

Capacidad Estatal Local Asimétrica de la Ciudad “Autónoma” de Buenos Aires (1994–2025): Un Leviatán de Brazo Corto y una Policía Propia sin Justicia Ordinaria

Germán Isaiah Smart *

Universidad de San Andrés, Argentina

Resumen

*Este artículo describe la configuración de la capacidad estatal local de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) entre 1994 y 2025. Con un diseño descriptivo de caso único y un marco que distingue tres dimensiones de dicha capacidad (la coercitiva, la fiscal y la jurisdiccional), reconstruye la trayectoria normativa, presupuestaria y operativa de cada una. El hallazgo central es una configuración asimétrica que se sintetiza en la imagen del Leviatán de brazo corto: la CABA detiene con autoridad local y financia con recursos propios, pero juzga y aloja bajo dependencia federal. Las dimensiones coercitiva y fiscal se consolidaron con rapidez y de manera acoplada, mientras la transferencia de la justicia ordinaria quedó atrapada entre convenios parciales y leyes locales suspendidas. Esa asimetría se manifiesta, hacia el periodo 2020–2025, como un cuello de botella del ciclo penal cuyo síntoma más visible es la sobrepoblación de alcaidías y comisarías. La contribución es un marco multidimensional portable para el estudio de la estatidad subnacional en contextos federales. **Palabras Clave**— Capacidad Estatal Local; Federalismo; Justicia Ordinaria; Política de Seguridad; CABA.*

Abstract

*This article describes the configuration of the local state capacity of the Autonomous City of Buenos Aires (CABA) between 1994 and 2025. Using a descriptive single-case design and a framework that distinguishes three dimensions of such capacity (coercive, fiscal, and jurisdictional), it reconstructs the normative, budgetary, and operational trajectory of each one. The central finding is an asymmetric configuration synthesized in the image of a short-armed Leviathan: CABA detains under local authority and finances with its own resources, but adjudicates and houses detainees under federal dependence. The coercive and fiscal dimensions consolidated rapidly and in a coupled manner, while the transfer of ordinary justice remained trapped between partial agreements and suspended local laws. That asymmetry manifests itself, towards 2020–2025, as a bottleneck in the penal cycle whose most visible symptom is the overcrowding of police detention facilities. The contribution is a portable multidimensional framework for the study of subnational stateness in federal contexts. **Keywords**— Local State Capacity; Federalism; Ordinary Justice; Security Policy; CABA.*

*Germán Isaiah Smart es maestrando en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés, Argentina y Profesor de la Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF); contacto: ger-man.smart@fadena.undef.edu.ar.

1 Introducción

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA) presenta una anomalía relevante para el estudio del federalismo argentino y, en general, para el análisis comparado de capitales federales. Desde su reforma constitucional (1994), la CABA elige a su jefe de gobierno, legisla sobre asuntos locales, recauda sus tributos, gestiona su salud pública y, desde 2016, cuenta con una fuerza policial propia. Sin embargo, la conflictividad civil, comercial, laboral y penal ordinaria de sus habitantes se resuelve todavía ante jueces nacionales, designados por el Consejo de la Magistratura Federal y financiados por el presupuesto nacional. Esta combinación de gobierno electo, fisco y policía propios con justicia ordinaria federal no se repite en ninguna otra jurisdicción argentina y es infrecuente entre capitales federales. Lo que la torna analíticamente interesante no es la rareza por sí sola, sino el modo en que distintos atributos de la capacidad estatal local han convivido a velocidades distintas durante tres décadas. La pregunta que organiza este artículo es la siguiente: ¿cómo se configuró la capacidad estatal local de la CABA entre 1994 y 2025?

La literatura disponible ofrece tres respuestas a esa pregunta. Para la primera, situada en los estudios sobre federalismo argentino y gobierno metropolitano, la capacidad estatal local de la CABA se configuró como un caso híbrido *sui generis* dentro del entramado federal, atrapado entre el régimen provincial pleno y el antiguo estatuto de distrito federal (Hernández, 2020; Pérez, 2008a, 2008b). Para la segunda, enraizada en los estudios sobre capacidades estatales subnacionales, esa capacidad se configuró como un proceso de modernización burocrática del gobierno de la CABA: profesionalización de la administración gubernamental de ingresos públicos, crecimiento sostenido de la capacidad de gasto local y consolidación de una administración con capacidad operativa creciente (Bertranou, 2015; Oszlak & Gantman, 2007). Según, la tercera, sostenida desde la criminología crítica y los estudios de derechos humanos, la capacidad se configuró como una arquitectura penal que produce sobrepoblación carcelaria sistemática en alcaidías y comisarías, leída como crisis de gestión penitenciaria y de derechos (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales-INECIP, 2025; Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN, 2024d). Las tres respuestas comparten, sin embargo, una limitación significativa: tratan a la capacidad estatal local como un atributo unidimensional, perdiendo de vista que sus componentes pueden desarrollarse a velocidades distintas. De hecho, la articulación de los componentes de esta capacidad pueden ayudar a describirla.

Para superar esa limitación, el artículo propone un marco multidimensional para describir la capacidad estatal local. Se distinguen tres dimensiones (coercitiva, fiscal y jurisdiccional) y se observa su grado de desarrollo y articulación. El ciclo penal, entendido como la secuencia detener, procesar y alojar, exige, sucesivamente, capacidad coercitiva para la detención, capacidad jurisdiccional para el procesamiento y para la decisión sobre prisión preventiva, condena o libertad, y capacidad fiscal para sostener materialmente las dos primeras. El marco no es *ad hoc* para el caso de la CABA: las dimensiones se apoyan en la tradición conceptual sobre capacidades estatales (Evans, 1996; Soifer, 2008) y son aplicables a otras unidades subnacionales en contextos federales. La contribución del artículo es doble: aplica sistemáticamente un marco multidimensional de capacidad estatal al caso de la CABA y muestra que la articulación entre dimensiones devueltas y retenidas constituye una unidad de análisis productiva para vincular el debate sobre diseño institucional con el del ciclo penal, tradicionalmente abordados por separado.

El análisis de las dimensiones arroja como hallazgo una configuración asimétrica. La CABA consolidó con rapidez sus capacidades coercitiva y fiscal, con una policía local de más de 27,000 agentes hacia fines de 2025 y una Administración Gubernamental de Ingresos Públicos cuya recaudación cubre la mayor parte del presupuesto local. Sin embargo, la transferencia de la justicia ordinaria (capacidad jurisdiccional) quedó atrapada entre convenios parciales, leyes locales suspendidas por vía cautelar y un reconocimiento jurisprudencial reciente del Tribunal Superior de Justicia de la CABA como superior tribunal que no transfiere estructuras ni presupuesto (Corte Suprema de Justicia de la Nación-CSJN, 2024). Esa asimetría es consistente con la formación de un cuello de botella en el ciclo de política pública penal, que el artículo sintetiza con la imagen del Leviatán de brazo corto y que se manifiesta en el período 2020–2025, en una crisis de sobrepoblación de alcaidías y comisarías. A fines de febrero de 2025, las comisarías vecinales tenían capacidad ideal para 265 personas y alojaban 525, con una sobrepoblación del 98.1 %; las alcaidías, con capacidad ideal de 1,009 plazas, alojaban 1.468 personas, con una sobrepoblación adicional del 45.5 % (Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN, 2025a).

La descripción tiene implicaciones en dos planos. En el plano analítico, sugiere que la capacidad estatal local de una unidad subnacional no se deja capturar bien por un atributo único: conviene leerla como un vector cuyas componentes (coerción, fisco, jurisdicción) pueden moverse a velocidades distintas, y cuyo modo de articulación forma parte de la configuración. Cuando esas velocidades se desacoplan, los puntos de articulación entre dimensiones devueltas y dimensiones retenidas se vuelven observables a nivel de calle, comisaría y juzgado. En el plano de política pública, sugiere que la transferencia de la justicia ordinaria no es un problema técnico residual: es el componente estructural cuya ausencia se corresponde con el punto del ciclo penal donde se localiza el cuello de botella.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Comienza sintetizando las tres líneas de literatura existentes y el vacío que dejan. Posteriormente, se procede a presentar el marco multidimensional sobre el que se construye la descripción. La siguiente sección detalla la metodología, los indicadores y las fuentes. En seguida, se reconstruyen los antecedentes históricos de la cuestión capital, indispensables para comprender la herencia institucional sobre la que opera el régimen de 1994. Se procede luego a presentar los resultados del estudio. Las dos últimas secciones exponen las implicaciones y conclusiones del presente estudio, respectivamente.

Antes de comenzar, aunque no es el objeto específico abordado en las siguientes páginas, la vigencia de esta agenda quedó ratificada por la propia dinámica institucional durante la redacción de este texto. El 10 de febrero de 2026, el Gobierno Nacional y la CABA formalizaron el Acuerdo de Transferencia de la Función Judicial en Materia Laboral, remitido al Senado tras el Decreto 95/2026, que delegó en el Jefe de Gabinete de Ministros la facultad de suscribirlo (Poder Ejecutivo Nacional, 2026), hito que busca saldar una deuda histórica de la reforma de 1994. Cinco semanas después, el 17 de marzo, el Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N.º 30 (2026) suspendió la totalidad de los efectos del acuerdo a pedido de la Unión de Empleados de la Justicia de la Nación, y al cierre de esta revisión el traspaso permanecía judicialmente paralizado. El mecanismo que en 2025 había congelado la ley local que creaba el fuero volvió a operar, un año más tarde, sobre el convenio interjurisdiccional que aquella primera suspensión exigía como condición de eficacia. La secuencia confirma el diagnóstico de capacidad estatal local incompleta que se desarrolla a continuación.

2 Revisión de la literatura

Esta sección se divide en dos subsecciones. La primera de ellas desarrolla las tres respuestas que la literatura ha ofrecido a cómo se configuró la capacidad estatal local de la CABA. Por su parte, la segunda subsección presenta la limitación común de estas tres líneas de pensamiento.

2.1 Tres respuestas existentes a la pregunta

La primera serie de argumentos, situada en los estudios sobre federalismo argentino y gobierno metropolitano, describe la capacidad estatal local de la CABA como la de un caso híbrido *sui generis*, atrapado entre el régimen provincial pleno y el antiguo estatuto de distrito federal. Pérez (Pérez, 2008a, 2008b) sostiene que el área metropolitana de Buenos Aires está marcada por una estructura piramidal de centralización jurisdiccional en la que el gobierno nacional retiene capacidades clave, como la justicia ordinaria, sobre el territorio metropolitano, y describe a la Ley Cafiero como un mecanismo institucional de retención de competencias por parte de la Nación. Desde el derecho constitucional, Hernández (2020) analiza el régimen autonómico de la CABA bajo el Artículo 129 de la Constitución Nacional y documenta la tensión entre el reconocimiento formal de la autonomía y la persistencia de la justicia nacional ordinaria como enclave federal.

Una segunda línea, enraizada en los estudios sobre capacidades estatales subnacionales, describe esa capacidad como un proceso de modernización burocrática del Gobierno de la Ciudad. Bertranou (2015) la define como la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que les han sido asignados, y desarrolla ejes analíticos (recursos humanos, competencias legales, legitimidad, coordinación interorganizacional) aplicables al análisis de capacidades subnacionales. Aplicada a la CABA, esta perspectiva recoge la profesionalización de la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos, el crecimiento sostenido de la capacidad de gasto local y la consolidación de una administración con capacidad operativa creciente. Oszlak (2007) complementa esta perspectiva al enfatizar el entramado histórico de la formación de capacidades estatales en contextos federales.

