



TESIS DE GRADO  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

# CONSTRUYENDO DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:

Análisis de la creación de la Banca Abierta en el  
municipio de General Pueyrredon (marzo-julio 1994).

Directora: Dra. Camila Luna  
Co directora: Mg. Eliana Funes  
Tesisista: Concha Dalila Sarai

Mar del Plata, Marzo 2025.

## **Resumen**

La presente tesina tiene como objetivo analizar la creación de mecanismos de democracia directa a nivel local a través del proyecto “Banca Abierta” en el municipio de General Pueyrredon (1994). La introducción de este mecanismo propuso instalar la participación vecinal en la agenda del Concejo Deliberante de General Pueyrredon como contrapunto a la creciente influencia del mercado en tanto regulador de las relaciones sociales, que, en ese contexto, acompañó la erosión del papel del Estado y la deslegitimación de la clase política.

Para lograr responder al objetivo general desarrollamos tres objetivos específicos: el primero de ellos, busca describir la ventana de oportunidad que permitió la implementación de mecanismos de democracia directa en el marco de las reformas estatales de la década de 1990. El segundo de ellos plantea analizar el contexto en el que se desarrollaron mecanismos de democracia directa durante 1990 en Argentina. El tercero, pretende reconstruir el tratamiento de la propuesta “Banca Abierta” que se dio en el Concejo Deliberante del municipio de General Pueyrredon en 1994 considerando los fundamentos, motivaciones y lineamientos del proyecto.

Para el cumplimiento de estos objetivos se desarrolló una investigación de tipo cualitativo anclada en las teorías contemporáneas de la democracia participativa, los mecanismos de democracia directa y las Reformas de Estado desarrolladas en la Argentina. Las técnicas de relevamiento de datos que utilizamos incluyen tanto fuentes primarias como secundarias: entre las secundarias, se identifica la literatura especializada en la democracia participativa, los mecanismos de democracia directa y las reformas estatales en Argentina de la década de 1990. Con respecto a las fuentes primarias, utilizamos documentos oficiales del Honorable Concejo Deliberante del municipio de General Pueyrredon referidos a la iniciativa “Banca Abierta” del debate suscitado durante el tratamiento de la propuesta. También realizamos entrevistas semi-estructuradas a aquellos actores que formaron parte de la formulación de este mecanismo participativo y consultamos artículos periodísticos locales de los diarios La Capital y El Atlántico desde febrero de 1994 hasta julio de 1994.

*“La mejor garantía para vivir en forma segura es tener democracia con participación y derecho social. Esto es, en definitiva, la mayor seguridad que podemos dar y para sentirnos verdaderamente ciudadanos de una democracia moderna, participativa y plural”.*

*Cristina Fernández de Kirchner, 30 de julio de 2016, Argentina.*

## ***Agradecimientos.***

*A la educación pública, patrimonio de la Argentina y herramienta de la movilidad social ascendente.*

*A mis padres, María y Ricardo, por su amor infinito y apoyo incondicional. A quienes les debo todo lo que soy y por quienes voy a seguir mis sueños.*

*A mi familia, en especial a Ceci, Auro, Lauti, Isa y Feli, por el amor, la ternura y estar siempre a nuestro lado tanto en los buenos y malos momentos.*

*A mis amigas por ser sostén y contención.*

*A mi directora, Dra. Camila Luna, y mi co-directora, Mg. Ma. Eliana Funes por el acompañamiento y dedicación permanente. Su calidez humana y excelencia académica hicieron que esta tesis sea posible.*

*A la Facultad de Humanidades, al Departamento de Ciencia Política y todos lxs docentes por su entrega y compromiso con nuestra carrera.*

## Índice de contenidos

<b>Introducción:</b> .....	<b>5</b>
Construcción metodológica:.....	6
Estructura de la tesina: .....	8
<b>Capítulo 1. La participación ciudadana: entre la democracia participativa y los mecanismos de democracia directa. ....</b>	<b>11</b>
1.1 Introducción. ....	11
1.2 La democracia participativa: la alternativa para enfrentar la doble crisis. ....	12
1.3 Mecanismos de participación ciudadana. ....	21
1.4 Los mecanismos de democracia directa en Argentina. ....	26
1.4.1 Los mecanismos de democracia directa en las jurisdicciones provinciales argentinas. ....	28
1.4.2 Los mecanismos de democracia directa en las jurisdicciones locales argentinas. ..	32
1.4.3 La Banca Abierta en los municipios argentinos. ....	35
1.5 Reflexiones finales del capítulo. ....	39
<b>Capítulo 2: De las Reformas de Estado de 1990 a la “Banca Abierta” en el Municipio de General Pueyrredon. ....</b>	<b>42</b>
2.1 Introducción. ....	42
2.2 La descentralización de responsabilidades nacionales y sus consecuencias en el ámbito provincial.....	43
2.3 La descentralización administrativa en la provincia de Buenos Aires. ....	50
2. 4 La antesala de la Banca Abierta en Gral. Pueyrredon. ....	54
2.5 Reflexiones finales.....	60
<b>Capítulo 3. El tratamiento de la propuesta “Banca Abierta” en el Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredon: fundamentación, motivaciones y lineamientos. 63</b>	
<b>3.1 Introducción. ....</b>	<b>63</b>
3.2 Expediente 1388/94: Creando la Banca Veinticinco en el ámbito del H.C.D: fundamentos y lineamientos del proyecto. ....	64
3.3 De “Banca Veinticinco” a “Banca Abierta”: las motivaciones, discusiones y debates en el tratamiento del expediente 1388/94.....	72
3.4 Consideraciones finales del capítulo. ....	85
<b>Conclusiones finales .....</b>	<b>88</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>94</b>
<b>Fuentes consultadas .....</b>	<b>104</b>
Leyes y decretos:.....	104
Otras fuentes:.....	104
<b>Anexo I. “Expediente 1388/94”.....</b>	<b>105</b>

“Construyendo democracia participativa: análisis de la creación de la Banca Abierta en el municipio de General Pueyrredon (marzo-julio 1994)”.

# INTRODUCCIÓN:

## **Introducción:**

Las últimas décadas del siglo XX en América Latina han estado signadas por grandes crisis económicas, importantes metamorfosis en los modos de representación política y un creciente descontento con las instituciones (Arques, 2014; Barber, 2000; Cunill Grau y Bresser Pereira, 1998). Algunos autores han señalado que fueron el resultado de la conjunción de diversos fenómenos: la globalización, las reformas del Estado y la reinstauración de regímenes democráticos que trastocaron las relaciones políticas, económicas y sociales entre los Estados y hacía adentro de los mismos (Bayón Sosa, 2018). Esta situación condujo a un proceso de revisión de la teoría democrática vigente, en donde el aumento de la participación ciudadana fue vista como un medio para subsanar las deficiencias de los regímenes democráticos representativos en crisis (Barber, 2000; De Sousa Santos, 2004; Fung y Wright, 2003; Macpherson, 1977; Pateman, 1970). Así, la incorporación de mecanismos que promovían la participación ciudadana progresivamente se volvió una opción para muchos gobiernos que buscaron innovar en la forma de administrar y tratar los asuntos públicos (Ferla, 2014).

Al detenernos en la situación de Argentina específicamente identificamos que no escapó a la situación antes mencionada: durante las últimas décadas del siglo XX, y en especial la de 1990, la desigualdad económica se aceleró, profundizando los problemas de representación y participación (Fair, 2008; Novaro, 2010; Thwaites Rey, 1995). Con la reforma del Estado de 1989, que transfirió atribuciones y competencias a las escalas subnacionales y locales, privatizó los servicios públicos, y a partir de la cual se desregularizó y liberalizó la economía, se produjeron transformaciones radicales en la configuración, tamaño y papel del Estado nacional (López Corrado y Ouviña, 2005; Oszlak, 2003). En este escenario, los estados provinciales y municipales asumieron una serie de nuevos roles y responsabilidades relacionados a lo económico y social (Agosto, 2009; Cao y Rubins, 1997; Lardone, 2003; Vilas, 2003). Esto dio lugar a que los municipios se ubicaran en el centro de la escena, siendo revitalizados como centros de decisiones, de gestión política y de recepción de reclamaciones ciudadanas, rol que antes ocupaba primordialmente el gobierno nacional (Cravacuore, 2003; Iturburu, 2000). En este marco, los gobiernos provinciales y, especialmente los gobiernos municipales, comenzaron a impulsar la participación ciudadana como una nueva forma de gestionar los asuntos públicos, y principalmente, los nuevos asuntos transferidos por el gobierno nacional. Dado que los municipios nunca habían tratado ni tampoco poseían, en su gran

mayoría, los recursos técnicos ni económicos para hacerse cargo de ellos (Ferla, 2014). Por ello, en las escalas locales paulatinamente se incorporaron distintas herramientas y mecanismos que habilitaron espacios de participación en los asuntos comunes y cotidianos de las comunidades para poder afrontar las nuevas responsabilidades.

En la confluencia de estas cuestiones, el corrimiento del Estado nacional, la deslegitimación de la clase política, el desprecio por lo público, las transformaciones en los distintos niveles del Estado y el surgimiento del mercado como mediador de las relaciones sociales, políticas y económicas, nos resulta interesante detenerse y analizar como en las escalas locales se fueron gestando experiencias participativas. Una de estas fue la "Banca Abierta" en el municipio de General Pueyrredon creada en el año 1994 en el ámbito del Concejo Deliberante, se trata de un mecanismo, aún vigente, que promueve la participación de la comunidad en las sesiones en donde vecinos y representantes de instituciones u organizaciones tienen acceso a una banca desde donde pueden plantear inquietudes, propuestas y/o reclamos referentes a un tema específico. Por ello, es que nos preguntamos ¿Cómo fue el proceso de creación del mecanismo de democracia directa "Banca Abierta" en el municipio de General Pueyrredon en 1994?

Construcción metodológica:

En un contexto de desplazamiento del Estado, de sustitución del Estado por mercado y de reconfiguraciones en las escalas subnacionales y locales (Ramírez Brouchoud, 2009) identificamos que, a finales del siglo XX, desde la academia, se dio una revisión de las teorías democráticas vigentes. En este escenario, tomó impulso la idea de una democracia participativa, entendida como una forma de democracia que promueve herramientas, instrumentos y acciones participativas (Pateman, 1970; Macpherson, 1977; Chávez, 2011). Estas iniciativas participativas usualmente se denominan mecanismos de democracia directa (MDD) y hacen referencia a diversas formas de participación política cuyo objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre las cuestiones públicas (Kaufmann, 2008; Zovatto, 2015).<sup>1</sup> En los diversos estudios de los MDD, el análisis de estos en la escala local cobró gran relevancia debido a que se identificó una proliferación de estos mecanismos en los municipios (Annunziata, 2010; Rofman y Foglia, 2015; Schneider, 2016).

---

<sup>1</sup> Los MDD usualmente se desarrollan en distintos lugares con un mismo nombre, aunque poseen reglamentación e implementación diferentes, y se desarrollan en distintas escalas, por lo tanto, sea casi imposible categorizarlos dadas las distintas formas que adoptan teniendo una misma funcionalidad.

La convergencia de estos fenómenos nos llevó a realizar un análisis pormenorizado sobre un mecanismo de democracia directa específico en el ámbito municipal: la creación de la “Banca Abierta” en el municipio de General Pueyrredon (MGP) en 1994, uno de los primeros antecedentes de mecanismos de participación ciudadana en los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Ahora bien, para realizar nuestro análisis nos planteamos como objetivo general analizar la creación de mecanismos de democracia directa a nivel local a través del proyecto “Banca Abierta” en Gral. Pueyrredon (1994). Para responder al objetivo general, planteamos tres objetivos específicos: 1) describir la ventana de oportunidad que permitió la implementación de mecanismos de democracia directa en el marco de las reformas estatales de década de 1990; 2) analizar el contexto en el que se desarrollaron mecanismos de democracia directa durante 1990 en Argentina.; 3) reconstruir el tratamiento de la propuesta “Banca Abierta” que se dio en el Concejo Deliberante del municipio de General Pueyrredon en 1994 considerando los fundamentos, motivaciones y lineamientos del proyecto.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la presente tesina utiliza una metodología cualitativa por ser la más adecuada para describir procesos en el cual cobra relevancia la interacción entre fenómenos, actores, la construcción de significados y el contexto (Sautu, 2003). Dicha metodología nos permitió reconstruir y analizar la creación de mecanismos de democracia directa en el nivel local a través del proyecto “Banca Abierta” del municipio de General Pueyrredon en 1994.

