o candidatos/as de diferente género de forma intercalada, desde el/la primer/a titular hasta el/la último/a suplente, de modo tal que no haya dos (2) personas del mismo género en forma consecutiva. Cuando se trate de nóminas impares, la diferencia entre el total de mujeres y varones no podrá ser superior a uno.</p>
Integración órganos de gobierno y del Estado	<p>Paridad de género en la integración de la Asamblea Legislativa (art. 29).</p> <p>Paridad de género en la integración del Gabinete de la Jefa de Gobierno (art. 32) y en las alcaldías (art. 53).</p> <p>Paridad de género en la Función Judicial (art. 35).</p>	n/a

	CDMX	Buenos Aires
Medidas de Acción Afirmativa (jóvenes)	Al menos una fórmula de personas entre 18 y 29 años en la postulación de candidaturas a legisladores/as (art. 53).	n/a
Nulidad de las elecciones	En caso de que se acredite la existencia de violencia política de género, compra o coacción del voto, empleo de programas gubernamentales, compra o adjudicación de tiempos en radio o televisión, desvío de recursos públicos, rebase de topes de gastos de campaña se declarará nula la elección o proceso de participación ciudadana (art. 27).	n/a
Políticas Públicas	Transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y programas (arts. 4 y 5).	Transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y programas. Elaboración de un plan de igualdad entre varones y mujeres (art. 38).
<i>Mecanismos de innovación democrática</i>		
Presupuesto participativo	El presupuesto participativo para el mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios públicos en los ámbitos específicos de la Ciudad. Su operación está regulada por la legislación correspondiente (art. 26).	El presupuesto de la Ciudad es de carácter participativo. Su operación está regulada por la legislación correspondiente (art. 52).
Iniciativa Legislativa	Debe ser presentada por al menos el 0.13% de la lista nominal. Las iniciativas que cuentan con el apoyo de más del 0.25% tienen carácter de preferenciales. El Congreso debe resolver en 15 días sobre la procedencia de la iniciativa. Quedan excluidas las iniciativas en materia penal, tributaria y en ninguna materia que contravenga los derechos humanos (art. 25).	Debe ser presentada por al menos el 1.5% del electorado. Una vez presentada, el Congreso tiene 12 meses para concluir el trámite legislativo para aprobar o rechazar la propuesta. Quedan excluidos los temas de proyectos referidos a reforma de esta Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto (art. 64).

	CDMX	Buenos Aires
Referéndum	<p>Procede para la aprobación de las reformas a la Constitución y de legislación de competencia del Congreso.</p> <p>Las solicita el 0.4% de la lista nominal o las dos terceras partes del Congreso.</p> <p>No procede en las materias de derechos humanos, penal o tributaria.</p> <p>Es vinculante cuando cuente con la participación de al menos la tercera parte de las personas inscritas en la lista nominal (art. 25).</p>	<p>Es obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general.</p> <p>Lo convoca el Poder Legislativo en virtud de ley que no puede ser vetada, o el Jefe de Gobierno cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del 15% de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad.</p> <p>No pueden ser sometidas a referéndum las materias excluidas del derecho de iniciativa, los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación (art. 65).</p>
Consulta popular	<p>Se celebra sobre temas de trascendencia de la Ciudad.</p> <p>La convoca el Congreso a solicitud de: 2% de las personas inscritas en la lista nominal de la Ciudad; la persona titular de la Jefatura de Gobierno; una tercera parte de las y los integrantes del Congreso; un tercio de las alcaldías; el 10% de los Comités Ciudadanos o las Asambleas Ciudadanas; o el 10% de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.</p> <p>No procede en las materias de derechos humanos, penal o tributaria (art. 25).</p>	<p>La Legislatura, el Gobernador o la autoridad de la Comuna pueden convocar, dentro de sus ámbitos territoriales, a consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias.</p> <p>Quedan excluidas las materias que no pueden ser objeto de referéndum, excepto la tributaria (art. 66).</p>

	CDMX	Buenos Aires
Revocatoria de Mandato	<p>La puede solicitar al menos el 10% de las personas inscritas en la lista nominal de la demarcación respectiva.</p> <p>La consulta para la revocación del mandato sólo procederá cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo.</p> <p>Es vinculante ante la participación de al menos 40% de las personas inscritas en la lista nominal y con al menos 60% de votos a favor (art. 25).</p>	<p>Puede ser solicitada por la ciudadanía, con el apoyo de al menos el 20% del electorado de la Ciudad o comuna respectiva.</p> <p>La revocatoria no es admisible para quienes no hayan cumplido un año de mandato, ni para aquellos a los que restan menos de seis meses para la expiración del mismo (art. 67).</p>
Buen Gobierno	<p>Garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción (art. 60).</p>	<p>Garantiza la transparencia y eficacia en la gestión (art. 54).</p>
Otras formas de participación	<p><i>Consulta ciudadana.</i> Procede para consultar a las y los ciudadanos cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos o territoriales de la Ciudad. Puede ser solicitada por al menos el 2% de las personas inscritas en el listado nominal del ámbito territorial correspondiente. Es vinculante cuando cuente con la participación de al menos el 15% de las personas (art. 25).</p> <p><i>Plebiscito.</i> Procede para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia del Poder Ejecutivo de la Ciudad o de las alcaldías, a solicitud de: 0.4% de las personas inscritas en la lista nominal; la persona titular de la Jefatura de Gobierno; una tercera parte del Congreso; o las dos terceras partes de las alcaldías. No procede en las materias de derechos humanos, penal o tributaria. Es vinculante cuando cuente con la participación de al menos la tercera parte de las personas inscritas en la lista nominal (art. 25).</p>	<p><i>Audiencia pública</i> para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, celebrada en presencia de funcionarios competentes.</p> <p>Es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos (art. 63).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos constitucionales.