Por último, un tercer grupo de argumentos, sostenidos desde la criminología crítica y los estudios sobre derechos humanos, describe la capacidad estatal local de la CABA como una arquitectura penal que produce sobrepoblación sistemática en alcaldías y comisarías y la lee como crisis de gestión penitenciaria y de derechos. Los reportes mensuales de la Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN 2024d, 2025a, 2025b y los informes del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales-INECIP (2025) reconstruyen series temporales de población detenida, capacidad de alojamiento, tiempos de permanencia y composición jurisdiccional de las causas, y denuncian condiciones de detención incompatibles con los estándares de derechos humanos aplicables al sistema penal.

2.2 El vacío analítico y sus consecuencias

A pesar de sus significativas contribuciones, las tres respuestas comparten una limitación crítica: tratan a la capacidad estatal local como un atributo unidimensional. La primera línea describe a la CABA como caso híbrido pero no distingue entre los componentes

que producen esa hibridez. La segunda describe la modernización administrativa como un avance unificado y no repara en que ese avance puede ser robusto en algunas funciones y estar bloqueado en otras. La tercera describe la crisis de detención y la explica recurriendo a determinantes próximos (políticas de detención, tasas delictivas, cupos penitenciarios) sin incorporar el rasgo distal que organiza esos determinantes, esto es, la división del trabajo estatal entre la CABA y la Nación.

La consecuencia analítica de leer la capacidad estatal local como atributo único es doble. Primero, se pierde la posibilidad de identificar configuraciones internas distintas dentro de una misma jurisdicción formalmente autónoma: una unidad subnacional con fisco fuerte y jurisdicción débil queda indistinguible de otra con desarrollo equilibrado. Esa indistinción no es trivial: ambas configuraciones imponen restricciones diferentes al diseño de políticas públicas, porque los instrumentos disponibles para cada gobierno dependen de qué dimensiones controla efectivamente. Segundo, se pierde la posibilidad de conectar la arquitectura institucional macro con disfuncionalidades observables del ciclo de política pública. Si la capacidad es un atributo único, el debate sobre el diseño institucional y el debate sobre la crisis carcelaria transcurren por carriles separados, sin intersección analítica posible. Estas dos pérdidas justifican la propuesta de un marco multidimensional que distinga dimensiones de capacidad y observe su articulación. La sección siguiente desarrolla ese marco.

3 Capacidad estatal local: un marco multidimensional

Esta sección presenta el marco conceptual sobre el que se construye la descripción de la capacidad estatal local y se divide en dos subsecciones. La primera deriva las tres dimensiones mencionadas, la coercitiva, la fiscal y la jurisdiccional, a partir de la tradición conceptual sobre capacidades estatales y precisa el alcance de cada una. Por su parte, la segunda subsección desarrolla, en términos teóricos, la posibilidad del desarrollo asimétrico de las dimensiones y sus consecuencias para el ciclo de política pública. Cabe destacar que este marco se ofrece como instrumento para caracterizar el caso, no para testear una proposición causal.

3.1 Las tres dimensiones de la capacidad estatal local

La tradición conceptual sobre capacidades estatales, desarrollada inicialmente para el análisis del estado nacional, ofrece elementos que pueden adaptarse al nivel subnacional. Evans (1996) distingue capacidad administrativa, capacidad extractiva y capacidad regulatoria del estado argentino, y enfatiza que estos elementos pueden coexistir en grados desiguales dentro de un mismo aparato estatal. Soifer (2008) propone una distinción analítica adicional entre capacidades nacionales del estado central, alcance territorial del estado y efectos del estado sobre la sociedad. Demuestra que estos se desarrollan con frecuencia de manera desincronizada. Oszlak (1982) describe la formación del estado argentino como un proceso desigual de adquisición de atributos (externalización, institucionalización, diferenciación, internalización), en el que la temporalidad de cada atributo responde a lógicas políticas y materiales específicas.

Trasladado al nivel subnacional, este marco sugiere descomponer la capacidad estatal local en tres dimensiones operativas: la coercitiva, la fiscal y la jurisdiccional. La capacidad coercitiva refiere a la aptitud de la jurisdicción local para detener, vigilar y monopolizar la fuerza legítima en su territorio. Esta capacidad incluye la existencia de una fuerza policial dependiente del gobierno local, su dotación, su despliegue territorial y su infraestructura tecnológica. Como se mencionó, para el caso de CABA, esta elige a su jefe de gobierno, legisla sobre asuntos locales, recauda sus tributos, gestiona su salud pública desde 1994. Sumado a ello, desde 2016, cuenta con una fuerza policial propia.

La segunda dimensión, la capacidad fiscal, por su parte, refiere a la aptitud para recaudar tributos propios, asignar gasto y rendir cuentas. Esto sugiere la existencia de una administración tributaria local, la participación de los recursos propios en el presupuesto y la capacidad institucional para sostener financieramente las políticas locales. En el caso de la CABA, esta dimensión se materializa principalmente en la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP). La AGIP fue creada en 2007 y funciona como un ente autárquico en el orden administrativo y financiero, bajo la superintendencia del Ministerio de Hacienda de la Ciudad.

La capacidad jurisdiccional, por último, refiere a la aptitud para juzgar conflictos civiles, comerciales, laborales y penales ordinarios, ejecutar sentencias y alojar a personas detenidas o condenadas en establecimientos propios. Esto incluye la existencia de un Poder Judicial local con competencia plena, la dotación de juzgados, fiscalías y defensorías locales, y la existencia de un servicio penitenciario local. En el caso de la CABA, esta dimensión se materializa en el Poder Judicial local, hoy con competencias limitadas a lo contencioso-administrativo, contravencional, de faltas y, parcialmente, penal.

La selección de estas tres dimensiones, y no otras, responde a un criterio funcional: son las que conjuntamente reconstruyen el ciclo penal entendido como ciclo de política pública. La secuencia detener, procesar y alojar exige capacidad coercitiva para la detención, capacidad jurisdiccional para el procesamiento y la decisión judicial, y capacidad fiscal para sostener materialmente las dos primeras. Dimensiones que la literatura ha trabajado para el nivel nacional, como la regulatoria, la administrativa o la de prestación de servicios (Bertranou, 2015; Evans, 1996), quedan deliberadamente fuera del foco. No son irrelevantes: simplemente no son las que organizan el ciclo de política pública sobre el que se construye la caracterización. La elección no implica que las tres dimensiones sean exclusivas del caso de la CABA: el marco es aplicable, con los ajustes correspondientes, a otras unidades subnacionales en contextos federales donde la coexistencia entre gobierno local electo y jurisdicción nacional produzca tensiones análogas.

Sumado a ello, la distinción entre reconocimiento formal de la autonomía y capacidad estatal local efectiva permite identificar configuraciones específicas. Una jurisdicción puede ser formalmente autónoma pero efectivamente débil en todas las dimensiones; puede ser formalmente autónoma y efectivamente fuerte en todas; o puede presentar configuraciones asimétricas, en las que algunas dimensiones se consolidan con rapidez mientras otras permanecen bajo control del nivel superior. Cuál de estas configuraciones presenta un caso concreto es una pregunta empírica, que solo el análisis de cada dimensión puede responder.

3.2 Desarrollo asimétrico de las dimensiones y cuellos de botella en el ciclo de política pública

Las dimensiones de la capacidad estatal local no tienen por qué desarrollarse al mismo ritmo. La tradición conceptual reseñada lo anticipa para el nivel nacional: Evans (1996) admite grados desiguales de capacidad dentro de un mismo aparato estatal y Soifer (2008) documenta la desincronización entre componentes. En el nivel subnacional esa posibilidad se amplifica, porque el desarrollo de cada dimensión depende de transferencias, convenios y decisiones que involucran a más de un nivel de gobierno. Son concebibles, en principio, distintas configuraciones asimétricas. Una unidad subnacional puede desarrollar su capacidad coercitiva por encima de las restantes: dispone entonces de una fuerza propia para detener y vigilar, pero carece de recursos suficientes para sostenerla en el tiempo o de tribunales propios para procesar lo que esa fuerza produce. Puede, en cambio, desarrollar primero su capacidad fiscal: recauda y asigna gasto con autonomía, pero ejecuta la coerción y adjudica los conflictos a través de estructuras que no controla. Puede, por último, desarrollar su capacidad jurisdiccional por delante de las otras: cuenta con tribunales propios cuyas decisiones dependen, para su ejecución material, de fuerzas de seguridad y de presupuestos ajenos. El propósito de esta enumeración no es agotar las combinaciones posibles, sino subrayar que la asimetría es una propiedad esperable del desarrollo institucional subnacional y no una anomalía del diseño.

El desarrollo asimétrico tiene consecuencias para la generación de políticas públicas. Muchas políticas se organizan como ciclos que requieren la concurrencia secuencial de más de una dimensión: una etapa demanda capacidad coercitiva, la siguiente capacidad jurisdiccional, y ambas requieren sostén fiscal. Cuando las dimensiones involucradas se desarrollan a velocidades distintas, o cuando alguna de las etapas permanece bajo una autoridad estatal diferente de las contiguas, los puntos de articulación dejan de ser neutrales: el flujo que produce la dimensión más desarrollada puede exceder la capacidad de procesamiento de la dimensión rezagada y acumularse en el eslabón intermedio. Allí puede formarse un cuello de botella. Si, por ejemplo, la dimensión coercitiva se expande mientras la fiscal y la jurisdiccional no la acompañan, el resultado previsible es una brecha entre lo que el aparato coercitivo produce y lo que el resto del ciclo puede absorber. La intensidad del fenómeno guarda proporción con el diferencial de desarrollo entre dimensiones, y sus costos no se distribuyen de manera uniforme: tiende a absorberlos la jurisdicción que controla la dimensión expandida, cuya infraestructura debe sostener funciones que el diseño del ciclo asignaba a otro componente.

La literatura ofrece, además, razones para esperar que las asimetrías persistan una vez formadas. Las inversiones en las distintas dimensiones difieren en visibilidad y en plazo de retorno político: algunas producen resultados comunicables en el corto plazo, mientras otras exigen negociaciones prolongadas con actores corporativos, costos fiscales significativos y rendimientos poco visibles (Oszlak & Gantman, 2007; Oszlak & O'Donnell, 1976). En contextos federales se suma el cálculo del nivel superior de gobierno, para el cual transferir una dimensión implica ceder estructuras, plantas de personal y recursos presupuestarios. La combinación de incentivos locales diferenciales y resistencias del nivel superior puede estabilizar la asimetría: estable no por eficiencia, sino por compatibilidad de incentivos.

El marco no prejuzga qué configuración presenta un caso determinado ni dónde se localizan sus eventuales cuellos de botella. Establece, en cambio, qué observar: el grado de desarrollo de cada dimensión, la magnitud de las brechas entre ellas y los puntos del ciclo de política pública donde dimensiones de distinto grado de desarrollo, o bajo autoridades distintas, se articulan. La aplicación de ese programa de observación al caso de la CABA es el objeto de las secciones siguientes.