Nuestro análisis se sustentó tanto en fuentes primarias como secundarias. Para el primer objetivo, utilizamos fuentes secundarias, nos abocamos a relevar literatura especializada sobre la democracia participativa y los mecanismos de democracia directa. Los principales autores en los que nos basamos fueron Carole Pateman (1970), Boaventura De Sousa Santos, (2004), Crawford Macpherson (1977) y Daniel Chávez (2011), los cuales han considerado que la democracia participativa esta fundada en los principios de participación activa y directa de los ciudadanos. A su vez, retomamos los aportes de Gonzaga y Marques Ferreira (2020) quienes han propuesto la incorporación de ciertos instrumentos para ejercitar la democracia participativa, estos instrumentos, comúnmente denominados mecanismos de democracia directa (MDD) facilitan la participación ciudadana en el procedimiento de toma de decisiones o mismo en la

formulación de políticas públicas. A través de este relevamiento bibliográfico concretamos el primer objetivo específico: describimos la ventana de oportunidad que permitió la implementación de mecanismos de democracia directa en el marco de las reformas estatales de la década de 1990.

Para el segundo objetivo específico, utilizamos fuentes secundarias y primarias. Con respecto a las fuentes secundarias, utilizamos los aportes de Ansolabehere (2002), Candía (2004), Erbetta (2010), Falletti (2001) y Vilas (2003) que nos permitieron analizar el contexto en el que se desarrollaron mecanismos de democracia directa durante 1990 en Argentina. Las fuentes primarias que analizamos fueron artículos periodísticos locales de los diarios La Capital y El Atlántico desde febrero de 1994 hasta julio de 1994. Estos nos sirvieron para conocer particularidades del contexto político, económico y social en el que surgió la experiencia participativa “Banca Abierta” en el municipio de Gral. Pueyrredon. También complementamos el análisis con entrevistas semi estructuradas de diseño flexible, realizadas a Gustavo Pulti, Javier De la Reta y José María Conte, quienes fueron concejales en el periodo bajo estudio. Estas entrevistas contribuyeron a completar el escenario local al momento de introducir la “Banca Abierta” en el ámbito deliberativo.

Para el tercer objetivo principalmente utilizamos fuentes primarias. En primer lugar, se consultaron distintos documentos oficiales del Concejo Deliberante del municipio de General Pueyrredon, el expediente referente a la propuesta de Banca Abierta, N°1388/1994, el acta de la sesión ordinaria, en la que se le dio tratamiento al proyecto (09/06/1994) y el Decreto del HCD N°140/94 referente al reglamento de uso de la “Banca Abierta”. A su vez, utilizamos, tal como hicimos para el segundo objetivo, artículos periodísticos, consultamos los artículos del diario local “El Atlántico” de los días 10/05, 09/06 y 29/07 del año 1994, en los cuales se evidencia el tratamiento legislativo del proyecto y, por último, realizamos entrevistas semi-estructuradas a los concejales que participaron en la discusión de creación de la Banca. Todo ello nos permitió reconstruir el tratamiento de la propuesta “Banca Abierta” que se dio en el Concejo Deliberante de MGP en 1994 considerando los fundamentos, motivaciones y lineamientos del proyecto.

Estructura de la tesina:

La presente tesina se estructura en tres capítulos. El primero tiene por objetivo describir la ventana de oportunidad que permitió la implementación de mecanismos de democracia directa en el marco de las reformas estatales de la década de 1990. Para

alcanzar dicho propósito, se lo dividió en tres apartados. En el primer apartado, nos ocupamos de reconstruir y analizar los principales aportes conceptuales de las teorías contemporáneas de la democracia participativa para comprender el contexto en el que surgió esta nueva corriente de la democracia, así como las principales discusiones que se dieron alrededor de esta y sus características. En el segundo apartado, se desarrollan los diferentes mecanismos de participación ciudadana y sus procesos de implementación en América Latina. El tercer apartado, analiza los mecanismos participativos presentes en la legislación nacional argentina en el marco de las reformas estatales de la década de 1990; describimos el contexto en el cual se introdujeron y sus particularidades. Este apartado cuenta con tres subapartados: en el primero de ellos, se presentan y describen las experiencias participativas que se han identificado en las jurisdicciones provinciales argentinas. En el segundo de ellos, hicimos lo propio con los mecanismos participativos en las jurisdicciones locales argentinas y en el tercer subapartado, expusimos la experiencia participativa Banca Abierta desde las experiencias en el país. Primeramente, se explican sus principales características. Luego, se describen los primeros antecedentes de este mecanismo en los municipios argentinos, y, por último, se presentan las bancas abiertas en los municipios bonaerenses. Allí profundizamos en sus procesos de creación e implementación, funcionamiento y requisitos.

En el segundo capítulo nos abocamos a analizar el contexto en el que se desarrollaron mecanismos de democracia directa durante 1990 en Argentina. Para ello, el capítulo se estructura en tres apartados. En el primer apartado, se identifican y analizan las principales transformaciones y reconfiguraciones en el Estado nacional, atendiendo a la Reforma del Estado de la década de 1990, en particular, a los procesos de descentralización de la época. El segundo apartado analiza el impacto de estas reformas en la Provincia de Buenos Aires (PBA) y en los municipios de la PBA, los cambios, continuidades y el modelo de gestión pública que surgieron luego de estos procesos. En el tercer apartado, nos adentramos en el municipio de General Pueyrredon (MGP), aquí se presentan los rasgos y particularidades del municipio y de la gestión municipal. A su vez, indagamos sobre el Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredon, espacio en el cual se inició la propuesta de “Banca Abierta”: reconstruimos las principales temáticas y/o agendas que se discutieron, las problemáticas y las dinámicas políticas. Esta información nos permitió conocer las motivaciones y razones por las que luego se introdujo la herramienta de participación ciudadana “Banca Abierta”.

El tercer capítulo tiene por objetivo reconstruir el tratamiento de la propuesta “Banca Abierta” que se dio en el Concejo Deliberante del municipio de General Pueyrredon en 1994 considerando las motivaciones, fundamentos y lineamientos del proyecto. El capítulo tiene 2 apartados: en el primero de ellos analizamos las motivaciones que condujeron a la elaboración del proyecto “Banca Abierta”, el articulado del proyecto y sus particularidades. En una segunda sección, examinamos los fundamentos que se esgrimieron en el tratamiento de la propuesta y los lineamientos finales del mecanismo.

Para finalizar la tesina, se presentan las reflexiones finales en las cuales se realizan algunas consideraciones acerca de la relación entre el surgimiento de la “Banca Abierta” en el municipio de General Pueyrredon en 1994, el contexto en el que surgió, la democracia participativa y los mecanismos de democracia directa. A su vez, se destacan los aspectos principales que refieren a la creación de este tipo de mecanismos a nivel local. Por último, se establecen algunas futuras líneas de trabajo relacionadas con el estudio realizado, de acuerdo con nuevos interrogantes que nos surgieron durante el desarrollo de la investigación.

# CAPÍTULO 1:

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ENTRE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA.

Foto: Jornada por la Universidad Nacional de Mar del Plata, Honorable Concejo Deliberante del Partido de General Pueyrredon, Octubre 2024.



## **Capítulo 1. La participación ciudadana: entre la democracia participativa y los mecanismos de democracia directa.**

### 1.1 Introducción.

El presente capítulo tiene por objetivo describir la ventana de oportunidad que permitió la implementación de mecanismos de democracia directa en el marco de las reformas estatales de la década de 1990. Para ello, primeramente, nos situamos en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, periodo en el que surgieron una gran cantidad de experiencias de participación ciudadana en América Latina, a partir de la puesta en marcha de dispositivos que habilitaron a los ciudadanos a expresarse y participar sobre las cuestiones que los afectaban. Estas innovaciones se enmarcaron en un contexto de crisis de representación del sistema de partidos y de descontento con la política e instituciones que algunos autores rastrean desde la década de 1990 (Arques, 2014; Barber, 2000; Cunill Grau y Bresser Pereira, 1998; García-Montes, 2019).

Frente a dicho contexto, sumado a profundos cambios y transformaciones, tanto en el sistema económico internacional como en las relaciones políticas interestatales, comenzó un proceso de revisión sobre la teoría democrática desde el ámbito académico (Pateman, 1970). Según sostuvo buena parte de la literatura, la democracia representativa resultaba, muchas veces, insuficiente para satisfacer las demandas ciudadanas: las elecciones habían perdido peso como instrumentos de expresión de la soberanía popular, y la capacidad de respuesta y de representatividad de los funcionarios de gobierno y parlamentarios era cada vez menor (Brugué, Casademont y Prieto, 2020; Rosanvallon, 2007).<sup>2</sup> Frente a ello, y como forma de resolver las deficiencias de la democracia representativa, fue adquiriendo relevancia un nuevo modo de gobernar por medio de la interacción entre el Estado y la sociedad civil (Annunziata, 2013; Brugué, Casademont y Prieto, 2020; Schneider, 2016). Los nuevos enfoques promovían que los ciudadanos fueran concebidos como sujetos activos y no como meros espectadores pasivos del devenir de la comunidad. En este sentido, muchos gobiernos decidieron implementar mecanismos que fomentaran la participación, los cuales permitieron que los ciudadanos

---

<sup>2</sup> La reflexión sobre la democracia no es una cuestión nueva, sino que ha sido una preocupación constante a lo largo de la historia de la Ciencia Política. El interés por definir la soberanía popular y a quién representa verdaderamente es un tema central que ya ha sido discutido por distintos autores. Por caso, Schumpeter (1942) advirtió sobre la importancia de comprender quiénes eran los verdaderos representantes del pueblo y cómo se ejercía la soberanía en un sistema político.

tuvieran la oportunidad de involucrarse en la toma de decisiones y en la gestión de los asuntos públicos a nivel local y subnacional (Ferla, 2014).

Ahora bien, consideraremos los conceptos claves que nos permitirán, más tarde, abordar el diseño de la “Banca Abierta” en General Pueyrredon: democracia participativa, participación ciudadana y mecanismos de democracia directa. Es por ello por lo que el capítulo se dividirá en tres apartados que abordarán un concepto cada uno de ellos. El primero introduce y desarrolla a la democracia participativa como nuevo modelo de gobierno. Mediante el análisis del contexto en el que se desarrolló tal concepto hacia fines del siglo XX, presentaremos sus principales fundamentos, aportes y características. En el segundo apartado, nos proponemos definir y describir los mecanismos de participación ciudadana existentes, sus características, diferencias y procesos de implementación en América Latina a partir del proceso de democratización en la región entre 1978 y 1990, según diversos estudios.<sup>3</sup> Finalmente, en el tercer apartado se analizan las experiencias nacionales, provinciales y locales de adopción de mecanismos de participación ciudadana en Argentina en el marco de las reformas estatales, desde las primeras experiencias hasta la proliferación de estos mecanismos en la escala provincial y local, hacia mediados de los noventa. Luego, se presenta el mecanismo de participación ciudadana “Banca Abierta”. Allí se detallan las características principales de este mecanismo. Seguidamente, se analizan los primeros casos de utilización en los municipios argentinos, y finalmente, se describen las bancas abiertas en los municipios bonaerenses, abordando su origen, funcionamiento y requisitos.

## 1.2 La democracia participativa: la alternativa para enfrentar la doble crisis.

Como hemos establecido, la democracia participativa comenzó a ocupar un lugar más relevante como preocupación dentro de la ciencia política en las últimas décadas del siglo XX y hacia principios del siglo XXI, producto de las reconfiguraciones y transformaciones en el Estado que se dieron con la implementación de medidas de corte neoliberal (Barber, 2000; Chávez, 2011; De Sousa Santos, 2004; Fung y Wright, 2003; García-Montes, 2019; Macpherson, 1977; Pateman, 1970; Santos, 2002). Los debates y las teorizaciones académicas estuvieron motivados por mejorar la calidad de la democracia frente a procesos como la globalización, la Reforma del Estado y el

---

<sup>3</sup> Lissidini (2013); Welp, (2007); Zovatto (2015).

surgimiento de nuevas democracias que dinamizaron las relaciones económicas, políticas y sociales (Bayón Sosa, 2018).

En cuanto al primero de estos procesos, la globalización, se trató de un fenómeno económico y político que, a partir de los años setenta y en virtud de la incorporación de nuevas tecnologías de la comunicación, transformó el modelo de producción mediante la internacionalización y transnacionalización de la economía.<sup>4</sup> Este fenómeno condujo al aumento del comercio mundial y de la competencia internacional y al auge de las empresas transnacionales. El resultado de esto fue la progresiva desaparición de las fronteras para las empresas y los mercados nacionales que dejaron de ser la referencia para el movimiento financiero (Galindo Hernández, 2007).

En este nuevo sistema económico mundial, la mayoría de los Estados decidieron adecuar sus políticas económicas para adaptarse a las nuevas condiciones del comercio internacional. Con la profundización del proceso de globalización, las fronteras de los Estados se pusieron en jaque y se redujeron las capacidades de los gobiernos para intervenir en distintos asuntos, como la definición de las políticas públicas, producto de la creciente apertura de sus economías y de la relevancia que cobraron las instancias supranacionales, principalmente los mercados internacionales y los organismos multilaterales de crédito (Antía, 2010; Breman, 2014). Producto de ello, los problemas de representación y participación ya presentes se profundizaron: se evidenció una falta de respuesta a las demandas de la ciudadanía y, por consiguiente, se generó una distancia entre los ciudadanos, los representantes y las instituciones (Breman, 2014; Bresser Pereira, 1998).<sup>5</sup>

En ese marco de reconfiguración estatal, producto del impacto del proceso globalizador, se generó el segundo proceso que hemos mencionado como impulsor de la discusión sobre la calidad democrática: el de las Reformas del Estado. Hacia fines del siglo XX, se iniciaron una serie de transformaciones estructurales que intentaron responder al cambio de paradigma en el pensamiento político y económico de los países industrializados,

---

<sup>4</sup> Se reemplazó el esquema de la producción de bienes finales elaborados en una fábrica por la producción de partes componentes que podían ser producidas en cualquier parte del mundo y ensambladas directamente en los mercados finales (Galindo Hernández, 2007).

<sup>5</sup> Asimismo, dado el hecho de que los mercados siempre privilegian a los más fuertes y a los más capaces, se profundizó la concentración del ingreso, sea entre los países como entre los ciudadanos de un mismo país (Bresser Pereira, 1998, p. 522). En consecuencia, vastos sectores de la sociedad fueron marginados y excluidos de una condición de calidad de vida aceptable (Koppmann, 2014, p.386).

propio de esta etapa. Las reformas supusieron el abandono de la corriente keynesiana para reemplazarla por ciertas concepciones liberales que acompañaron al proceso de globalización. Desde la óptica neoliberal, toda intervención estatal era vista como perjudicial: “el Estado dejó de ser considerado la solución para ser visualizado como un obstáculo, un problema para el desarrollo” (Evans, 1996, p. 529). Por lo tanto, fue necesario la readecuación de los mecanismos de regulación, control e intervención para que respondiesen a los requerimientos de la globalización. Este viraje en la concepción del Estado quedó plasmado en el denominado Consenso de Washington, gestado en 1989. Dicho acuerdo se transformó en un programa político en el cual la reducción del Estado constituyó el basamento de las reformas en la administración pública. Sus propuestas principales referidas al sector se basaban en la descentralización de responsabilidades, la privatización de empresas públicas y otras actividades estatales, la tercerización de los servicios públicos, y la adopción de un nuevo modelo de gestión pública: el New Public Management (Bresser Pereira 1998; Ramírez Bouchard, 2009).<sup>6</sup>

El tercer proceso que vinculamos con el impulso a revisar la teoría democrática es la tercera ola de democratización que se inició a partir de la década de 1970 y que se caracterizó por la caída de regímenes autoritarios en diversos países y el surgimiento de democracias en su lugar.<sup>7</sup> Si bien se trataron de procesos desiguales, con avances y retrocesos en diferentes regiones del mundo, el surgimiento de nuevos Estados y los procesos de transición y apertura democrática pusieron a la “cuestión democrática” en el centro de los debates y discusiones. Esto se debió a que los nuevos gobiernos asumieron la responsabilidad de (re)fundación institucional de sus respectivos países, en particular, de aquellos estados que se encontraban en transición a un régimen democrático luego de largos períodos autoritarios. De este modo, las nuevas democracias no solo implicaron el acceso al sufragio y el restablecimiento de las instituciones democráticas, sino que también abrieron la posibilidad a la ciudadanía de pensar nuevas formas de representación

---

<sup>6</sup> El New Public Management (NPM) o Nueva Gerencia Pública plantea un esquema de organización de la gestión pública asociado a la administración privada en la medida que promueve y adopta sus principios organizacionales. El NPM se basa en una serie de principios generados desde la esfera de lo privado que aluden a la productividad, competitividad, flexibilidad, autonomía, eficiencia, eficacia, responsabilización, valor, servicio al cliente e innovación (Gómez Cárdenas, 2011).

<sup>7</sup> Entre estas se encuentran las transiciones en la Europa Mediterránea durante la década de 1970, la caída de la mayor parte de las dictaduras latinoamericanas en la década de 1980 y el surgimiento de nuevos Estados tanto por el fin del “socialismo real” como por los últimos procesos de descolonización durante 1990. Asimismo, durante la década de 1990 se completaron las últimas independencias coloniales: Namibia (1990), Hong Kong (1997), Macao (1999). Por último, el derrumbe de la URSS en 1991 dio lugar a la creación de países como Rusia, Ucrania, Bielorrusia, Kazajistán y Uzbekistán (Calvo y Gutiérrez, 2013).

y participación (Estévez, 2012; Lissidini, 2014; Souza, 2001). En palabras de Boaventura de Sousa Santos (2004) y Chávez (2011), la tercera ola de democratización abrió una disputa por los sentidos de la democracia: los sectores marginados y postergados impulsaron una redefinición de la gramática social vigente en el proceso de construcción del sistema democrático (Boaventura de Sousa Santos, 2004, p.50). Es decir, buscaron una participación mayor en la restauración del régimen.

Como se ha mencionado, estos tres procesos -el de globalización, de Reforma del Estado y de democratización-, son parte del contexto en el cual se forjó un nuevo modelo estatal. La globalización y la Reforma del Estado redujeron el aparato estatal y su injerencia, a la vez que significaron una transformación de la sociedad en la cual el mercado pasó a tener responsabilidades en la satisfacción de las necesidades sociales (Oszlak, 1999). En este marco de corrimiento del Estado y sus fronteras a través de la privatización, la descentralización, la desregulación, la internacionalización y la transnacionalización, ciertos sectores de la ciudadanía, especialmente los sectores populares, pusieron en cuestionamiento la reducción del Estado a través de protestas y manifestaciones (De Sousa, 2004). En el centro de estos debates y reclamos se hallaba la necesidad de cambios institucionales que habilitaran mayor legitimidad y aseguraran una adecuada representación de los intereses de la ciudadanía, los intereses individuales no podían continuar por sobre los intereses colectivos o de la comunidad. Para ello, el Estado debía reconstruirse y fortalecerse para lograr una mayor democracia (Cunill, 1995).<sup>8</sup>

En este sentido, los cambios mencionados produjeron una progresiva desconfianza y distanciamiento ciudadano frente a las instituciones públicas y su vez, dieron impulso a una revisión académica con el intento de pensar cuales eran las condiciones necesarias para la estabilidad del sistema democrático (Pateman, 1970). En este marco, diversos autores señalaron las limitaciones y dificultades de la democracia representativa en el nuevo escenario propuesto por la globalización, las cuales habían provocado una crisis de legitimidad social de la política representativa (Barber, 2000; Macpherson, 1977; Pateman, 1970; Rosanvallon, 2007).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Cunill (1995) afirmó que era fundamental que el Estado cambie su lógica para lograr que este actúe en función de la demanda social propuso la apertura de mecanismos y canales para que el Estado incluya la participación de la sociedad civil.

<sup>9</sup> La democracia representativa es el sistema de gobierno en el cual los ciudadanos eligen a sus representantes a través de elecciones. Estos representantes son los encargados de tomar decisiones en

Pateman (1970) sostuvo que la imagen clásica del hombre democrático se convirtió en irrealizable. Según la autora, esta imagen no reflejaba la realidad de la sociedad debido a que ignoraba las desigualdades de poder y la opresión que existían en la vida social y política, y a su vez, que no se consideraba la influencia de factores como el género, la clase social y la raza, los cuales delimitaban la forma en que las personas participaban en la democracia. En este sentido, esta imagen idealizada del hombre democrático servía para mantener el *statu quo* y perpetuar el poder de los grupos dominantes, mientras que excluía a otros grupos de la participación política y la toma de decisiones (Pateman, 1970). En palabras de Benjamín Barber (2000) las premisas de la democracia liberal representativa no eran intrínsecamente democráticas por su esencia fuertemente individualista que solo velaba por los derechos privados. En esta misma línea, Crawford Macpherson (1977) sostuvo que la democracia representativa, a través de la delegación, era insuficiente ya que generaba obstáculos al desarrollo pleno de la participación ciudadana y de la construcción de la ciudadanía.

Complementando esta mirada, Pierre Rosanvallon (2007) afirmó que no solo observaba múltiples fallas en el funcionamiento de los regímenes representativos sino también que la legitimidad electoral de los gobernantes ya no coincidía con la legitimidad de sus acciones. Frente a un contexto de preeminencia de desconfianza en las instituciones y representantes, el sociólogo francés identificó que surgió una organización de la desconfianza, mediante prácticas informales e institucionales que configuraron lo que denominó una *contrademocracia* que se definió como la democracia de la desconfianza (Annunziata, 2016).

Según Rosanvallon (2007) tres factores explican este advenimiento de una sociedad de la desconfianza. El primero de ellos, el factor científico, estuvo relacionado con el avance del conocimiento y la tecnología: la proliferación de información y la posibilidad de acceso a diversas fuentes han llevado a un contexto de incertidumbre, en donde la ciencia, que en un principio fue vista como un bastión de verdad, se volvió más compleja y a menudo puesta en discusión (p.27). Con respecto al segundo factor, de carácter económico, se argumentó que las crisis financieras y la desigualdad creciente contribuyeron a la desconfianza en las instituciones: a medida que las economías se volvieron más interdependientes, las dificultades económicas se percibieron como el

---

nombre del pueblo y de gestionar los asuntos públicos en beneficio de la sociedad en su conjunto (Schumpeter, 1942).

resultado de decisiones políticas y económicas que no beneficiaban a la mayoría (p.28). Por último, el factor sociológico, estuvo vinculado a los cambios en las dinámicas sociales: Rosanvallon (2007) argumentó que la individualización y la ruptura de lazos comunitarios tradicionales condujeron a una mayor desconfianza en los demás y en las instituciones sociales, que se vio exacerbado por la polarización política y social (p.29). Estos factores, según Rosanvallon, crearon un contexto en el que la desconfianza se convirtió en un rasgo característico de las sociedades contemporáneas, afectando tanto la dinámica política como la cohesión social.