4 Metodología de investigación

Para describir la configuración de la capacidad estatal local de la CABA se adopta un diseño cualitativo de estudio de caso único con comparación diacrónica intracaso (George & Bennett, 2005), articulado mediante una estrategia de reconstrucción de proceso o *process tracing* (Bennett & Checkel, 2015). El estudio es intracaso porque contrasta el régimen jurídico-institucional previo a 1994, en el que la CABA funcionaba como distrito federal sin autogobierno, con el régimen posterior a la reforma constitucional, sobre el que se concentra el análisis. Esta estrategia, recomendada por la literatura sobre método comparado para el análisis de procesos políticos en un mismo país (Collier, 1994; Pliscoff Varas & Monje Reyes, 2003), permite aislar mejor los efectos del cambio institucional al mantener constantes las variables estructurales del entorno.

El *process tracing* se utiliza aquí en su variante interpretativa-descriptiva, la única declaración de alcance que el diseño requiere: el examen detallado de evidencia intracaso no busca inferir mecanismos causales en sentido estricto, sino reconstruir la secuencia institucional que permite caracterizar la configuración resultante (Bennett & Checkel, 2015). La validez del marco se evalúa por la congruencia entre la caracterización propuesta y la evidencia empírica detallada, no por la generalización estadística ni por el contraste con un grupo de control.

La elección de esta estrategia se justifica por consideraciones convergentes. Por un lado, el fenómeno bajo estudio no se deja capturar bien por el promedio de una variable: lo que importa es la coexistencia específica de capacidades desarrolladas de modo desigual y su articulación en un ciclo concreto de política pública. La pregunta tiene además un componente histórico-secuencial, ya que la configuración se forma a lo largo de tres décadas, y exige una metodología sensible a la temporalidad de las decisiones institucionales. Las fuentes disponibles, por último, resultan adecuadas para una estrategia cualitativa intensiva: normativa, fallos, presupuestos, informes técnicos y estadísticas operativas permiten reconstruir con detalle tanto el diseño institucional como sus efectos observables.

4.1 Capacidad estatal local: indicadores y subindicadores

La capacidad estatal local, concepto rector del estudio, se operacionaliza a través de tres indicadores que corresponden uno a uno a las dimensiones del marco: las capacidades coercitiva, fiscal y jurisdiccional. La medición se realiza por separado para cada dimensión. Esta decisión responde a una exigencia del propio marco: si el análisis sugiere que la fiscalidad local habilitó materialmente la coerción local, esa relación debe mostrarse empíricamente y no presuponerse en el instrumento de medición. Un indicador que fusionara ambas dimensiones volvería a ocultar, dentro de un agregado bidimensional, precisamente las diferencias internas que el marco se propone hacer visibles.

Cuadro 1: Indicadores de capacidad estatal local, subindicadores y fuentes

Indicador	Subindicadores	Tipos de fuentes
Capacidad coercitiva	Creación, dotación y atribuciones de la fuerza policial local (Policía de la Ciudad).	Normativa local de creación y reglamentación de la fuerza.
	Infraestructura de seguridad: videovigilancia, centros de monitoreo, Puntos Seguros y dependencias policiales.	Informes y comunicaciones oficiales del área de seguridad del GCBA.
	Gasto en la función servicios de seguridad como porcentaje del presupuesto total.	Presupuestos anuales, cuentas de inversión e informes independientes de ejecución presupuestaria.
Capacidad fiscal	Recursos propios y estructura de ingresos del GCBA.	Cuentas de inversión y presupuestos anuales del GCBA.
	Autonomía presupuestaria: participación de recursos de origen local sobre el total de ingresos.	
	Desempeño recaudatorio de la administración tributaria local (AGIP).	Estadísticas de recaudación de la administración tributaria local.
	Evolución del gasto financiado con recursos de origen local.	Ejecuciones presupuestarias oficiales.
Capacidad jurisdiccional	Fueros transferidos al Poder Judicial local y grado de completitud de la transferencia.	Leyes-convenio de transferencia entre Nación y Ciudad, y normativas complementarias.
	Reconocimiento institucional del Tribunal Superior de Justicia de la CABA como superior tribunal de la causa.	Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
	Dotación de juzgados, fiscalías y defensorías locales frente a la dotación equivalente bajo órbita nacional.	Estadísticas y monitoreos de organismos de control y de gobierno judicial.
	Participación del Poder Judicial local en el presupuesto total del GCBA.	Presupuestos públicos de ambas jurisdicciones.

Notas: GCBA = Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; AGIP = Administración Gubernamental de Ingresos Públicos.
Fuente: Elaboración propia.

La operacionalización de cada indicador en subindicadores y la asignación de fuentes públicas verificables se sintetiza en el Cuadro 1. La selección de los subindicadores responde a tres criterios: disponibilidad sostenida de información a lo largo del período de estudio, comparabilidad con instrumentos internacionales de medición de capacidades estatales y pertinencia teórica respecto del marco presentado. El diseño no incluye indicadores para fenómenos que solo podrían derivarse del análisis: si la descripción de las dimensiones revelara brechas de desarrollo entre ellas, la caracterización de sus eventuales manifestaciones sobre el ciclo de política pública requerirá indicadores adicionales, cuya selección y fuentes se presentan junto con los resultados.

4.2 Estrategia analítica: dos planos articulados

El análisis empírico se despliega en dos planos articulados, siguiendo la recomendación de Oszlak (2011) de evitar el falso dilema entre el análisis macro y el estudio de caso. En el plano macro-institucional se reconstruye la trayectoria normativa de la capacidad estatal local de la CABA desde 1994, con énfasis en cuatro hitos: la sanción de la Ley 24.588 en 1995, la Constitución de la CABA de 1996, la sucesión de convenios y leyes-convenio de transferencia de competencias entre la Nación y la CABA, y el fallo Ferrari c/ Levinas de 2024. Para cada hito se identifica la cuestión que ingresa a la agenda estatal, la toma de posición que adopta cada nivel de gobierno y el curso de acción consecuente, siguiendo el esquema analítico de Oszlak y O'Donnell (1976). El propósito de este plano es documentar el patrón de devolución de capacidades estatales locales y su anclaje en decisiones institucionales de manera específica.

En el plano micro-organizacional se examina el sistema de detención de la CABA como observatorio empírico del eslabón del ciclo penal donde se articulan dimensiones bajo autoridades distintas. Las unidades de análisis son las alcaidías (numeradas del 1 al 15), las comisarías vecinales y los módulos de emergencia. Para cada tipo de dependencia se reconstruye la serie de población alojada, capacidad ideal declarada, sobrepoblación efectiva, tiempo promedio de alojamiento y composición jurisdiccional de las causas. El período de cobertura efectivamente documentado por las series desagregadas de la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) abarca de septiembre de 2023 a diciembre de 2025; las referencias al período 2010–2023 se apoyan en datos agregados de presupuesto y dotación, no en series mensuales desagregadas. Los cortes del último trimestre de 2025 se documentan con reportes y boletines publicados por la PNP (2026): el desfase entre la fecha del corte y la fecha de publicación se consigna en la bibliografía.

La articulación entre ambos planos opera por congruencia temporal y descriptiva. Se evalúa si la secuencia de decisiones macro-institucionales precede y resulta consistente con los fenómenos observados en el plano micro del sistema de detención. La articulación no constituye una prueba causal sino una evaluación de congruencia, propia del process tracing aplicado a estudios de caso único en su variante descriptiva.

4.3 Limitaciones metodológicas y estrategias de mitigación

El diseño presenta tres limitaciones que conviene explicitar. La primera es el sesgo potencial de selección de fuentes: la disponibilidad y la sistematización de datos suele ser mayor en materia de seguridad y detención que en materia de organización judicial, lo que puede

sesgar el análisis hacia un mayor detalle en el componente coercitivo. Para mitigar este sesgo se incorporan fuentes jurídicas, presupuestarias y administrativas que documentan con precisión la estructura de la justicia nacional y local en la CABA, y se triangula la información de organismos con incentivos institucionales diferentes tales como la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), y el Consejo de la Magistratura.

La segunda limitación es el riesgo de leer como rasgo estructural lo que podría ser efecto de coyuntura. La coexistencia entre la configuración institucional descrita y los fenómenos observados en el sistema de detención podría reflejar la incidencia de factores externos (shock delictivo, política penal nacional, ciclo económico) que no forman parte de la configuración. Para acotar este riesgo se reconstruye con detalle la secuencia temporal de las decisiones institucionales y se discuten caracterizaciones rivales en la sección de discusión. Finalmente, la tercera limitación es la heterogeneidad de las series presupuestarias y administrativas a lo largo del período de estudio: las reclasificaciones de programas, los cambios en los criterios de imputación y las modificaciones en los sistemas de información introducen ruido en las comparaciones interanuales. Con el objetivo de mitigar el problema se trabaja con tendencias y órdenes de magnitud. Dicho esto, la siguiente sección presenta el recorrido histórico de la capacidad estatal local de la CABA, previo a la reforma constitucional de 1994.

5 Antecedentes: De la federalización de 1880 a la reforma de 1994

Esta sección reconstruye, de manera sintética, la herencia institucional sobre la que opera el régimen abierto en 1994. Su función es exclusivamente contextual: los resultados del artículo se concentran en el período posterior a la reforma constitucional. Pero comprender por qué la justicia ordinaria de la CABA quedó bajo órbita nacional exige situar esa decisión en la disputa de largo plazo entre Buenos Aires y el interior por el control del puerto, la aduana y la administración política.

La disputa por la capitalidad acompaña la formación del Estado argentino desde las guerras de independencia. Buenos Aires combinaba la condición de puerto principal, centro comercial y sede de los poderes coloniales, y esa centralidad económica y simbólica se transformó en problema político tras la ruptura con la monarquía española: el control de la aduana porteña, principal fuente de recursos fiscales del período, estuvo en el corazón de esa disputa (Halperín Donghi, 1982), y el siglo XIX fue un período de soberanías en conflicto, donde proyectos rivales intentaron ordenar el espacio político y definir quién gobernaba la ciudad-puerto (Sábato, 1998; Ternavasio, 2001). La Constitución de 1853 ensayó un compromiso: Buenos Aires quedó fuera de la Confederación como provincia separada, con incorporación prevista. La unificación efectiva llegó tras la batalla de Pavón (1861), aunque la ciudad conservó gobernador y milicia propios hasta 1880.

La federalización de 1880 resolvió la cuestión amputando el núcleo político y económico de la provincia de Buenos Aires, su puerto y su aduana principalmente, para transformarlo en base material del Estado nacional (Saldías, 2020). La capital se convirtió en distrito federal sin derechos políticos propios: el presidente designaba al intendente, el Congreso legislaba sobre la vida de los vecinos y los jueces eran nacionales porque la ciu-

dad era sede de las autoridades federales. Desde la perspectiva de la formación del Estado, Oszlak (1982) describe ese proceso como una expropiación de recursos y autoridad a los poderes locales, concentrada sobre Buenos Aires: las provincias conservaron policías, justicia ordinaria y hacienda propias; la capital, ninguna de las tres. Hora (2002) añade que la federalización consolidó un patrón de intercambio entre la élite local y el Estado nacional: autarquía política a cambio de acceso privilegiado a sus rentas. Esa asimetría estructural (provincias con capacidades estatales locales completas, capital sin ellas) perduró más de un siglo y constituye el legado institucional sobre el que la reforma de 1994 operará.

La tutela federal sobrevivió a los avatares políticos del siglo XX: cada régimen nacional administró la capital como distrito federal, designó intendentes e intervino en su gestión. Las demandas de autogobierno resurgieron en la transición democrática de 1983, encontrando cauce solo en la reforma constitucional de 1994. El debate sobre el Artículo 129 reflejó la tensión entre el reconocimiento de la autonomía local y las prerrogativas nacionales: los convencionales locales impulsaron un texto que equiparaba a la CABA con las provincias en términos de legislación y jurisdicción, mientras el peronismo nacional, representado por Antonio Cafiero, aceptó el principio de autonomía con salvaguardas para los intereses federales. Esto es, la sección de poderes nacionales, justicia federal y fuerzas armadas. El consenso resultante estableció un régimen autónomo *prima facie* similar al de las provincias, pero habilitó al Congreso a legislar en materia de intereses nacionales (Ranieri, 1995).

La Ley 24.588, sancionada en 1995, detalló ese equilibrio. El artículo 1 reconoce la autonomía política de la CABA. El artículo 8 mantiene la justicia nacional ordinaria (civil, comercial, laboral y penal) en manos del Poder Judicial de la Nación. El artículo 7 prohíbe a la CABA crear una fuerza de seguridad armada propia. La norma condensa la toma de posición estatal frente a la cuestión capital: corrige el déficit de representación política heredado de 1880, pero preserva un núcleo de control federal sobre coerción y jurisdicción (Congreso de la Nación Argentina, 1995). La Constitución de la CABA (1996) completó el diseño local con poderes legislativos amplios y un Poder Judicial de competencias limitadas a lo contencioso-administrativo y contravencional. Sobre este diseño, que distribuye desde su origen las dimensiones de la capacidad estatal local de manera desigual entre la Nación y la CABA, opera el desarrollo institucional documentado en la sección siguiente.

6 Resultados

Los resultados se dividen en tres subsecciones. Primero, se comienza describiendo el desarrollo efectivo de cada dimensión de la capacidad estatal local de la CABA a partir de la evidencia normativa, presupuestaria y operativa disponible, y documenta el acoplamiento observado entre las dimensiones coercitiva y fiscal. La siguiente subsección articula esa descripción y presenta el hallazgo central del artículo: una asimetría sostenida entre las dimensiones coercitiva y fiscal, por un lado, y la dimensión jurisdiccional, por el otro. Finalmente, la tercera caracteriza la manifestación congruente con esa asimetría sobre el ciclo de política pública penal: un cuello de botella cuyo síntoma más visible es la sobrepoblación de alcaldías y comisarías.

6.1 Las dimensiones de la capacidad estatal local de la CABA

En primer lugar, la *capacidad coercitiva* de la CABA, desde la puesta en marcha de la Policía Metropolitana en 2010 y, sobre todo, desde la creación de la Policía de la Ciudad en 2016, se consolidó como el componente más visible de la capacidad estatal local. A partir de transferencias parciales de la Policía Federal Argentina y de decisiones del gobierno local, la CABA pasó a contar con una fuerza de seguridad propia, dependiente del jefe de gobierno, que incorporó personal, recursos materiales y competencias en forma gradual. Hacia el cierre de 2025 la fuerza reúne más de 27,000 agentes, según los datos oficiales difundidos por el Gobierno de la Ciudad en el noveno aniversario de la institución. A esa dotación se suma una infraestructura material de cobertura urbana: patrulleros, 16,000 cámaras de videovigilancia, centros de monitoreo, equipamiento no letal de uso reglamentado y unos 400 Puntos Seguros distribuidos en las quince comunas (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2025).

El correlato presupuestario confirma esa consolidación. La función servicios de seguridad pasó del 3.7 % del crédito vigente de la CABA en 2010, cuando la Policía Metropolitana recién iniciaba operaciones con tres programas que sumaban 291,4 millones de pesos sobre un crédito total de 21,127 millones, al 16.5 % del presupuesto sancionado para 2025, equivalente a 2,298 millones de pesos (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública-ASAP, 2011; Legislatura de la CABA, 2024c). Se trata de la mayor asignación histórica de la función, que consolida a la seguridad como segunda función presupuestaria de la CABA—detrás de Educación. La participación del Ministerio de Justicia y Seguridad como jurisdicción, que en 2010 alcanzaba el 4.3 % del gasto devengado, no es el indicador adecuado para la comparación interanual, porque incluye partidas de Justicia que conviene desagregar para mantener la homogeneidad de la serie.

Por su parte, desde la *capacidad fiscal* se observa una trayectoria de consolidación temprana y sostenida. La creación de la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos por la Ley 2.603 unificó la administración tributaria local en una burocracia especializada, con carrera profesional, herramientas digitales de fiscalización y un desempeño recaudatorio creciente a lo largo del período. La estructura de ingresos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) descansa de manera predominante en tributos de recaudación propia, con el impuesto sobre los Ingresos Brutos como componente principal, lo que distingue a la CABA de la mayoría de las provincias argentinas, fuertemente dependientes de las transferencias federales. La participación de los recursos de origen local sobre el total de ingresos se mantuvo durante el período de estudio en niveles cercanos al 90 %, según surge de las cuentas de inversión del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA (2025), y el gasto financiado con recursos locales acompañó la expansión del presupuesto sin incrementar la dependencia de transferencias nacionales. El contraste con la situación previa a 1994, cuando el Ministerio de Economía nacional gestionaba buena parte de los recursos asociados al territorio capital, es pronunciado.

La articulación entre coerción y fisco, lejos de evolucionar de manera aislada, experimentó un acoplamiento que la evidencia permite documentar en tres planos. Medidas por separado, las dos dimensiones muestran un acoplamiento que la evidencia permite documentar en tres planos. En el plano material, la Policía de la Ciudad se financia casi íntegramente con recursos de origen local: la expansión de la función Servicios de Seguridad descrita más arriba fue posible porque la capacidad extractiva local ya estaba consolida-

da cuando la fuerza se creó. En el plano institucional, las decisiones que constituyeron a ambas dimensiones comparten actores e instrumentos: fueron adoptadas por los poderes locales mediante leyes y decretos de ejecución directa, sin requerir convenios con el nivel federal. En el plano temporal, la secuencia es consistente: la consolidación de la administración tributaria (creación de la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos en 2007) precede a la expansión coercitiva (creación de la Policía Metropolitana en 2010 y posterior cesión de la nación a la ciudad con la Policía de la Ciudad en 2016), y esa expansión genera, a su vez, una demanda sostenida de recursos fiscales propios. El acoplamiento es, en consecuencia, un hallazgo del análisis y no una premisa de la medición: coerción y fisco se desarrollaron como un par integrado, aunque nada en el diseño de los indicadores obligaba a ese resultado.

Finalmente, la *capacidad jurisdiccional* de la CABA muestra una trayectoria inversa a la consolidación de las dimensiones coercitiva y fiscal. Tras la sanción de la Ley 24.588 (1995), los fueros civil, comercial, laboral y penal ordinario quedaron retenidos por el Poder Judicial de la Nación. Los convenios de transferencia avanzaron con cuentagotas y se concentraron en competencias menores (contravencional, faltas, algunos delitos transferidos a la justicia penal local). Los jueces nacionales con asiento en la CABA siguieron siendo designados por el Consejo de la Magistratura federal. Sus estructuras edilicias, plantas de personal y partidas presupuestarias dependieron del Poder Judicial de la Nación. El Tribunal Superior de Justicia de la CABA no fue reconocido, durante casi tres décadas, como instancia obligatoria de revisión de las decisiones de esos fueros. La propia Corte Suprema había calificado de transitorio el carácter nacional de esos tribunales en “Corrales” y había descripto la prolongación de ese régimen como un inmovilismo lesivo de las facultades de autogobierno de la Ciudad en “Bazán” (Corte Suprema de Justicia de la Nación-CSJN, 2015, 2019), sin que esas exhortaciones alteraran el ritmo de las transferencias. Esta lentitud tiene un correlato presupuestario. El peso del Poder Judicial local en el presupuesto de la CABA se mantuvo estable en torno al 4.0 % durante todo el período de estudio, sin la expansión que sí muestra la función seguridad. La capacidad jurisdiccional local creció en márgenes y por agregación de fueros menores, mientras que el núcleo de la justicia ordinaria, el que resuelve la mayor parte de la conflictividad cotidiana de la CABA, permaneció bajo órbita federal.

Recién en diciembre de 2024 dos hitos modificaron el cuadro. El 12 de diciembre, la Legislatura local sancionó las Leyes 6.789 y 6.790 (2024a, 2024b). La primera sustituyó artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial local y creó el Fuero del Trabajo de la CABA: diez juzgados de primera instancia, una Cámara de Apelaciones del Trabajo con dos salas y seis jueces, dos fiscalías y dos defensorías de primera instancia, una fiscalía y una defensoría de cámara, un asesor tutelar de primera instancia y otro de cámara. La segunda sancionó el Código Procesal para la Justicia del Trabajo de la CABA, con audiencias remotas, oralidad y notificaciones electrónicas. Quince días después, el 27 de diciembre de 2024, la Corte Suprema de Justicia dictó Ferrari c/ Levinas (CSJ 325/2021/CS1) (2024) y resolvió, por mayoría de los jueces Rosatti, Maqueda y Lorenzetti, que el Tribunal Superior de Justicia local es el superior tribunal de la causa en los pleitos radicados en la CABA, incluidos los que tramitan ante la justicia nacional ordinaria (Bianchi, 2025).

El impacto efectivo de estos dos hitos sobre la capacidad jurisdiccional local exige, no obstante, una lectura precisa que distinga cuatro planos. El primero es la creación normativa: la Ley 6.789 crea los órganos del fuero laboral local y la Ley 6.790 sanciona su

código procesal, actos que se agotan en la esfera legislativa de la CABA. El segundo es la condición de eficacia: la puesta en funcionamiento del fuero requiere, conforme al artículo 6 de la Ley 24.588, la celebración de un convenio de transferencia entre la Nación y la CABA, que al cierre del período de estudio no se había concretado. El tercero es el estado del convenio interjurisdiccional: pendiente durante todo 2025, recién se formalizó en febrero de 2026 mediante el Acuerdo de Transferencia de la Función Judicial en Materia Laboral, sujeto a ratificación legislativa y suspendido a su vez, el 17 de marzo de 2026, por el Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N.º 30 (2026).

Finalmente, el cuarto es el alcance de la suspensión cautelar: el 28 de febrero de 2025, el juez Santiago Carrillo, titular del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N.º 3, suspendió preventivamente la Ley 6.789 en cuanto habilitaba la implementación del fuero local, a pedido de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional (Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N.º 3 2025, expediente 38/2025), y en julio de 2025 la Sala III de la Cámara del fuero confirmó la medida. La suspensión alcanzó a un fuero cuya puesta en marcha ya había comenzado: dos semanas antes, el Consejo de la Magistratura local había dispuesto iniciar su implementación y llamar a concurso para cubrir los cargos creados mediante la Resolución de Presidencia 148/2025 (Consejo de la Magistratura de la CABA, 2025). La cautelar no invalida las leyes locales: suspende su implementación hasta la resolución de fondo o la celebración del convenio que las propias normas reconocían como condición de eficacia. El diseño local quedó, en los hechos, congelado durante todo 2025.