Por ello, surgió esta *contrademocracia* que significó una forma de democracia que se contrapuso a la representativa e implicó velar por que los poderes fuesen fieles a sus compromisos y que respondiesen a los intereses generales de la ciudadanía. Es decir, frente a la desconfianza surgieron diversas formas de expresión ciudadana. Esta *contrademocracia* se desplegó mediante una serie de poderes que constituyeron el ejercicio indirecto de la soberanía: poderes de vigilancia, que implicaron el control de los diferentes dominios de la acción gubernamental; poderes de veto, en donde la ciudadanía reaccionó ante las distintas decisiones de los gobernantes y se expresó sobre todo mediante manifestaciones callejeras que lograron que el gobierno retroceda o los obligue a introducir modificaciones en las decisiones y/o políticas públicas, y, por último, los poderes de juicio, que significó que ante determinados temas, los polémicos y controversiales, se invitaba a la justicia para que intermediara (Rosanvallon, 2007).

Los diversos problemas que se identificaron en el funcionamiento de la democracia representativa, como la deslegitimación de los representantes, las desigualdades en la forma de participar de los asuntos públicos y la preeminencia de los derechos privados por sobre los de la comunidad (lo cual provocó la exclusividad de participación en la toma de decisiones por parte de los grupos dominantes), condujeron a una doble crisis, de participación y representación, y a la necesidad de reflexionar sobre nuevas formas de democracia (Subirats, 2001).<sup>10</sup> En este sentido, se consideró que la incorporación de distintos mecanismos participativos dotaría al sistema democrático de legitimidad y maximizaría las capacidades sociales y políticas de los individuos (Pateman, 1970). De este modo, Macpherson (1977) coincidió con Pateman (1970) en que, para lograr una

---

<sup>10</sup> Hablamos de doble crisis porque la participación estaba reducida a unos pocos y los ciudadanos percibían que los políticos y los partidos políticos no estaban cumpliendo con su función de representar los intereses y demandas de la sociedad (Brugué, Casademont y Prieto, 2020; Subirats, 2001).

sociedad más equitativa, era indispensable un continuo impulso a la participación de los ciudadanos que contribuyera a la construcción de una ciudadanía activa: ciudadanos informados, con capacidad de iniciativa y conciencia, interesados en los asuntos públicos y colectivos. Para ello, se apuntó a la apertura de las instituciones y a un rol más activo de los ciudadanos que permitiera procesos compartidos de toma de decisiones entre el gobierno y la sociedad civil, canalizados a través de innovaciones institucionales. Se promovió en distintas regiones del mundo, -especialmente en las nuevas democracias- la transformación de las instituciones, normas, leyes y prácticas políticas con el objetivo de instaurar una nueva soberanía democrática a partir de la inclusión social y la devolución de poder hacia la ciudadanía, y también a través de la incorporación de nuevas agendas (Chávez, 2011). En resumen, tanto desde la academia como en distintos gobiernos, progresivamente se enfatizó en que la democracia participativa era el complemento para mitigar el descontento con el funcionamiento de la democracia representativa (Bresser Pereira y Cunill, 1998).

Entonces, la democracia participativa se trató de una democracia en la cual se concedió más peso a la participación ciudadana en la actividad política y en la toma de decisiones a través de distintos mecanismos e instrumentos (De Sousa Santos, 2004). En la apuesta a estos mecanismos no solo se identificaba la intención de devolver a la política su sentido, disminuir la distancia existente entre representantes y representados, sino también se plasmó la preocupación por reducir la conflictividad política en un contexto de imperante insatisfacción con las instituciones y gobernantes (Zovatto, 2015). Por ello, esta nueva forma de democracia privilegiaba la construcción de la comunidad de una manera específica: las políticas públicas y las agendas debían ser propuestas y constituidas por los ciudadanos y representantes (Barber, 2000). Bajo estas premisas, se propuso mejorar la democracia representativa haciéndola más participativa: la participación surgió como instrumento de integración social y corresponsabilidad ciudadana (Fung y Wright, 2003; Montes, 2019; Santos, 2002).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Como mencionamos la **democracia representativa** es el sistema político en el que el poder es ejercido por representantes elegidos por el pueblo y la participación ciudadana generalmente está limitada a las elecciones y la participación en partidos políticos (Schumpeter, 1942). En cambio, la **democracia participativa** (DP) es un modelo de gobierno en el cual los ciudadanos tienen un rol activo y muchas veces directo en la toma de decisiones políticas (Pateman, 1970; Crawford Macpherson, 1977). A diferencia de la democracia participativa, en la **democracia deliberativa** (DD) se da importancia a la deliberación y argumentación racional (Lissidini, 2011). Es decir, la principal diferencia es que la democracia participativa promueve la participación en el proceso de toma de decisiones a través de distintos mecanismos e iniciativas como las consultas populares, referendos, asambleas ciudadanas, entre otros que posibilitan a los ciudadanos influir directamente en las políticas y decisiones gubernamentales. Mientras que, en la

Así, desde una perspectiva integradora que se aleja de visiones dicotómicas, se sostuvo que la relación entre democracia representativa y participativa puede ser de coexistencia (Bresser Pereira, 2005; Gaspardo, 2018; Schneider, 2016). Esto significa que la democracia participativa no surgió como una alternativa al sistema democrático vigente sino como un complemento a la acción del Estado (Bresser Pereira, 2005). Siguiendo esta línea, Gaspardo (2018) afirmó que la diferencia se encuentra en que estas son complementarias, cuando la democracia participativa reemplaza ciertas acciones de la propia democracia representativa, y son coexistentes cuando se identifican ambos modelos de democracia en diferentes escalas. Sin embargo, marca una diferenciación entre la democracia participativa y la democracia deliberativa. Para el autor la democracia participativa es más amplia ya que incluye instrumentos deliberativos que ponen al ciudadano en el papel de co-decisor en todos los momentos de decisión política mientras que en la democracia deliberativa el ciudadano únicamente participa en las discusiones. En cambio, Schneider (2016) argumentó que estas formas de democracia son indivisibles: la democracia representativa es la que posee rasgos de democracia participativa a partir de la incorporación de nuevas formas de participación ciudadana. Por lo tanto, consideró que no es posible oponer la democracia participativa y la de tipo deliberativa a la democracia representativa. Entonces, es pertinente considerarla como una mejora de esta.

A raíz de la expansión de esta forma de democracia, distintos estudios la han abordado desde sus diferentes características. Gonzaga y Marques Ferreira (2020) sostuvieron que la democracia participativa puede ser de baja y alta intensidad. En lo que respecta a la de baja intensidad, esta implica que la ciudadanía pueda participar de los procesos de decisión. En cambio, la de alta intensidad refiere a la incidencia en la formulación de la agenda y de políticas públicas. Gonzaga y Marques Ferreira (2020) también afirmaron que la democracia participativa presupone cuatro fundamentos: la inclusión de actores excluidos de las decisiones políticas, el carácter deliberativo de la participación, el papel pedagógico de la participación y, por último, la pluralidad de diseños institucionales. En cuanto al primer fundamento, al igual que en el planteo de De Sousa Santos (2004) es necesaria la ampliación de los espacios de participación para los actores marginados. El

---

democracia deliberativa, solo se busca el diálogo y la deliberación entre los ciudadanos y los representantes políticos.

segundo alude a que la participación debe incluir la deliberación. Es decir, sin deliberación, Gonzaga y Marques Ferreira (2020) consideraban que no hay democracia participativa. El tercer fundamento hace referencia a la utilidad pedagógica de la participación. Esto significa que la activa participación contribuye a que los actores perfeccionen sus capacidades ciudadanas. Por último, destacaron la diversidad de diseños institucionales que se pueden incorporar dentro de este tipo de democracia. En este sentido, afirmaron que generalmente son propuestos por la propia sociedad y no son el resultado de recomendaciones de medios científicos y/o tecnócratas (Gaspardo, 2018; Gonzaga y Marques Ferreira, 2020; Pateman, 1970).

Ahora bien, el surgimiento de la democracia participativa en el contexto de reformas neoliberales de la última década del siglo XX que cercenaron la capacidad de decisión de los gobiernos dando lugar a fenómenos como la abstención electoral, la crisis de confianza y la deslegitimación de las instituciones y representantes, puede interpretarse como una respuesta a la crisis de representación y participación que los cambios económicos y políticos previamente mencionados produjeron.<sup>12</sup> Las reconfiguraciones del Estado, acompañadas de la globalización y el surgimiento de nuevas democracias, abrieron un espacio para cuestionar la efectividad del modelo democrático tradicional y la necesidad de mejorar la calidad de esta. Este proceso puede ser visto como una ventana de oportunidad en el sentido de que la insatisfacción social con las estructuras de poder y la búsqueda de nuevas formas de participación ciudadana impulsaron no sólo a los científicos sociales sino también a los gobiernos y representantes a promover innovaciones en mecanismos participativos que permitieran una mayor inclusión y empoderamiento del ciudadano. Una ventana de oportunidad es un concepto utilizado en los análisis de políticas públicas que se ubica dentro del enfoque de las corrientes múltiples desarrollado por John Kingdon (1995). Desde esta perspectiva se considera que, en el proceso de formulación de políticas, los problemas, las políticas y la política se entrelazan y se separan en momentos y lugares clave que facilitan el desarrollo de una política específica en respuesta a un problema. La corriente de problemas abarca las diversas condiciones que tanto los formuladores de políticas como los ciudadanos desean abordar. La corriente de políticas representa un conjunto de ideas competidoras que buscan ser reconocidas en

---

<sup>12</sup> La representación se convirtió en una institución vacía de la voluntad de los representados, generando una distancia entre el sistema político y las necesidades y demandas de los ciudadanos (Subirats, 2001).

el ámbito de las políticas públicas. Por último, la corriente política está relacionada con la existencia de un entorno propicio para promover e implementar con éxito una iniciativa: ignorar la importancia de negociar, las posibilidades de alcanzar consensos entre diversos actores políticos, los contextos y resultados electorales, así como la potencial oposición social se considera que podría tener consecuencias muy significativas. En este marco, las ventanas de oportunidad política se abren cuando estas tres corrientes se alinean en momentos críticos, ya sea por problemas urgentes o por eventos en el ámbito político (Domínguez Virgen, 2011; Zahariadis, 2010).

### 1.3 Mecanismos de participación ciudadana.

Para dar cuenta de las experiencias de democracia participativa, abocaremos enseguida nuestro análisis a los mecanismos de participación ciudadana. Estos mecanismos son una forma de ejercer la democracia que se caracteriza por situar la capacidad de tomar decisiones políticas en la propia ciudadanía. Con su implementación, no se busca eliminar la intermediación institucional, sino establecer mayor inmediatez en las interacciones, es decir, una relación directa entre gobernantes y gobernados (Brugué, Casademont y Prieto, 2020, p.287).

Dentro de los análisis sobre la democracia participativa se estudian mecanismos específicos, usualmente suelen denominarse mecanismos de democracia directa (MDD) instrumentos de la democracia participativa con el fin de alcanzar una democracia verdaderamente representativa (Kaufmann, 2008), los cuales cobraron un lugar importante en las discusiones académicas (Altman, 2005; Brugué, Casademont y Prieto, 2020; Ippolito O'Donnell, 2007; Lissidini, 2011; Welp, 2007; Zovatto, 2015). Si bien se trata de experiencias de diverso tipo que poseen funcionamientos distintos y, por lo tanto, resultados disímiles, tienen en común la premisa de involucrar de manera directa a los ciudadanos en las cuestiones públicas del sistema político (Kaufmann, 2008).

Dentro de la discusión sobre los mecanismos de democracia directa, Ippolito O'Donnell (2007) afirmó que el verdadero espíritu de estos mecanismos es la apertura de espacios públicos en donde todos los ciudadanos tengan un igual acceso, puedan formular opiniones autónomas y sean efectivamente escuchados. Desde su perspectiva, el objetivo principal de los MDD debía ser alcanzar la democratización de la democracia.<sup>13</sup> Por ello,

---

<sup>13</sup> Según la autora, en América Latina había grandes índices de participación política. Sin embargo, el déficit se hallaba en la deliberación. Por lo tanto, la democratización de la democracia significaba avanzar

los MDD surgieron como medios de decisión política que fueran más allá del ejercicio democrático de las urnas. Una de sus principales características es la vinculación con la institución del voto más allá del tipo de mecanismo que se ponga en práctica: estos tienen una estrecha relación con el procedimiento de la elección, lo cual implica que los MDD se vean sometidos a las mismas dinámicas políticas que caracterizan a los comicios (Annunziata, 2013; Arques, 2014).