Algo análogo ocurre con la sentencia de la Corte. Ferrari c/ Levinas altera la arquitectura recursiva al ubicar al Tribunal Superior de Justicia (TSJ) comoalzada de los tribunales nacionales ordinarios, pero no equivale a una transferencia de competencias, estructuras, personal ni presupuesto. La disidencia del juez Carlos Rosenkrantz lo expresó con claridad en su voto en disidente:

“[...] el hecho de que el ritmo de avance pudiera juzgarse como lento o, incluso, como insatisfactorio, no habilita a esta Corte, mediante la resolución de un conflicto de competencia, a posicionar al máximo tribunal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como alzada de los tribunales ordinarios con asiento en esa jurisdicción, máxime cuando el artículo 6º de la Ley 24.588 dispone que el Estado Nacional y la ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes.” (Corte Suprema de Justicia de la Nación-CSJN, 2024).

El argumento del voto disidente es procesal y federal a la vez: la Corte no puede sustituir, por vía pretoriana, los convenios que la Constitución y la Ley 24.588 ponen en cabeza de los poderes políticos. La capacidad jurisdiccional local se amplía así en términos normativos, pero no se completa en términos materiales.

Dicho esto, el Cuadro 2 muestra que la capacidad estatal local efectiva se concreta con fuerza en tres direcciones: representación política, coerción y fisco. La CABA elige a su jefe de gobierno, legisla sobre su territorio y sostiene financieramente una policía propia y una burocracia tributaria moderna. En cambio, el núcleo de la justicia ordinaria permanece bajo control nacional. El contraste entre un aparato ejecutivo robusto y una autonomía judicial truncada da como resultado una arquitectura estatal asimétrica: el Leviatán de brazo corto.

Cuadro 2: Competencias institucionales en la CABA por dimensión, 1994 y 2025

Dimensión	Competencia	Régimen pre-1994	Régimen post-1994	Responsable del gasto
Base político-institucional	Jefatura de Gobierno	Intendente designado por el Presidente de la Nación	Jefe de Gobierno elegido por voto popular directo	CABA
	Legislación local	Congreso de la Nación	Legislatura de la CABA con competencias amplias sobre asuntos locales	CABA
Coercitiva	Seguridad preventiva	Policía Federal Argentina con despliegue en el distrito federal	Policía de la Ciudad con competencias de prevención y patrullaje; fuerzas federales conservan funciones específicas	CABA
Coercitiva	Seguridad preventiva	Policía Federal Argentina con despliegue en el distrito federal	Policía de la Ciudad con competencias de prevención y patrullaje; fuerzas federales conservan funciones específicas	CABA
Fiscal	Recaudación local	Administración nacional de tributos con competencias sobre la capital	AGIP como organismo tributario local, con amplia capacidad recaudatoria	CABA
Jurisdiccional	Justicia ordinaria	Jurisdicción nacional; jueces nacionales con sede en la capital	Jurisdicción nacional en proceso de revisión; Ferrari c/ Levinas (2024) reconoce al TSJ de la CABA como superior tribunal de la causa, pero estructuras siguen bajo órbita federal	Nación
	Sistema penitenciario (condenados)	Servicio Penitenciario Federal, sin servicio penitenciario local	Servicio Penitenciario Federal para causas nacionales; servicio penitenciario local en etapa de diseño	Nación

Notas: CABA = Ciudad Autónoma de Buenos Aires; AGIP = Administración Gubernamental de Ingresos Públicos; TSJ = Tribunal Superior de Justicia.
Fuente: Elaboración propia con base en con base en Convención Nacional Constituyente (1994), Congreso de la Nación Argentina (1995), Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires (1996) y la Corte Suprema de Justicia de la Nación-CSJN (2024).

6.2 Leviatán de brazo corto: la configuración asimétrica de la capacidad estatal local de la CABA

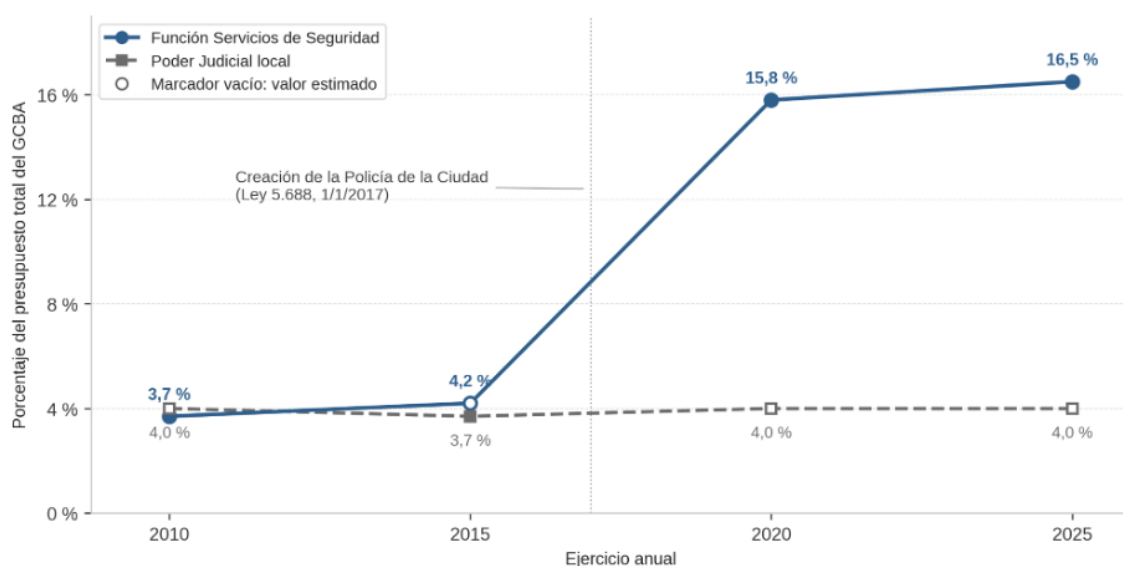
La articulación entre lo descrito en cada dimensión permite formular el hallazgo central del artículo: entre 1994 y 2025, la capacidad estatal local de la CABA se configuró de manera asimétrica. La imagen sintética es la de un Leviatán de brazo corto: el alcance del aparato coercitivo y fiscal local excede el de los órganos llamados a procesar lo que ese aparato produce, porque esos órganos no responden al gobierno que lo financia. La descripción de las dimensiones revela un patrón consistente: en las dimensiones coercitiva y fiscal, las transferencias y los desarrollos locales avanzaron con rapidez y robustez; en la jurisdiccional, lo hicieron con lentitud, en cuotas y por convenio sectorial. La divergencia no es marginal ni transitoria. Desde la puesta en marcha de la fuerza policial local se sostiene bajo tres jefaturas de gobierno (Mauricio Macri, Horacio Rodríguez Larreta y Jorge Macri) y atraviesa cuatro presidencias de tres signos políticos distintos (Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri, Alberto Fernández y Javier Milei), lo que descarta que responda a la orientación de una coalición particular. Y se reproduce en cada indicador examinado, como se detalla a continuación.

En materia de dotación, el contraste es directo: mientras la fuerza policial local alcanzó los 27,000 agentes en nueve años de existencia institucional, la planta judicial local creció por agregación de fueros menores (contravencional, faltas, delitos transferidos) sin incorporar el núcleo civil, comercial, laboral y penal ordinario, cuyos juzgados, fiscalías y defensorías permanecieron en la órbita del Poder Judicial de la Nación. En materia presupuestaria, la función Servicios de Seguridad multiplicó por más de cuatro su participación en el gasto local entre 2010 y 2025 (del 3.7 % al 16.5 %), mientras el peso del Poder Judicial local se mantuvo estable en torno al 4.0 % durante todo el período. La Figura 1 sintetiza esa divergencia, que constituye el indicador más nítido de la asimetría: la categoría seguridad se tradujo en más policías, patrulleros y cámaras; la categoría justicia permaneció fragmentada entre la Nación y la CABA, sin construir una capacidad jurisdiccional integral. En materia de infraestructura, la inversión local produjo centros de monitoreo, videovigilancia y dependencias policiales, sin un correlato edilicio jurisdiccional propio de escala comparable. En materia de institucionalización normativa, por último, las dimensiones coercitiva y fiscal acumularon leyes locales de creación, decretos reglamentarios y reformas orgánicas de ejecución directa, mientras la jurisdiccional dependió de leyes-convenio cuya eficacia requiere la concurrencia del nivel federal.

La asimetría tiene dos lecturas complementarias. En clave de capacidades, indica que el reconocimiento constitucional de la autonomía no se traduce, por sí solo, en desarrollo institucional homogéneo: las dimensiones se mueven a velocidades distintas según los incentivos políticos y los costos de transferencia que cada una conlleva. En clave de articulación, indica que el modo en que conviven dimensiones devueltas y dimensiones retenidas configura una división del trabajo estatal entre la CABA y la Nación que, sin estar formalizada como tal, opera de hecho: la CABA detiene y financia, la Nación juzga y aloja.

El fallo Ferrari c/ Levinas no altera esta descripción. La sentencia reconoce una jerarquía procesal al ubicar al TSJ de la CABA como superior tribunal de la causa, pero no transfiere estructuras, personal ni recursos. La CABA gana una instancia de revisión, no la plenitud de la capacidad jurisdiccional. La suspensión cautelar de la Ley 6.789, que congeló durante todo 2025 la implementación del Fuero del Trabajo local, confirma que

Figura 1: Gasto en seguridad y en justicia local, CABA, 2010–2025



Nota: Valores en porcentaje del presupuesto total del GCBA (eje vertical) por año (eje horizontal). Puntos anuales observados: 2010 (crédito vigente para la función seguridad y devengado para la judicial), 2020 (devengado al primer semestre) y 2025 (presupuesto sancionado: valor corresponde a la participación aproximada del Poder Judicial local en el presupuesto). Los tramos punteados indican ausencia de dato anual homogéneo publicado; el repositorio de datos adjunto detalla la base de medición y la fuente de cada punto.

Fuente: Elaboración propia con base en Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública-ASAP (2011, 2018) y Ley 6.806 (Legislatura de la CABA, 2024c).

la asimetría se reproduce incluso cuando los poderes políticos locales intentan corregir de manera unilateral. La asimetría descrita es, en los términos de la subsección 3.2, una brecha sostenida entre dimensiones que el ciclo penal requiere en secuencia. Esto sugiere, a posteriori, la existencia de un punto de fricción en el eslabón donde la capacidad coercitiva local entrega su flujo a la capacidad jurisdiccional retenida por el nivel federal. La sección siguiente examina ese eslabón.

6.3 El cuello de botella en el ciclo de política pública penal

La configuración asimétrica se manifiesta empíricamente en el sistema de detención de la CABA porque es allí donde el ciclo penal obliga a las dimensiones a articularse: la detención, producida por la capacidad coercitiva local, solo se resuelve mediante decisiones (libertad, prisión preventiva, condena, traslado) que adopta una capacidad jurisdiccional retenida por el nivel federal, y mediante plazas de alojamiento que administra el Servicio Penitenciario Federal. Las alcaidías y comisarías de la Policía de la Ciudad constituyen, en consecuencia, el punto de observación del eslabón intermedio: allí confluyen las decisiones de detención, la disponibilidad de capacidad penitenciaria y los tiempos de procesamiento judicial. Conforme a lo anticipado en el diseño (subsección 4.2), la caracterización de esta manifestación derivada se realiza a través de los indicadores y fuentes que sintetiza el Cuadro 3, seleccionados con los mismos criterios de disponibilidad, comparabilidad y pertinencia aplicados a los indicadores principales.

Cuadro 3: Indicadores de la manifestación sobre el ciclo penal

Subindicadores	Fuentes
(a) Sobrepoblación en alcaidías, comisarías vecinales y módulos de emergencia, expresada como porcentaje sobre la capacidad ideal declarada	Observatorio de Políticas Penitenciarias y Derechos Humanos del Poder Judicial de la CABA (2025); Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN (2024d, 2025a, 2025b); Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales-INECIP (2025)
(b) Tiempo promedio de alojamiento de personas detenidas en dependencias policiales	Observatorio de Políticas Penitenciarias y Derechos Humanos del Poder Judicial de la CABA (2025); Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN (2025a, 2025b)
(c) Porcentaje de personas alojadas a disposición de la justicia nacional sobre el total de personas detenidas	Observatorio de Políticas Penitenciarias y Derechos Humanos del Poder Judicial de la CABA (2025); Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN (2024d)
(d) Efectivos policiales por turno desviados a tareas de custodia interna	Infobae (2024, 2025); La Nación (2023, 2025)

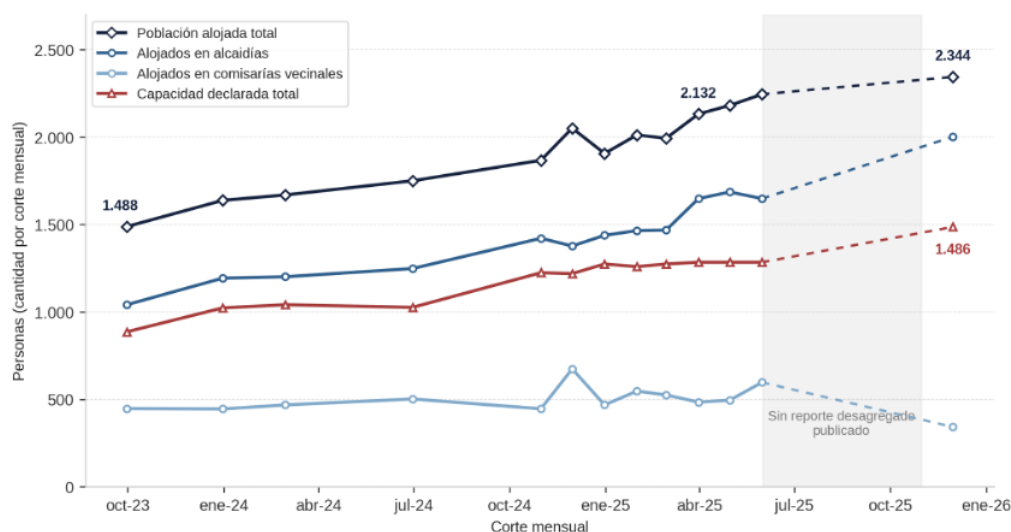
Fuente: Elaboración propia.

A partir de 2020 se registra un aumento sostenido de la población detenida en dependencias policiales de la CABA, asociado a dos decisiones específicas: la restricción del ingreso de personas detenidas por causas radicadas en la CABA a establecimientos del Servicio Penitenciario Federal, fundada en falta de cupos y condiciones sanitarias, y la ampliación de las facultades y del despliegue de la Policía de la Ciudad, combinada con reformas procesales que endurecen las condiciones de libertad.

La serie desagregada para el período documentado por la Procuración Penitenciaria de la Nación, desde septiembre de 2023 a diciembre de 2025 (Figura 2), ofrece la base empírica para caracterizar el cuello de botella. El Cuadro 4 sintetiza los indicadores críticos. La población total alojada en dependencias de la Policía de la Ciudad pasó de 1,561 personas a fines de septiembre de 2023 a 2,538 a fines de marzo de 2025, un incremento del 62.6 % en dieciocho meses. Las comisarías vecinales sostuvieron sobrepoblaciones de entre 72.9 % y 205.0 % a lo largo del período. El stock de personas en espera de alojamiento trepó de 73 en septiembre de 2023 a un pico de 452 en febrero de 2025. El tiempo promedio de permanencia en alcaidías escaló de 141 días en septiembre de 2023 a 179 días en mayo de 2025, con un máximo individual registrado de 1.396 días, casi tres años y diez meses, en una dependencia que no debería retener a nadie más allá de tres días. A diciembre de 2025 el total se estabiliza entre 2,330 y 2,430 personas, pero no se observa descompresión: el Boletín Estadístico N.º 37 de la Procuración Penitenciaria de la Nación (2026) describe ese amesetamiento como persistencia de la crisis en niveles incompatibles con la infraestructura existente.

El dato decisivo para la caracterización propuesta no es la dirección de la curva, sino su composición. Al 31 de marzo de 2025, el 65.8 % de las personas alojadas estaban procesadas, el 18.2 % imputadas sin condena firme y solo el 15.9 % tenían condena (Procuración

Figura 2: Población alojada y capacidad declarada, 2023—2025



Fuente: Elaboración propia con base en la Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN: reportes mensuales 18 a 44 (2023, 2024a, 2024b, 2024c, 2024f, 2024g, 2025a, 2025b, 2025c, 2025e, 2025f, 2025h) y boletines estadísticos N.º 32, 34, 36 y 37 (2024e, 2025d, 2025g, 2026).

Penitenciaria de la Nación-PPN, 2025c). La inmensa mayoría dependía de juzgados nacionales, esto es civil, comercial, laboral o penal ordinario. La CABA, que detiene con autoridad local y financia el sostén material del alojamiento, no controla la decisión judicial que determina la liberación, la prisión preventiva o el traslado a una unidad del Servicio Penitenciario Federal. Allí se ubica, con precisión, el cuello de botella: en el eslabón intermedio del ciclo penal, donde la capacidad coercitiva local entrega flujo a una capacidad jurisdiccional retenida por el nivel federal.

Este cuello de botella tiene un costo operativo doble. En el plano material, la infraestructura policial sostiene funciones para las que no fue diseñada: las alcaidías locales fueron concebidas para alojamiento transitorio, no para estadías prolongadas; las comisarías vecinales son, por definición edilicia, calabozos de paso (Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2025). En el plano operativo, alrededor de 1,200 efectivos por turno están destinados a la custodia de personas detenidas en comisarías y alcaidías, fracción significativa de la dotación operativa de calle que queda inmovilizada en tareas de guardia interna para las que no fue formada (Figura 3). La capacidad coercitiva local se transforma así en soporte logístico de un sistema jurisdiccional que la CABA no controla.

Basado en lo expuesto anteriormente, se puede argumentar que la caracterización resultante puede sintetizarse de la siguiente manera. La capacidad estatal local de la CABA, hacia 2025, está configurada de manera asimétrica: dos dimensiones desarrolladas y consolidadas, la coercitiva y la fiscal, conviven con una dimensión jurisdiccional retenida en lo esencial por el nivel federal. Esa configuración es congruente con un cuello de botella en el ciclo penal cuyo síntoma más visible es la sobrepoblación de alcaidías y comisarías entre 2020 y 2025, y cuyo dato decisivo es la composición jurisdiccional de la población alojada. Es a esa configuración, y no a la sobrepoblación leída como crisis penitenciaria aislada, a lo que refiere la imagen que da título al hallazgo.

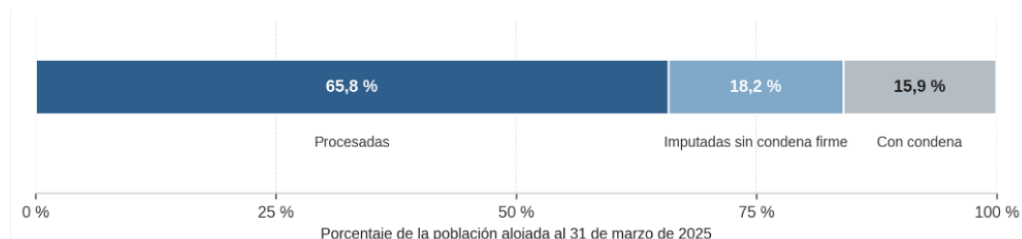
Cuadro 4: Detención en alcaldías y comisarías de la CABA, 2023–2025

Corte temporal	Alcaldías		Comisarías		En espera	Total
	Capacidad	Alojamiento	Capacidad	Alojamiento		
		Sobrepoblación		Sobrepoblación		
30/09/2023	736	1,041	150	447	73	1,561*
31/12/2023	800	1,193	223	445	149	1,787
29/02/2024	798	1,201	243	468	229	1,898
30/06/2024	783	1,248	243	502	302	2,052
31/10/2024	1,003	1,421	221	446	391	2,258
30/11/2024	998	1,377	221	674	159	2,210*
31/12/2024	1,009	1,438	265	468	160	2,066
31/01/2025	994	1,465	265	547	346	2,358
28/02/2025	1,009	1,468	265	525	452	2,445
31/03/2025	1,004	1,648	280	484	406	2,538
30/04/2025	1,004	1,686	280	495	342	2,523
31/05/2025	1,004	1,648	280	597	219	2,464
30/11/2025	1,305	2,002	181	342	88	2,432

Notas: Nota: la capacidad corresponde a la capacidad ideal declarada por la autoridad de aplicación en cada corte; la sobrepoblación se calcula como (alojados - capacidad ideal) / capacidad ideal × 100; el total suma las personas alojadas en alcaldías, las alojadas en comisarías y las personas en espera de alojamiento. Los cortes marcados con asterisco corrigen, por suma de componentes, totales publicados por la fuente que no incluían a las personas en espera (1,488 y 2,051, respectivamente). Los cortes intermedios entre mayo y noviembre de 2025 no se incluyen por no disponerse de reporte desagregado comparable.

Fuente: Elaboración propia con base en la Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN: reportes mensuales 18, 21, 23, 27, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38 y 44 (2023, 2024a, 2024b, 2024c, 2024f, 2024g, 2025a, 2025b, 2025c, 2025e, 2025f) y boletines estadísticos N.º 32, 34, 36 y 37 (2024e, 2025d, 2025g, 2026).

Figura 3: Situación procesal de la población alojada, marzo de 2025



Nota: Valores en porcentaje de la población alojada al corte del 31 de marzo de 2025, desagregados por situación procesal, Serie observada de corte único.

Fuente: Elaboración propia en base a la Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN (2025c) y el Observatorio de Políticas Penitenciarias y Derechos Humanos del Poder Judicial de la CABA (2025).

7 Discusión

Los resultados sostienen las dos implicaciones anunciadas en la introducción y precisan la novedad del artículo frente a la literatura reseñada: donde las tres líneas existentes ofrecen lecturas unidimensionales, el marco multidimensional permite identificar qué componentes de la capacidad estatal local avanzaron, cuáles quedaron retenidos y qué produce su articulación. Esta sección desarrolla las implicaciones en orden, presenta una comparación estilizada con otras capitales federales y examina luego dos caracterizaciones rivales que la evidencia disponible no respalda.