Entonces, los mecanismos de democracia directa surgieron para corregir el vacío institucional y de representación existente, y dotar al sistema político de legitimidad (Altmann, 2005; Welp, 2008; Zovatto, 2007). En esta línea, Altmann (2005) sostuvo que “la participación pública de los ciudadanos combate la apatía y la enajenación; el ciudadano se sentirá más participante cuando los asuntos relevantes al público sean considerados vía MDD” (p. 208). Por lo tanto, los mecanismos de democracia directa crean incentivos para una activa participación en los asuntos públicos, pero, a su vez, forman identidades y contribuyen a la construcción y el fortalecimiento de los regímenes democráticos. Por ello, generalmente son apoyados por la ciudadanía como alternativa para fortalecer la representación e incrementar la participación (Altmann, 2005). En este escenario, la participación aparece como demanda y como desafío de los gobiernos, según sostuvo Robert Dahl (1991), especialmente en los gobiernos locales ya que los ciudadanos se comprometen más cuando se trata de cuestiones centrales de su cotidianidad dando paso a una mayor democratización:

*“Podría intensificarse la vida democrática en pequeñas comunidades, por debajo del nivel del Estado nacional. La mayor escala de las decisiones no tiene por qué conducir necesariamente a un sentimiento de mayor impotencia, siempre y cuando los ciudadanos estén en condiciones de ejercer un control significativo sobre las decisiones en todos los asuntos que corresponden a una escala menor pero trascendente para su vida diaria: la educación, la salud pública, la planificación urbana, la cantidad y calidad de los servicios que brinda el sector público local (desde el mantenimiento del buen estado y la iluminación de las calles*

---

en la igualdad de participación y la escucha activa de todas las voces en la toma de decisiones públicas (Ippolito O'Donnell, 2007).

*hasta la conservación de los parques, paseos y lugares de recreación, etc.)” (p. 385).*

Ahora bien, para comprender el abanico de los mecanismos de democracia directa retomaremos ciertas clasificaciones de la literatura especializada sobre estos mecanismos (Altmann, 2005; Ippolito O’Donnell, 2007; Lissidini, 2011; Lissidini, 2014, Zovatto, 2015). El primero de ellos es presentado por Ippolito O’Donnell (2007) quien a partir de la observación de la existencia de un déficit en la deliberación trazó dos modelos de MDD:<sup>14</sup> los mecanismos de democracia directa ordenados y mecanismos de democracia directa contenciosos. El primer tipo de MDD hace referencia a la participación ciudadana de manera ordenada a través de mecanismos institucionales. Sin embargo, advirtió que este tipo de mecanismos, si bien contribuyen a la estabilidad del régimen político, no tuvieron como resultado la expansión de la democracia. En cambio, el segundo tipo de MDD, los mecanismos de democracia directa contenciosos habilitan a que todos los ciudadanos puedan ejercer su función como tales y, por consiguiente, puedan deliberar libremente (Ippolito O’Donnell, 2007).

La segunda clasificación de los MDD, realizada por Lissidini (2011), distingue entre aquellos conceptualizados como MDD “minimalistas” o “abarcativos”. Las concepciones “minimalistas” consideran exclusivamente como MDD a aquellos mecanismos que implican una votación, como los referendos, las consultas populares, los plebiscito y las revocatorias de mandato. Por su parte, los mecanismos “abarcativos” incluyen a aquellos que permiten la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas que, en general, son las iniciativas legislativas y, a su vez, aquellos MDD que les asignan a los ciudadanos la posibilidad de participar del proceso de toma de decisiones y del control de los poderes públicos (Lissidini, 2011).

El tercer criterio de distinción entre MDD, propuesto por Altmann (2005), refiere al lugar en donde se inicia la acción política. Esto significa distinguir si los mecanismos son promovidos desde arriba, ya sea desde el poder ejecutivo y/o el poder legislativo, o, por el contrario, si estos mecanismos son incentivados desde abajo. Es decir, son activados por la ciudadanía. En este caso el autor sostuvo que los ciudadanos pueden alterar el *statu quo* ya sea por el rechazo a una ley ya adoptada, por la propuesta de una nueva medida

---

<sup>14</sup> Según la autora esta falta de deliberación conduce a ciertos problemas para el ejercicio pleno de la ciudadanía (Ippolito O’donnell, 2007).

legislativa, o por la revocatoria de un funcionario. La principal diferencia se halla en que, en el primer caso, la ciudadanía tiene un papel reactivo y, en el segundo caso, proactivo (Altmann, 2005, p.212). A esta clasificación, Lissidini (2014) le agrega un tercer tipo de MDD, aquellos que implican la ratificación de ciertas propuestas por parte de los ciudadanos a través de los textos constitucionales, entre estos se destacan las consultas populares y/o los referendos obligatorios.

Un cuarto criterio de clasificación corresponde al ámbito de aplicación: por un lado, se encuentran aquellos MDD de tipo personal, estos mecanismos están relacionados con decisiones que afectan a una persona o a una autoridad específica. Esto puede incluir decisiones que rigen su comportamiento o su gestión, así como las que atañen a personas bajo su mando. Y por otro, los mecanismos de tipo sustantivos están orientados a temas o asuntos específicos, principalmente, se refiere a decisiones que están basadas en el contenido o la materia en cuestión, como políticas públicas, temas legales o cualquier área específica de interés (Zovatto, 2015).

En la quinta clasificación, y la última, se encuentra la distinción de Ippolito O'Donnell (2007) quien sostuvo que los MDD pueden ser MDD de carácter formal y de carácter informal: los formales son aquellos mecanismos que operan dentro de un marco legal establecido. Esto significa que están respaldados por leyes, reglamentos y procedimientos reconocidos por el sistema legal: la formalidad de estos mecanismos implica que deben seguir procedimientos específicos y que su efectividad depende de la estructura legal existente. En cambio, los informales hacen referencia a aquellos mecanismos que no están necesariamente regulados por leyes, sino que son impulsados por la comunidad y la sociedad civil. Esto incluye formas de control social, como las audiencias públicas, asambleas vecinales y movimientos de protesta. Estas formas de acción colectiva suelen ser más flexibles y adaptativas, permitiendo a las comunidades expresar sus preocupaciones y demandas sin la necesidad de seguir un proceso legal establecido.

Con respecto al uso de estos mecanismos en América Latina, se identificó que en la primera década del siglo XXI 18 países latinoamericanos regulaban diferentes mecanismos de democracia directa en sus constituciones, oportunamente reformadas durante las décadas de 1980 y 1990. Las razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero, siguiendo a Zovatto (2015) es posible identificar dos movimientos de reformas constitucionales: el primero de ellos sigue una tradición más “liberal” y está

presente en la mayoría de las constituciones latinoamericanas.<sup>15</sup> El segundo, se funda en la reforma constitucional de Colombia de 1991, continúa en la venezolana (1999), se profundiza en la reforma de Ecuador (2008) y, la de Bolivia en 2009, las cuales intentaron responder a distintas demandas sociales por una mayor participación.<sup>16</sup> Bajo estos dos paradigmas se puso en el centro del debate la proximidad al ciudadano: los bajos niveles de participación electoral y de la credibilidad en la política, principalmente en los políticos, condujeron a repensar a los Estados y sus democracias (Lissidini, 2011). Entonces, la aparición de estos mecanismos funcionó como vía para que la democracia se adaptara a las nuevas realidades sociales y políticas. Alicia Lissidini (2011) sostuvo que esta manera de pensar la democracia implicó alejarse del clásico prejuicio “democracia representativa versus democracia directa” para abordar una lectura en donde actores sociales y políticos, gobiernos y ciudadanos utilizan diversos dispositivos, rediseñando el proceso democrático (p.20).<sup>17</sup> Como mencionamos anteriormente la reducción de los intermediarios y una relación más directa con el ciudadano conduciría a un aumento en los niveles de la participación ciudadana y de los instrumentos de control dando como resultado una mayor calidad democrática (Schneider, 2007).

En las últimas décadas el uso de estos mecanismos ha aumentado exponencialmente en América Latina, donde convergen una variedad de MDD (Altmann, 2005; Lissidini, 2011; Welp, 2007; Zovatto, 2015). En los textos constitucionales latinoamericanos estos se denominan de diversa manera: iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, banca abierta, presupuestos participativos, entre otros (Zovatto, 2015).

El comienzo de la adopción de estos mecanismos de participación en la región se identificó con el proceso de democratización política en Latinoamérica que se abrió en

---

<sup>15</sup> Este paradigma reconoce los derechos constitucionales: la igualdad ante la ley, la separación de poderes y la protección de las libertades individuales, aunque también pone énfasis en la primacía del mercado como mecanismo de asignación de recursos y regulación de las relaciones económicas, políticas y sociales (Hirsch, 1997; Zovatto, 2015).

<sup>16</sup> Todas ellas promovieron y adoptaron asambleas constituyentes participativas, reconocieron la diversidad pluriétnica y pluricultural e incorporaron mecanismos de amparo y tutela de los derechos y varios mecanismos de participación ciudadana (Zovatto, 2015).

<sup>17</sup> Alicia Lissidini (2011) sostuvo que algunos autores han argumentado que los ciudadanos no están capacitados para tomar decisiones sobre los asuntos públicos. Asimismo, estos han considerado que generalmente los mecanismos participativos son utilizados de forma demagógica por parte de los partidos, gobiernos y grupos de interés. En efecto, el clásico prejuicio sobre la democracia participativa reside en que “lejos de fortalecer la relación entre ciudadanos, políticos e instituciones, la democracia participativa produce un debilitamiento de los propios mecanismos de la democracia representativa” (p.33).



proceso de reformas estructurales destinado a superar los desequilibrios macroeconómicos que por entonces atravesaba el país y a adaptar el sector público a las nuevas formas de la economía mundial.<sup>19</sup> En este sentido, estas reformas consistieron en la descentralización, es decir la transferencia de responsabilidades de gestión y de ejecución a las jurisdicciones provinciales y locales, la privatización de gran parte de los servicios públicos a empresas privadas, la desregulación y eliminación de ciertos organismos que ejercían funciones reguladoras de actividades económicas y la reducción de personal en la administración pública, lo cual implicó profundas transformaciones en la configuración, tamaño y papel del Estado nacional (Ramírez Brouchoud, 2009).

Estas reformas fueron acompañadas por una reforma constitucional en 1994, que introdujo cambios en las relaciones entre los niveles de gobierno e implicó el reconocimiento de nuevos derechos y garantías para los ciudadanos (Hernández, 2012). Una de las modificaciones fue la introducción de dos mecanismos de democracia directa, plasmados en los arts. 39 y 40 de la nueva Constitución: la consulta popular y la iniciativa legislativa,

*“Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal (...) El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este*

---

<sup>19</sup> La crisis económica fue agravándose a lo largo de la década de los ochenta y se agudizó con la hiperinflación de 1989 y 1990. Entre 1975 y 1991 inclusive, el país tuvo una inflación anual de más del 80% juntamente con un alto déficit fiscal (Krikorian, 2010; Novaro, 2010).

*caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular... ”<sup>20</sup>*

Si bien esta propuesta es considerada dentro de los MDD, su puesta en práctica es limitada ya que no conlleva la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, sino la posibilidad de presentar una propuesta de ley o emitir una opinión en determinados temas cuando el Congreso de la Nación o el presidente lo convoquen (Arques, 2014). Si bien a escala nacional, estos mecanismos se introdujeron a partir de 1994, tanto las provincias como los municipios habían introducido una gran variedad de MDD antes de la reforma constitucional (Sabsay, 2008).