La primera implicación es analítica: las capacidades estatales locales pueden desarrollarse de manera asimétrica entre dimensiones, de modo que el fortalecimiento de ciertas áreas no implica avances equivalentes en otras. En el plano teórico, esto indica que la capacidad estatal local de una unidad subnacional no se deja capturar bien por un atributo único: conviene leerla como un vector cuyas componentes pueden moverse a velocidades distintas, y cuyo modo de articulación forma parte de la configuración. El caso muestra que la asimetría no es un estado transitorio en camino hacia la convergencia: se sostuvo durante tres décadas, atravesó gobiernos locales y nacionales de signo diverso y se reprodujo en cada indicador examinado. Para la literatura reseñada en la sección 2, la consecuencia es directa. La lectura del caso híbrido gana precisión cuando la hibridez se descompone en dimensiones: la CABA no es híbrida en general, sino fuerte en lo coercitivo y lo fiscal y débil en lo jurisdiccional. La lectura de la modernización burocrática registra correctamente el avance administrativo, pero ese avance no fue unificado: fue robusto en unas funciones y permaneció bloqueado en otras. En el plano empírico, la implicación sugiere que los estudios de capacidades subnacionales deberían medir las dimensiones por separado antes de agregarlas, porque el agregado oculta precisamente la información que distingue una configuración de otra.

La segunda implicación es que la configuración asimétrica puede coincidir con cuellos de botella institucionales que limitan el desempeño general del Estado y reducen la efectividad de las capacidades desarrolladas en otros ámbitos. En el plano teórico, el caso indica que el punto de articulación entre dimensiones devueltas y dimensiones retenidas constituye una unidad de análisis en sí misma: las disfuncionalidades del ciclo de política pública no se corresponden solo con el déficit de la dimensión rezagada, sino con el modo

Cuadro 5: Configuraciones de capacidad estatal local en capitales federales

Jurisdicción	Gobierno local electo	Policía local propia	Justicia ordinaria	Sistema penitenciario
CABA (Argentina)	Sí (desde 1996)	Sí (desde 2016)	Federal: fueros nacionales ordinarios bajo el Poder Judicial de la Nación	Federal (Servicio Penitenciario Federal)
Ciudad de México (México)	Sí (desde 1997)	Sí	Local (Poder Judicial de la Ciudad de México)	Local
Brasilia (Brasil)	Sí (desde 1990)	Sí, financiada por la Unión (fondo constitucional)	Local en su ejercicio, organizada y financiada por la Unión (TJDFT)	Local
Washington D.C. (USA)	Sí (desde 1973)	Sí (Metropolitan Police Department)	Tribunales locales con jueces designados por el gobierno federal y financiamiento federal	Federal (Bureau of Prisons, desde 2001)
Canberra (Australia)	Sí (desde 1988)	No: policía federal por convenio	Local	Local (desde 2009)

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación constitutiva de cada jurisdicción.

en que las dimensiones se acoplan. En el plano empírico, el caso exhibe el costo paradójico de la asimetría: la dimensión más desarrollada termina degradada por la menos desarrollada. El aparato coercitivo local, la inversión más visible de la CABA, absorbe funciones de custodia para las que no fue diseñado ni formado, con alrededor de 1,200 efectivos por turno inmovilizados en guardias internas y una infraestructura de alojamiento transitorio convertida, de hecho, en alojamiento prolongado. La transferencia de la justicia ordinaria, leída desde este marco, no es un problema técnico residual: es el componente estructural cuya ausencia se corresponde con el punto del ciclo penal donde se localiza el cuello de botella. La introducción señaló que la combinación de gobierno electo, fisco y policía propios con justicia ordinaria federal es infrecuente entre capitales federales. El Cuadro 5 presenta un cuadro estilizado que permite situar esa afirmación, con carácter ilustrativo y no de comparación sistemática.

El cuadro muestra que la configuración de la CABA es infrecuente aunque no única en cada uno de sus componentes. Washington D.C. presenta la combinación más próxima: policía propia, tribunales locales cuya designación y financiamiento dependen del gobierno federal y alojamiento penitenciario de condenados bajo autoridad federal. Brasilia exhibe una variante donde la Unión financia tanto la policía como la justicia del Distrito Federal, aunque ambas operan como estructuras locales. Canberra presenta la configuración inversa a la de la CABA: justicia y cárcel propias sin policía propia. Esta variedad de configuraciones refuerza la utilidad de leer la capacidad estatal local como vector y sugiere una hipótesis para investigaciones futuras: los cuellos de botella del ciclo penal tenderían a localizarse allí donde eslabones contiguos del ciclo quedan bajo autoridades de distinto nivel, con independencia de qué dimensión específica sea la retenida. Verificar esa hipótesis excede el alcance descriptivo de este artículo.

La caracterización propuesta debe contrastarse con dos lecturas alternativas. La primera atribuiría el cuadro a un shock delictivo exógeno: la sobrepoblación de alcaidías y comisarías se debería al aumento del delito y de las detenciones, no a la configuración institucional. Esta lectura no explica por qué el incremento de detenciones se acumula precisamente en dependencias policiales y no en el sistema penitenciario federal. Una arquitectura institucional integrada procesaría el mayor flujo sin generar permanencias prolongadas en calabozos de paso. Tampoco explica la composición jurisdiccional de la población alojada: que casi dos tercios de la población alojada esté procesada y la inmensa mayoría dependa de jueces nacionales no es consecuencia del volumen de detenciones, sino del modo en que el ciclo penal está dividido entre jurisdicciones. La segunda lectura atribuiría el cuadro a una política penal nacional homogénea que afecta por igual a todas las jurisdicciones del país. Tampoco resiste el contraste: la sobrepoblación en alcaidías de la CABA tiene un perfil específico que no se replica en las jurisdicciones provinciales: tiempos de permanencia muy superiores a los previstos por el diseño edilicio, alto porcentaje de causas nacionales y desvío significativo de efectivos a custodia interna. En las provincias, las tres dimensiones de la capacidad estatal local están bajo autoridad propia y la fragmentación, cuando existe, separa ramas del mismo Estado provincial y no niveles de gobierno. Ninguna de las dos lecturas se descarta por completo: factores delictivos y política penal nacional inciden, sin duda, sobre los niveles agregados de detención. Pero ninguna captura el rasgo distintivo del caso, que es precisamente el que las dos implicaciones recogen: el desarrollo asimétrico de las dimensiones y el cuello de botella congruente con su articulación.

Los factores que podrían explicar por qué la configuración adoptó esta forma y no otra (la lógica política de la capitalidad en un régimen federal, los rendimientos electorales diferenciales de la inversión en seguridad, la estructura de incentivos fiscales de la transferencia) exceden el alcance descriptivo de este artículo y se incorporan, como agenda explicativa, a la sección siguiente.

8 Conclusiones

El recorrido empírico del trabajo nos lleva nuevamente a repasar la pregunta inicial: ¿cómo se configuró la capacidad estatal local de la CABA entre 1994 y 2025? Para responderla, el artículo trabajó con un estudio de caso único que comparó el régimen previo a 1994 con el posterior a la reforma y reconstruyó, mediante una variante descriptiva del process tracing, la secuencia de decisiones institucionales de tres décadas. La medición se apoyó en tres indicadores, uno por cada dimensión del marco, contruidos con fuentes públicas verificables. El análisis recorrió dos planos que luego se contrastaron por su congruencia temporal: la trayectoria normativa, organizada alrededor de la Ley 24.588, la Constitución porteña de 1996, los convenios de transferencia y el fallo Ferrari c/ Levinas, y el funcionamiento cotidiano del sistema de detención de la Policía de la Ciudad, documentado con las series desagregadas de la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN). El diseño buscó caracterizar la configuración resultante, no probar un mecanismo causal.

Los resultados del estudio señalan que la capacidad estatal local de la CABA se configuró de manera asimétrica. Avanzó con rapidez en las dimensiones visibles y capitalizables en términos políticos: una policía propia de más de 27.000 agentes (capacidad coercitiva), una administración tributaria moderna (capacidad fiscal), una infraestructura de monitoreo urbano (capacidad coercitiva) y una participación creciente de la función seguridad en el presupuesto (expresión del acoplamiento entre ambas dimensiones documentado en la subsección 6.1). Avanzó poco, en cambio, en las dimensiones costosas y conflictivas, donde la justicia ordinaria siguió bajo órbita nacional (capacidad jurisdiccional). La justicia nacional ordinaria funcionó, durante tres décadas, como enclave federal en una capital con gobierno electo.

Los datos desagregados por tipo de dependencia, así como la magnitud de efectivos policiales destinados a custodia, muestran que esta configuración coincide con efectos acumulativos observables en la organización cotidiana del aparato coercitivo. El Estado subnacional se ve empujado a utilizar su principal recurso visible, la policía, para compensar la ausencia de un sistema jurisdiccional y penitenciario bajo su mando. La configuración, en lugar de cerrar el ciclo penal, consolida una división de tareas que multiplica los puntos de fricción entre niveles de gobierno. La síntesis descriptiva es la del Leviatán de brazo corto. La CABA detiene con autoridad propia, pero el procesamiento judicial y el alojamiento penitenciario permanecen bajo autoridad federal. La crisis de sobrepoblación en alcaidías y comisarías entre 2020 y 2025 no se deja leer como accidente administrativo ni como efecto puramente atribuible a un shock delictivo exógeno: es la manifestación concreta, congruente con la evidencia examinada, de una configuración asimétrica que priorizó los productos visibles de la seguridad y postergó la integración de los eslabones jurisdiccionales del ciclo penal.

Los resultados abren nuevas agendas de investigación, particularmente en cuatro frentes. Primero, evaluar el impacto efectivo de Ferrari c/ Levinas sobre la estructura material de la justicia ordinaria en la CABA, una vez resueltas las cautelares que suspendieron la Ley 6.789. Su relevancia reside en que permitiría observar si un reconocimiento jurisprudencial sin transferencia de estructuras puede, por sí solo, alterar una configuración asimétrica. Segundo, seguir el destino del Acuerdo de Transferencia de la Función Judicial en Materia Laboral, suspendido por vía cautelar a poco más de un mes de su firma. Esto es importante porque el episodio reprodujo sobre el convenio interjurisdiccional el mecanismo que en 2025 había congelado las leyes locales, y ofrece en tiempo real una observación de los procesos que este artículo caracterizó en retrospectiva. Tercero, estudiar la creación y puesta en marcha de un servicio penitenciario local. Esto es relevante porque constituye la condición material para cerrar el ciclo penal bajo autoridad local, y su seguimiento permitiría verificar si la integración del eslabón faltante disuelve el cuello de botella identificado. Cuarto, desarrollar la comparación sistemática con otras capitales federales que el Cuadro 5 apenas esboza. Esa comparación pondría a prueba la portabilidad del marco más allá del caso y la hipótesis de que los cuellos de botella se localizan donde eslabones contiguos del ciclo penal quedan bajo autoridades de distinto nivel.