#### 1.4.1 Los mecanismos de democracia directa en las jurisdicciones provinciales argentinas.

Los primeros mecanismos de participación, que posteriormente se establecerían formalmente como MDD, ya se identificaban en las primeras décadas del siglo XX: Mendoza (1916), Córdoba (1923), Entre Ríos (1933) y Buenos Aires (1934) incorporaron, a partir de las directrices que estableció la Constitución Nacional de 1860, mecanismos de referendo, derechos de iniciativa y de destitución de funcionarios electivos. A partir de la década de 1950 algunas provincias avanzaron aún más en la adopción de estos mecanismos. A partir de la provincialización de los antiguos territorios nacionales se extendieron los derechos de iniciativa popular, referéndum y revocatoria a Chaco (1957), Misiones (1958), Neuquén (1957) y Corrientes (1960).

Con la restauración del régimen democrático en 1983, se aceleró el proceso de adopción de los mecanismos de democracia directa. Este proceso, que se había iniciado a principios de siglo, se vio reforzado por una de las medidas que se implementaron dentro de la reforma administrativa propuesta por Menem.<sup>21</sup> Como mencionamos anteriormente, en 1989, comenzó el proceso de descentralización que tuvo por objetivo la delegación de responsabilidades de la nación a las provincias en materia de diseño y ejecución de las políticas y de administración de los recursos, y la transferencia de los fondos correspondientes en forma automática a cada uno de los distritos por medio de los mecanismos de coparticipación federal de impuestos (Ansolabehere, 2003).

---

<sup>20</sup> Constitución de la Nación Argentina, 1994, Artículo 39 y 40. Cf. [Constitución de la Nación Argentina](#)

<sup>21</sup> Estas reformas estatales fueron en parte una respuesta a una situación crítica que se llegó a partir de la desindustrialización y la crisis económica que se intensificó a lo largo de la década de los ochenta (Krikorian, 2010).

En este escenario, la descentralización marcó un antes y después en la política provincial de adopción de mecanismos de participación. La transferencia de la prestación de los servicios públicos sociales, como la salud, la educación y la seguridad, cambió la fisonomía de las administraciones provinciales: el pasaje de poder y atribuciones desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales (provincias, municipios o regiones), significó no sólo la reducción del tamaño del gobierno nacional sino también la transferencia de responsabilidades en la toma de decisión hacia dichas unidades. A partir de ello, adquirieron una mayor autonomía y un mayor protagonismo tanto en la formulación e implementación de leyes y/o políticas públicas como en la configuración de espacios y/o instrumentos para el desarrollo de instancias participativas institucionalizadas (Cao, 2008; Cardozo, Furnari y Piana, 2023; Cravacuore, 2003; Iturburu, 2000; Ortiz de Rosas, 2016; Smulovitz y Clemente, 2004).

En este sentido, observamos que la reforma de la Constitución en 1994 y la descentralización representaron un cambio en las formas de participación ciudadana. En primer lugar, la reforma constitucional representó un hito en cuanto a la ampliación de derechos y garantías para los ciudadanos, aunque los mecanismos participativos incorporados a nivel nacional hayan sido limitados. En segundo lugar, el proceso de transferencia de funciones otorgó mayor autonomía a las provincias y a los municipios, que consideramos que abrieron una ventana de oportunidad para la adopción de nuevos enfoques y experiencias participativas y la formulación e implementación de sus propias políticas públicas en las escalas subnacionales y locales.

Volviendo al análisis de los MDD a nivel provincial se observa que luego de la mentada reforma constitucional de 1994, diez provincias introdujeron mecanismos de democracia directa, dando como resultado que la mayoría de las provincias argentinas adoptasen estos mecanismos participativos en sus textos constitucionales (Sabsay, 2008). Posteriormente, en diferentes constituciones provinciales (Buenos Aires, 1994; Chaco, 1994, La Rioja, 2008; Río Negro, 1988; San Luis, 2011) se reconocieron ciertos principios,<sup>22</sup> se exhortó a garantizarlos y también se habilitó la incorporación de estos mecanismos en la escala local. Estos estuvieron asociados a la activa participación ciudadana, por ejemplo, el derecho a solicitar y recibir la adecuada información, y el derecho a participar en las decisiones y gestiones públicas (Sabsay, 2008). Según el

---

<sup>22</sup> El acceso ampliado a la justicia, el derecho a un ambiente sano y un desarrollo sustentable, y el derecho a participar en los asuntos públicos (Sabsay, 2008).

análisis de Lafferriere (2006) veintidós (22) de las veintitrés (23) provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con algún tipo de mecanismo de democracia directa en sus textos constitucionales.<sup>23</sup> En trece provincias se identifican MDD obligatorios, lo cual significa que las constituciones obligan a utilizarlos en determinadas situaciones. En la mayoría de los casos, se trata de MDD asociados a los referéndums vinculantes y los no vinculantes. Estos se identifican en quince (15) provincias y en diez (10) de ellas se reconoce la existencia de mecanismos para reformar o enmendar constituciones y/o para realizar una revocatoria de mandato. Al mismo tiempo, dieciséis (16) de las veintitrés (23) provincias argentinas establecen en sus constituciones la posibilidad de que sus municipios puedan llevar adelante derechos de iniciativa, *referéndum* y revocatoria: sólo siete (7) provincias no mencionan explícitamente la incorporación de estos mecanismos en el nivel local (Arques, 2014; Schneider, 2016).

Por su parte, a nivel municipal se identifica la presencia de un amplio espectro de MDD (Arques, 2014). La proximidad entre representantes y representados, así como diversos procesos que reconfiguraron las competencias de los municipios argentinos, supusieron la apuesta al ámbito local como espacio para la adopción y el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana.

Existe un consenso en que la escala local es el espacio privilegiado para la participación ciudadana: los gobiernos locales tienen la particularidad de desenvolverse en un espacio territorial de dimensiones reducidas, lo que produce que se generen otro tipo de articulaciones entre la sociedad y el estado posibilitando la construcción de canales más directos de comunicación, articulación y planificación (Annunziata, 2010). En este sentido, los procesos de descentralización y transferencia de funciones y competencias (y en menor medida de recursos) por parte del nivel nacional han tenido un fuerte impacto sobre los gobiernos locales. La retirada del Estado nacional de su rol planificador marcó un cambio significativo en la concepción tradicional de las responsabilidades que tenían los gobiernos locales: históricamente las competencias y funciones de los municipios argentinos estuvieron vinculadas a la prestación de los servicios públicos básicos (Cravacuore, 2006). Con la descentralización los gobiernos locales pasaron de ser meros

---

<sup>23</sup> La provincia de Entre Ríos es la que hasta el año 2006 no había incorporado en su legislación mecanismos de democracia directa (Lafferriere, 2006).

administradores de los servicios urbanos a gestionar un conjunto de nuevas responsabilidades y consigo mismo, una ampliación de su agenda.<sup>24</sup>

Esto permitió el surgimiento de políticas locales innovadoras que se centraron en nuevos instrumentos de promoción que cambiaron el enfoque del desarrollo local (Cravacuore, 2003). A partir de este momento, los gobiernos locales debieron conducir el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas y, asimismo, ser capaces de construir y articular redes y acuerdos territoriales con actores e instituciones de la comunidad: “El Estado siguió estando en el centro de las decisiones vinculadas al desarrollo. Si antes era el nivel nacional quien lo garantizaba, actualmente es el local” (Cravacuore, 2006, p. 186). Progresivamente, las relaciones entre los actores locales y los estados municipales que se dieron fueron cobrando gran relevancia como un nuevo enfoque del desarrollo local.<sup>25</sup>

Es en este escenario que la escala local se configuró como el primer eslabón del Estado y el articulador de las relaciones con los diferentes actores de la comunidad: pasó a ser la caja de recepción de demandas y reclamos más allá de competencias y jurisdicciones (Fidyka, 2004). Como resultado, se produjo una resignificación y jerarquización del ámbito local: varios académicos han señalado que los municipios se configuraron como centro de decisiones, de estrategias propias, de políticas innovadoras sin intermediación de jurisdicciones provinciales o nacionales y asimismo, han generado nuevas formas de legitimación política a partir de cómo los gobiernos locales establecieron relaciones con el conjunto de actores de las comunidades (Cao, 2008; Cravacuore, 2006; Iturburu, 2000).

Hasta aquí hemos realizado un recorrido sobre la adopción de los mecanismos de democracia directa en la escala provincial y la creciente relevancia de la escala municipal en la relación estado-sociedad. Esta última escala comenzó a funcionar como primer anillo en la relación con la ciudadanía. Esto llevó a los municipios a asumir la responsabilidad de ampliar esa relación y transformar la representación política en el territorio a través de la implementación de mecanismos de participación más eficientes y

---

<sup>24</sup> Ferla (2014) sostuvo que la expansión de atribuciones en los municipios no fue acompañada por un incremento en los recursos técnicos, económicos y administrativos que sea acorde con el crecimiento y la complejidad de las nuevas responsabilidades.

<sup>25</sup> Según Cravacuore (2003) la cuestión del desarrollo local a partir de 1995 se convirtió en un tema prioritario en la agenda pública. En esta línea, su propuesta sostiene que los gobiernos locales deben formar parte de una intrincada red de actores e instituciones para impulsar proyectos políticas públicas, proyectos o programas viables y que contribuyan a la mejora de las condiciones de vida de toda la comunidad, en donde el estado local tiene como función principal guiar el proceso de diseño y ejecución de políticas mediante los recursos, habilidades y competencias que le corresponden (Cravacuore, 2003).

ágiles, y de control de los poderes públicos por parte de la sociedad civil. Asimismo, en la escala local se identificó la ampliación progresiva del espectro de temáticas en agenda que convocaban a la ciudadanía: ya no se restringía a las demandas en torno a las condiciones de vida, sino que se incorporaron nuevas iniciativas y temas en la agenda pública (Annunziata, 2010; Rofman y Foglia, 2015). A continuación, profundizaremos sobre cómo se dio este proceso de jerarquización de los espacios locales a partir de la implementación de los mecanismos de participación ciudadana en ese ámbito.

#### 1.4.2 Los mecanismos de democracia directa en las jurisdicciones locales argentinas.

Como se ha mencionado, las últimas décadas estuvieron signadas por cambios en los distintos niveles del Estado. En el caso de la escala local, no solo se observan cambios en sus funciones tradicionales y en la percepción que la ciudadanía tiene sobre los municipios, sino que también se desarrolló una serie de políticas en pos de la transparencia y de la participación de los vecinos: avances y mejoras en la comunicación y el acceso a la información, políticas de transparencias y rendición de cuentas, mejoras en la calidad de respuestas al ciudadano e iniciativas locales de políticas públicas de diseño participativo son algunas de las grandes transformaciones que allí se identificaron (Annunziata, 2010; Arques, 2014; Rofman y Foglia, 2015).

En lo que respecta a las experiencias de participación ciudadana que se pusieron en marcha en el ámbito local, se reconocen diversas iniciativas de articulación entre distintos actores bajo el formato de mesas de trabajo y de planificación estratégica. Asimismo, desde la sociedad civil se impulsaron reclamos de intervención del Estado sobre nuevas cuestiones y temas vinculados a los derechos humanos, los problemas ambientales, las condiciones de vida urbana, la discriminación de género, la violencia. Por lo tanto, las administraciones municipales comenzaron a discutir y trabajar sobre nuevas temáticas (Rofman y Foglia, 2015; Schneider, 2016),

Rofman y Foglia (2015) presentan y esquematizan los tipos de políticas participativas que se dan en la escala municipal argentina. El primer tipo engloba las políticas de participación ciudadana, iniciativas y espacios de articulación que tiene como objetivo la plena participación ciudadana en las políticas públicas tanto en el proceso de formulación como en el momento de la decisión. Los autores destacan principalmente dos: los presupuestos participativos (PP) y los planes estratégicos (PE). En cuanto a los primeros, los autores destacan que en el año 2012 alrededor de cuarenta y cinco municipios (45)

desarrollaban este tipo de iniciativa. En lo que respecta a los PE, implican la elaboración de forma participativa, de planes y proyectos de desarrollo de los municipios, ciudades y/o barrios, los autores mencionan que su momento de auge se sitúa a fines de la década del 1990, enmarcado en las propuestas estratégicas de desarrollo local. Actualmente, este mecanismo está presente extensamente, en municipios de diferentes tamaños y provincias

26

Los tipos predominantes de MDD que se implementaron a nivel municipal fueron planes estratégicos participativos, presupuestos participativos, foros ciudadanos, audiencias públicas, bancas abiertas, iniciativas ciudadanas, agenda 21 (agendas de medio ambiente), consejos territoriales (vecinales o sectoriales), auditorías ciudadanas y referéndums (Schneider, 2016). En los análisis disponibles sobre los principales mecanismos de democracia directa que se despliegan en los municipios, se destacan los presupuestos participativos: más de cuarenta (40) administraciones municipales desarrollan este tipo de políticas, entre las que se destacan Rosario, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2002) y Morón (2006) como los primeros municipios en adoptarlas (Annunziata, 2013). Luego, se encuentran los planes participativos, estos asumen distintas modalidades, los más comunes son los planes estratégicos de desarrollo, planes de prevención del delito y planes urbanos. Los foros ciudadanos y las audiencias públicas también cobran gran relevancia en la escala local, progresivamente este tipo de prácticas es cada vez más habitual en ese nivel de gobierno (Arques, 2014; Schneider, 2016).

El segundo tipo de política participativa que destacan los autores es el de las políticas socio-productivas y de desarrollo local. Se trata de políticas públicas orientadas a potenciar la capacidad de trabajo de pymes, emprendimientos y cooperativas locales a través de diferentes programas. Por lo general, estos dispositivos implican una participación tanto de los beneficiarios como de las organizaciones de base territorial en decisiones relativas a la ejecución de las acciones. También se encuentran las políticas de desarrollo productivo, en donde se busca la articulación y participación de actores económicos locales con el objetivo de promover el desarrollo económico local. A diferencia de las iniciativas previamente mencionadas, en este caso se trata de acuerdos

---

<sup>26</sup> Sin embargo, no se cuenta con datos ciertos acerca de la cantidad de municipios argentinos que lo han adoptado (Rofman y Foglia, 2015)

con actores económicos ya consolidados que generalmente tienen cierto peso en el entramado productivo local.

Por último, el tercer tipo de MDD implementado por los municipios está representado por los mecanismos participativos de gestión, instrumentos o instancias participativas. Estos se utilizan para el diseño de políticas públicas en distintos campos de intervención. Generalmente, sus lineamientos y procedimientos más significativos están estructurados bajo una lógica vertical, es decir, son promovidos desde las instituciones. De todas formas, incluyen espacios de articulación con un amplio número de actores de la sociedad civil. Rofman y Foglia (2015) mencionan que se trata de instancias de consulta a la sociedad sobre determinadas temáticas y suelen asumir la forma de consejos asesores y/o consultivos, foros, entre otros.<sup>27</sup>

Dentro de las diversas experiencias de participación ciudadana ensayadas para extender, fortalecer y profundizar la democracia, y transformar al Estado y la gestión pública en la escala local, se encuentran las Bancas Abiertas, tema que atañe puntualmente a la presente tesina. Es un mecanismo que tiende a promover una comunicación orgánica y pública entre el poder legislativo local y la comunidad e impulsar el debate por parte de los concejales, sobre temas que los vecinos e instituciones promuevan como prioritarios. Es decir, constituyen instancias que permiten a los habitantes y a las organizaciones de la sociedad civil exponer temas de interés comunal o particular de incidencia municipal, ante los Concejos Deliberantes (Fidyka, 2020).

Este mecanismo generalmente se implementa a través de la colocación de un asiento específico en el mismo recinto de sesiones del Concejo Deliberante destinado a la exposición, la cual tiene un tiempo limitado y se instrumenta al comienzo de las sesiones ordinarias. Este asiento se solicita previamente al cuerpo mediante un formulario específico donde se expresa la voluntad de utilizarlo. El vecino puede presentar proyectos, demandas, problemas. Si bien en su instrumentación cuenta con algunas variantes, básicamente implica una participación con voz, pero sin voto, a pedido de la parte

---

<sup>27</sup> En un análisis comparado de la adopción de MDD realizado por Cecilia Schneider (2016) en las capitales provinciales se identificó que Ushuaia, Santa Fe, La Rioja, Misiones y Salta se destacan por su mayor cantidad de mecanismos de participación ciudadana. Por el contrario, Mendoza, San Juan, Córdoba y Chubut son las que menos mecanismos ofrecen a la ciudadanía. En el caso de los municipios bonaerenses, se destaca el municipio de Morón por poseer la mayor cantidad de MDD, doce (12), luego le sigue el municipio Avellaneda con ocho (8) y, por último, se encuentran San Isidro con siete (7) y San Martín con seis (6).

interesada, como una forma para acercar propuestas y mejorar la comunicación entre los vecinos e instituciones y el Concejo Deliberante. Generalmente, las bancas abiertas pueden ser utilizadas por todos los vecinos que residan en el ámbito de aplicación, en representación propia o de una institución y organización para exponer temáticas o propuestas de interés municipal que se estimen pertinentes (Annunziata, 2010).

La cuestión central de las Bancas Abiertas es que, al hacer uso de la misma banca y en el mismo recinto que los concejales, los vecinos se acercan de modo simbólico al poder:

*“El ciudadano se pone en el lugar del representante, al hablar sentado desde una banca, que se sitúa en un lugar central del recinto pero que es sorprendentemente similar a las demás. El hecho de que la participación-presencia sea predominante no implica la ausencia de otras dimensiones de la participación”* (Annunziata, 2010, p. 14).

Entonces, los ciudadanos participan en el espacio deliberativo y de toma de decisión, Annunziata (2010) afirmó que esto produce que su intervención tenga cierto tono de solemnidad, con ciertas expresiones formalizadas de la palabra y con una preparación de la exposición con anterioridad por la formalidad que imponen los Concejos Deliberantes:

*“El mecanismo de la Banca Abierta tiene una fuerza particular en la producción de la cercanía, como puesta en escena de la anulación de la distancia y la diferencia representativas. así, a la idea tan difundida de que los representantes deber ser “hombres comunes”, de que deben ser como los representados, esta puesta en escena parecería añadirle que los representados también pueden ser como los representantes y, que son sin duda, los mejores representantes de sí mismos”* (Annunziata, 2010, p. 337).

#### 1.4.3 La Banca Abierta en los municipios argentinos.

La Banca Abierta ha sido instituida por ordenanza en muchos municipios del país. Algunos de ellos son: Gral. Alvear (Banca Ciudadana); Monte Hermoso, Cutral Co, Eldorado (Banca del Pueblo); Luján, Cañuelas, San Pedro (Banca Abierta); Río Grande, Puerto Deseado, San Martín de los Andes (Banca del Vecino); La Plata, Avellaneda, Bahía Blanca y Pilar, denominada “Banca 25” (Fidyka, 2004).<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Dicha denominación hace referencia, de manera simbólica, a que el concejal n°25 es el pueblo.

Previo a la ventana de oportunidad que se abrió en los primeros años de la década de 1990, estos mecanismos eran eventuales y aislados. El primer antecedente de su implementación fue en la Municipalidad de Mendoza en el año 1942. A través de la ordenanza N°991 se creó la Banca del Vecino, que habilitó a los vecinos a exponer sus ideas y opiniones a los temas inherentes al municipio en el ámbito legislativo. Para utilizarla, se lo debía solicitar por escrito al presidente del cuerpo y sería facultad de la Comisión de Labor Deliberativa aprobar la petición. Una vez aprobada, cada orador tendría el uso de la palabra por el tiempo máximo de quince (15) minutos y una vez finalizada la alocución, el cuerpo deliberativo le daría forma de expediente y sería girado a la comisión correspondiente de acuerdo con el tema expuesto.<sup>29</sup>

El segundo antecedente que encontramos fue la experiencia en el Concejo Deliberante de la ciudad de Cutral Co (Neuquén) en el año 1995. Su creación se fundamentó en la necesidad de dictar los instrumentos que posibiliten a los ciudadanos hacer uso de un derecho que les concede la Carta Orgánica Municipal. Sobre sus requisitos y condiciones, se estableció que podrán hacer uso de la banca todos los ciudadanos, que tendrían quince (15) minutos para expresarse sobre algún tema con incidencia municipal, con la posibilidad de ampliar la exposición en caso de que los concejales presentes lo consideraran.<sup>30</sup>

Estos primeros casos que se dieron en este momento concreto dieron lugar a que se siguieran desarrollando experiencias participativas similares, como la Banca del Vecino en el Concejo Deliberante del Departamento de Tupungato (Mendoza) en el año 1998. En los fundamentos de la ordenanza se mencionó que era necesario que el departamento legislativo arbitrará los medios para que la ciudadanía pudiera tener un canal de expresión directo, siendo el Concejo Deliberante el ámbito natural que les facilitaría el contacto directo con el máximo nivel de decisión. Con respecto al funcionamiento de la Banca del Vecino se estableció que todos los ciudadanos debían ser escuchados, y para ello, dispondrían de quince (15) minutos para hacer uso de la palabra sobre temas relacionados al municipio.<sup>31</sup> En 1999, se sancionó en el Concejo Municipal de Rosario la creación de

---

<sup>29</sup> Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Mendoza, 1942, Ordenanza municipal N°991.

<sup>30</sup> Concejo Deliberante de la Ciudad de Cutral Co, 1995, Ordenanza municipal N°1.555. Cf. [concejocutralco.ar](http://concejocutralco.ar)

<sup>31</sup> Honorable Concejo Deliberante Tupungato, 1998, Decreto del Concejo Deliberante N°49. La ordenanza no se encuentra digitalizada y accedimos a ella a través del trabajo “La Banca del Vecino en el municipio de Tupungato” (Elicer Livellara, 2014).

la Banca del Vecino desde la cual cualquier persona podría ejercer su derecho a peticionar.<sup>32</sup>

Ahora bien, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, se identifica que se instrumentaron mecanismos de Banca Abierta en alrededor del 49,45% de los municipios (López, 2022). Es decir, casi la mitad de los municipios bonaerenses cuentan con una ordenanza o normativa que faculta a la ciudadanía a presentar ante el órgano deliberativo municipal una inquietud, reclamo o propuesta (López, 2022).

A partir de la década de 1990 comenzaron a implementarse las primeras experiencias en los partidos de la PBA: en el año 1994 surgió la Banca Abierta en el Concejo Deliberante de General Pueyrredon. Esta facultó a todas las personas, fueran o no residentes del partido, a expresar opiniones, denuncias o propuestas en el ámbito legislativo en el marco de las sesiones ordinarias. Para poder hacer uso de este mecanismo se estableció que se debía completar un formulario con los datos de la persona o institución interesada y una descripción breve sobre el tema a exponer.<sup>33</sup> Dos años más tarde, se creó la Banca Abierta en los departamentos deliberativos de Necochea y Zárate. En ambos casos, el argumento para implementarla fue la necesidad de generar mecanismos para una participación activa y directa de los ciudadanos y la estimulación de la atención y el debate por parte del cuerpo legislativo sobre temas que vecinos e instituciones promovieran como prioritarios. Los requisitos para su uso no fueron restrictivos: cualquier persona, fuera o no residente del partido, fuera o no mayor de edad, podría acceder. A su vez, se dispuso que en el caso de Necochea las solicitudes se recibieran por la Secretaría del HCD, en cambio en Zárate las mismas serían recepcionadas por la Mesa de Entradas del HCD.<sup>34</sup> Es importante señalar que, en la ordenanza que creó la Banca Abierta en Zárate, se menciona que en pocos distritos se encontraban mecanismos como este, pero existían antecedentes como en el municipio de Gral. Pueyrredon y General Rodríguez.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Concejo Municipal de Rosario, 1997, Ordenanza N°90321. La ordenanza no se encuentra digitalizada, a partir del digesto del Concejo Municipal de Rosario pudimos conocer el número de la ordenanza y el año en que fue aprobada y sancionada.