Es preciso indicar que a estos cuatro frentes se suma la agenda explicativa señalada en la discusión: dar cuenta de por qué la configuración adoptó esta forma exige un diseño causal que este artículo, deliberadamente descriptivo, no aborda. Esto es importante porque los candidatos explicativos ya quedaron identificados en la discusión, la lógica política de la capitalidad en un régimen federal, los rendimientos electorales diferenciales de la inversión en seguridad y la estructura de incentivos fiscales de la transferencia, y porque la descripción aquí establecida delimita el fenómeno que esos diseños deberán explicar y fija la evidencia con la que cualquier hipótesis futura tendrá que resultar congruente.

Referencias

- Bennett, A., & Checkel, J. T. (Eds.). (2015). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Bianchi, A. B. (2025). El caso 'Ferrari c/Levinas'. Reflexiones sobre la creación de la 'Provincia de la Ciudad de Buenos Aires'. *El Derecho*, II-V-CMLXXI-447.
- Collier, D. (1994). El método comparativo: dos décadas de cambios. En G. Sartori & L. Morlino (Eds.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 51-80). Alianza Editorial.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Halperín Donghi, T. (1982). *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*. Editorial de Belgrano.
- Hernández, A. M. (2020). *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino*. Editorial Jusbaire.
- Hora, R. (2002). *Los estancieros contra el Estado. La élite social y el poder político en la Argentina moderna*. Siglo XXI Editores.
- Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*. Planeta.
- Oszlak, O. (2011). Falsos dilemas: micro-macro, teoría-caso, cuantitativo-cualitativo. En C. Wainerman & R. Sautu (Eds.), *La trastienda de la investigación* (pp. 83-113). Manantial.
- Oszlak, O., & Gantman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 37(1), 79-110.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (inf. téc. N.º Documento CEDES/CLACSO N.º 4). CEDES. Buenos Aires.
- Pírez, P. (2008a). Gobernabilidad metropolitana en la Argentina. En G. Badía & R. Carmona (Eds.), *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas* (pp. 23-44). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Pírez, P. (2008b). Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas. En G. Yáñez Warner, A. Orellana, O. Figueroa & F. Arenas (Eds.), *Ciudad, poder, gobernanza* (pp. 91-115). IEUT, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Pliscoff Varas, C., & Monje Reyes, P. (2003, octubre). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública.
- Ranieri, J. (1995). *La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*. Ciudad Argentina.
- Sábato, H. (1998). *La política en las calles: entre el voto y la movilización; Buenos Aires, 1862-1880*. Sudamericana.
- Saldías, A. (2020). *Historia de la Confederación Argentina: Rozas y su época*. El Ateneo.
- Soifer, H. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 231-251.
- Ternavasio, M. (2001). *La estepa y la ciudad: soberanías en conflicto*. Siglo XXI Editores.

Referencias: Documentos y Fuentes Oficiales

- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública-ASAP. (2011). *Informe de ejecución del presupuesto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Cuarto trimestre 2010* (inf. téc.). ASAP. Buenos Aires. Consultado el 21 de agosto de 2016, desde https://www.asap.org.ar/img_informes/02281209_infoasapgcba4trim10.pdf
- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública-ASAP. (2018). *Informe de ejecución del presupuesto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Segundo trimestre 2018* (inf. téc.). ASAP. Buenos Aires. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde https://www.asap.org.ar/img_informes/02281127_infoasapgcba2trim18.pdf
- Congreso de la Nación Argentina. (1995, noviembre). Ley 24.588. Garantía de los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires.
- Consejo de la Magistratura de la CABA. (2025, febrero). Resolución de Presidencia N.º 148, Inicio de la puesta en funcionamiento del Fuero del Trabajo.
- Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires. (1996, octubre). Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Convención Nacional Constituyente. (1994, agosto). Constitución de la Nación Argentina.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación-CSJN. (2015, diciembre). Fallos 338:1517. Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ hábeas corpus.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación-CSJN. (2019, abril). Fallos 342:509. Bazán, Fernando s/ amenazas.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación-CSJN. (2024, diciembre). Expediente CSJ 325/2021/CS1. Ferrari, María Alicia y otro c/ Levinas, Gabriel Isaías s/ incidente de incompetencia.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2025). *Noveno aniversario de la Policía de la Ciudad: balance institucional* (Comunicado del Ministerio de Seguridad). GCBA. Buenos Aires.
- Infobae. (2024, abril). Cómo es la situación en las comisarías porteñas y cuántos policías están destinados a cuidar presos. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2024/04/02/como-es-la-situacion-en-las-comisarias-portenas-y-cuantos-policias-estan-destinados-a-cuidar-presos/>
- Infobae. (2025, febrero). Radiografía de una comisaría porteña: las celdas siguen desbordadas en medio de la puja entre el Gobierno y CABA. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2025/02/27/radiografia-de-una-comisaria-portena-las-celdas-siguen-desbordadas-en-medio-de-la-puja-entre-el-gobierno-y-caba/>
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales-INECIP. (2025, diciembre). *Monitor federal de presos en comisarías. Reporte noviembre 2025* (inf. téc.). INECIP. Buenos Aires. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://inecip.org/noticias/monitor-federal-de-presos-en-comisarias-reporte-noviembre-2025/>
- Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N.º 30. (2026, marzo). Causa 7097/2026. Unión de Empleados de la Justicia de la Nación c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo de la Nación s/ medida cautelar.

- La Nación. (2023, octubre). Jaque a la prevención. La Policía de la Ciudad ocupa al 5 % de sus efectivos en el cuidado de los detenidos que se niega a recibir el SPF. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/jaque-a-la-prevencion-la-policia-de-la-ciudad-ocupa-al-5-de-sus-efectivos-en-el-cuidado-de-los-nid21102023/>
- La Nación. (2025, febrero). Mantener cada preso detenido en las comisarías porteñas cuesta a la ciudad \$ 83.576 por día. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/mantener-cada-pres-detenido-en-las-comisarias-portenas-cuesta-a-la-ciudad-83576-por-dia-nid21022025/>
- Legislatura de la CABA. (2024a, diciembre). Ley 6.789, Modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Creación del Fuero del Trabajo.
- Legislatura de la CABA. (2024b, diciembre). Ley 6.790, Código Procesal para la Justicia del Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Legislatura de la CABA. (2024c, diciembre). Ley 6.806, Presupuesto de la Administración Gubernamental para el ejercicio 2025.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2025). Cuentas de inversión y presupuestos anuales del GCBA, serie 2010–2025. Consultado el 12 de agosto de 2026, desde <https://buenosaires.gob.ar/hacienda-y-finanzas>
- Observatorio de Políticas Penitenciarias y Derechos Humanos del Poder Judicial de la CABA. (2025). *Alcaldías comunales de la Policía de la Ciudad* (Informe al 01-04-2025 N.º Informe al 01-04-2025). Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires. <https://tinyurl.com/2t98uvcs>
- Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2025, mayo). Decreto 194/2025, Prórroga de la emergencia edilicia, de infraestructura y condiciones de alojamiento en comisarías e instituciones penales de alojamiento temporario y transitorio. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/726495>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2026, febrero). Decreto 95/2026 (DECTO-2026-95-APN-PTE), Delégase facultad. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/5987493/20260209>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2023, octubre). Decimoctavo reporte mensual sobre alojamiento en alcaldías y comisarías de la Ciudad de Buenos Aires. Corte al 30 de septiembre. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3550-decimoctavo-reporte-mensual-sobre-alojamiento-en-alcaldias-y-comisarias-de-la-ciudad-de-buenos-aires>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2024a, enero). Vigésimo primer reporte mensual. Corte al 31 de diciembre de 2023. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://www.ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3580-vigesimo-primer-reporte-mensual-sobre-alojamiento-en-alcaldias-y-comisarias-de-la-ciudad-de-buenos-aires>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2024b, mayo). Vigésimo tercer reporte mensual. Corte al 29 de febrero. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://www.ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3587-vigesimo-tercer-reporte-mensual-sobre-alojamiento-en-alcaldias-y-comisarias-de-la-ciudad-de-buenos-aires>

- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2024c, julio). Vigésimo séptimo reporte mensual. Corte al 30 de junio. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://www.ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3658-vigesimo-septimo-reporte-mensual-sobre-alojamiento-en-alcaidias-y-comisarias-de-la-ciudad-de-buenos-aires>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2024d, octubre). Informe sobre las detenciones policiales-judiciales en la Ciudad de Buenos Aires. Primer semestre 2024. Consultado el 21 de agosto de 2024, desde <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3707-informe-sobre-las-detenciones-policiales-judiciales-en-la-ciudad-de-buenos-aires-2>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2024e, noviembre). Boletín Estadístico N.º 32. Tercer trimestre de 2024. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://www.ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3745-boletin-estadistico-numero-32-3er-trimestre-2024>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2024f, noviembre). Trigésimo primer reporte mensual. Corte al 31 de octubre. Consultado el 21 de agosto de 2024, desde <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3738-trigesimo-primer-reporte-mensual-sobre-alojamiento-en-alcaidias-y-comisarias-de-la-ciudad-de-buenos-aires>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2024g, diciembre). Trigésimo segundo reporte mensual. Corte al 30 de noviembre. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3772-trigesimo-segundo-reporte-mensual-sobre-alojamiento-en-alcaidias-y-comisarias-de-la-ciudad-de-buenos-aires>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2025a, febrero). Trigésimo cuarto reporte mensual. Corte al 31 de enero. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://www.ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3794-trigesimo-cuarto-reporte-mensual-sobre-alojamiento-en-alcaidias-y-comisarias-de-la-ciudad-de-buenos-aires>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2025b, marzo). Trigésimo quinto reporte mensual. Corte al 28 de febrero. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3806-trigesimo-quinto-reporte-mensual-sobre-alojamiento-en-alcaidias-y-comisarias-de-la-ciudad-de-buenos-aires>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2025c, abril). Trigésimo sexto reporte mensual. Corte al 31 de marzo. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3830-trigesimo-sexto-reporte-mensual-sobre-alojamiento-en-alcaidias-y-comisarias-de-la-ciudad-de-buenos-aires>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2025d, mayo). Boletín Estadístico N.º 34. Primer trimestre de 2025. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3839-boletin-estadistico-n-34-primer-trimestre-de-2025>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2025e, mayo). Trigésimo séptimo reporte mensual. Corte al 30 de abril. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://www.ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3842-trigesimo-septimo-reporte-mensual-sobre-alojamiento-en-alcaidias-y-comisarias-portenas>

- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2025f, junio). Trigésimo octavo reporte mensual. Corte al 31 de mayo. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://www.ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3850-trigesimo-octavo-reporte-mensual-sobre-alojamiento-en-alcaidias-y-comisarias-portenas>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2025g, octubre). Boletín Estadístico N.º 36. Tercer trimestre de 2025. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3882-boletin-estadistico-num-36-tercer-trimestre-2025>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2025h, noviembre). Cuadragésimo cuarto reporte mensual. Corte al 30 de noviembre. Consultado el 21 de agosto de 2026, desde <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3897-cuadragésimo-cuarto-reporte-mensual-sobre-alojamiento-en-alcaidias-y-comisarias-portenas>
- Procuración Penitenciaria de la Nación-PPN. (2026, abril). Boletín Estadístico N.º 37. Cuarto trimestre de 2025. Corte al 31 de diciembre de 2025. Consultado el 22 de agosto de 2026, desde <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3909-boletin-estadistico-num-37-cuarto-trimestre-2025>