<sup>33</sup> Honorable Concejo Deliberante del Municipio de General Pueyrredon, 1994, Decreto N°478.

<sup>34</sup> Honorable Concejo Deliberante de Necochea, 1996, Decreto N°867; Honorable Concejo Deliberante de Zárate, 1996, Decreto N°408. (1996).

<sup>35</sup> En el caso de General Rodríguez no hemos encontrado información que amplíe este argumento.

Luego, en 1998 surgió la Banca Abierta en el ámbito del Concejo Deliberante de Morón. A diferencia de los casos previamente analizados, sólo podrían acceder los vecinos, vecinas e instituciones del partido. Sobre las condiciones y requisitos se estableció que las solicitudes serían públicas, a través de la Mesa de Entradas del HCD, en donde los ciudadanos que desearan utilizar la banca debían expresar el objeto de la exposición con sus datos personales.<sup>36</sup> Por último, se destaca también la Banca 21 en el ámbito legislativo del municipio de Tandil, que se creó por medio del decreto n°1690 en el año 2002. En general, no existen grandes diferencias con las bancas abiertas analizadas previamente; únicamente se detalló que podían participar las personas mayores de edad y que poseyeran un año de residencia y domicilio en el partido como mínimo.

Asimismo, se identifican experiencias mucho más recientes que dan cuenta de la proliferación de este mecanismo participativo. Por ejemplo, el caso del Honorable Concejo Deliberante de San Cayetano en el año 2008, en San Pedro en 2010 y en La Plata en el año 2009.<sup>37</sup> También, el departamento deliberativo de Tapalqué instrumentó la Banca Abierta del Ciudadano en 2011.<sup>38</sup> Por último, encontramos que los municipios de Exaltación de La Cruz y Moreno recientemente adoptaron este mecanismo. En el primer caso en el año 2019 en el caso de Moreno en el año 2021, en ambos municipios se denomina Banca Abierta.<sup>39</sup>

A partir del análisis de las experiencias bonaerenses en la adopción de Banca Abierta, se desprende que durante los últimos treinta años se ha institucionalizado este mecanismo de participación ciudadana. En segundo lugar, se identifica que la extensión de su uso no responde a características demográficas, sociales o económicas propias de los municipios, sino que más bien responde a un compromiso que asumen, en este caso, los concejos deliberantes para abrir nuevos canales de participación ciudadana: en las distintas ordenanzas se argumenta que propiciar la participación ciudadana es fundamental para

---

<sup>36</sup> Honorable Concejo Deliberante de Morón, 1998, Decreto N°083 (1998) y su modificatoria registrada bajo el decreto N°4 del año 2007.

<sup>37</sup> Honorable Concejo Deliberante de San Cayetano, 2008, Ordenanza N°1576. (2008). Cf. [Honorable Concejo Deliberante San Cayetano | Digesto \(hcdsancayetano.gob.ar\)](http://hcdsancayetano.gob.ar); Honorable Concejo Deliberante de San Pedro, 2010, Decreto N°23. (2010); Honorable Concejo Deliberante de La Plata, 2009, Ordenanza N°10511.

<sup>38</sup> Honorable Concejo Deliberante del Partido de Tapalqué, 2011, Ordenanza N°2143. Cf. [Banca Abierta – HCD Tapalqué](#).

<sup>39</sup> Debe mencionarse que en el año 2008 se registró el ingreso de un proyecto de ordenanza para instrumentar la banca del pueblo. Sin embargo, la propuesta no prosperó y fue archivada, Ordenanza del Honorable Concejo Deliberante del Partido de Moreno N°6537 (2021).

mejorar y perfeccionar la toma de decisiones políticas, y que la participación activa y directa de los ciudadanos en estos ámbitos enaltece la labor legislativa en los Concejo Deliberantes.<sup>40</sup> En términos generales, los mecanismos de Banca Abierta analizados, a través de sus respectivas ordenanzas, establecen quiénes pueden participar en las mismas. En la mayoría de los casos, establecieron como requisitos para el uso de la banca las edades mínimas y la residencia en el distrito. La forma de solicitud para su inscripción se estableció en forma escrita presencial ante las Mesas de Entradas o Secretarías de los Honorables Concejos Deliberantes. A su vez, establecieron que los temas a tratar debían enmarcarse en las competencias del órgano legislativo y que los debates o exposiciones de carácter político, partidario o ideológico en el marco de la banca no serían aceptados ya que no respondían al espíritu con el que habían sido creados estos mecanismos.

Sobre las diferencias que se hallaron en las distintas experiencias, se destaca la duración de las exposiciones en la banca: la mayoría limitaron el uso de la palabra a diez (10) minutos (Bahía Blanca, La Plata, Moreno, Morón, San Pedro y Tandil). En cambio, otras establecieron que el tiempo máximo debía ser siete (7) minutos (General Pueyrredon y Necochea), y quince minutos en el caso de Exaltación de la Cruz y Tapalqué. La excepción es el HCD de Zárate, en la ordenanza se estableció que el tiempo asignado para el uso de la palabra quedaría sujeto a la disposición del presidente del cuerpo y de los presidentes de los bloques políticos. La segunda diferencia que se desprende del análisis tiene que ver con el tratamiento que se le brinda al tema o cuestión presentada a través de la Banca Abierta: algunas ordenanzas esbozan un posterior tratamiento en las comisiones internas de los HCD (General Pueyrredon, Moreno y Tapalqué) pero la gran mayoría no establecieron el procedimiento mediante el cual dicho asunto puede convertirse en un pedido de informes, en una comunicación, en una resolución o en una ordenanza (Bahía Blanca, Exaltación de la Cruz, La Plata, Necochea, San Cayetano, San Pedro, Tandil y Zárate).

### 1.5 Reflexiones finales del capítulo.

Hasta aquí, hemos desarrollado el marco teórico en el que nos sustentamos para el análisis de un mecanismo de democracia directa en el ámbito local. Los enfoques que

---

<sup>40</sup> Para llevar el análisis a cabo, en un primer momento se utilizaron como soportes los análisis de Annunziata (2013), Fidyka (2004) y Fidyka (2020), los cuales identifican en qué Concejos Deliberantes se hallaban experiencias de “Banca Abierta”. A partir de ello, rastreamos las páginas web de esos concejos deliberantes con el objetivo de ampliar la información disponible. Luego, seleccionamos aquellos municipios en donde se encontraban disponibles las ordenanzas y/o decretos que crearon dicho mecanismo.

retomamos a lo largo del capítulo muestran que la democracia participativa surgió en un contexto de fuerte descenso de participación electoral y de la credibilidad en las instituciones y en los políticos, juntamente con un aumento de las exigencias y demandas de los ciudadanos por un mayor acceso al diseño y la toma de decisiones en las políticas públicas y un mayor control político y transparencia de las administraciones. Por ello, comenzaron a repensarse y reconstruirse las ideas de la democracia, las relaciones del Estado con la sociedad civil y las herramientas y acciones con las que contaba la ciudadanía para participar en los asuntos públicos. Desde la ciencia política, se elaboró un marco teórico que ofreció una respuesta a la doble crisis de participación y representación: la democracia participativa significaba un complemento a la democracia representativa con el objetivo de contribuir a ampliar la participación y deliberación en los asuntos públicos (Chávez, 2011; Gonzaga Marques Ferreira, 2020; Pateman, 1970).

Al calor de estos debates y revisiones, progresivamente aparecieron múltiples mecanismos de participación ciudadana en los distintos niveles políticos administrativos del Estado como respuesta y compromiso de los gobiernos para resolver las debilidades del sistema democrático (Altman, 2005; Brugué, Casademont y Prieto, 2020; Lissidini, 2011). A partir de prácticas y experiencias concretas, como presupuestos participativos, planes estratégicos, diseño de espacios públicos, diagnósticos de necesidades e iniciativas participativas, algunos autores sostuvieron que a partir de ello la comunidad progresivamente comenzó a participar activamente en la cosa pública (Annunziata, 2013; Brugué, Casademont y Prieto, 2020; Schneider, 2016). Esto posibilitaría la consolidación de los regímenes y sus instituciones, y también la construcción de una cultura democrática y un sentido de pertenencia con el territorio:<sup>41</sup> “la participación ciudadana, en asuntos concretos de la política local, puede ser el cauce para integrar a la ciudadanía en su conjunto” (García-Montes, 2019, p. 14).

En América Latina, con fuerte impulso a partir de la década de 1990 comenzó a observarse la puesta en marcha de diversas iniciativas de participación ciudadana: los Estados latinoamericanos progresivamente incorporaron mecanismos de democracia directa en sus constituciones: referéndums, consultas populares, iniciativas legislativas y revocatorias. En Argentina, a nivel nacional, se adoptaron en 1994, luego de la reforma constitucional, los mecanismos de consulta e iniciativa legislativa. Sin embargo, al llevar

---

<sup>41</sup> En esta misma línea también se expresaron Altmann (2005); Cravacuore (2003); Dahl (1991).

el análisis a la escala subnacional y local identificamos que estos mecanismos con el proceso de descentralización de 1990 proliferaron y cobraron gran relevancia. En este sentido, advertimos que la democracia participativa y los mecanismos democracia directa encuentran un campo de adopción e implementación apropiados en dicha escala debido a que la proximidad entre ciudadanos, representantes e instituciones contribuye a la apertura de espacios de participación ciudadana.

Al analizar estos procesos, identificamos que la democracia participativa, la reforma constitucional de 1994 y la descentralización generaron un contexto favorable y crearon condiciones propicias para que se abriera una ventana de oportunidad para la adopción de mecanismos de democracia directa en la Argentina.

Como mencionamos en la introducción de la tesina, nos interesa observar la construcción de mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local, específicamente la creación de la Banca Abierta en el municipio de General Pueyrredon. El análisis en la escala municipal, como se ha mencionado a lo largo del capítulo, es el espacio que mejor se adapta a la incorporación de MDD (Cao, 2008; Dahl, 1991; Fidyka, 2004). A su vez, en dicha escala podremos recuperar las características de los actores, sus prácticas y los procesos sociales y políticos durante el proceso de construcción de la política pública. Por ello, en el próximo capítulo nos abocaremos a analizar el contexto en el que se desarrollaron mecanismos de democracia directa durante 1990 en Argentina. Particularmente, nuestro análisis intentará recuperar las particularidades e implicancias del proceso de descentralización en el que se inscribió la creación de la banca.

# CAPÍTULO 2:

## DE LAS REFORMAS DE ESTADO A LA BANCA ABIERTA EN EL MUNICIPIO DE GENERAL PUEYRREDON.

Foto: Tapas del diario Clarín correspondiente a los años 1989, 1992 y 1994.



## **Capítulo 2: De las Reformas de Estado de 1990 a la “Banca Abierta” en el Municipio de General Pueyrredon.**

### 2.1 Introducción.

Como mencionamos en el primer capítulo, las Reformas de Estado de la última década del siglo XX en nuestro país fijaron nuevas responsabilidades y roles para los distintos niveles del Estado en lo que respecta a la gestión y administración de políticas públicas y servicios. Estas reformas a su vez otorgaron cierta autonomía a las escalas subnacionales. Ello condujo a la institucionalización de nuevas formas y ámbitos de interacción entre el gobierno y la ciudadanía, especialmente en el ámbito municipal (Iturburu, 2000). Al convertirse en el primer contacto de la ciudadanía con el gobierno, los estados municipales tendieron a asumir un alto compromiso con los proyectos colectivos locales, desempeñando el papel de coordinación y administración de las redes a través de los organismos públicos, privados y las distintas esferas de gobierno (Cravacuore, 2003; Cao, 2008; Iturburu, 2000).

Como señalamos, la incorporación de políticas de apertura y participación ciudadana se fue extendiendo a lo largo y a lo ancho de nuestro país en los gobiernos municipales desde la década de 1990. Esta situación no escapó al municipio de General Pueyrredon que, paulatinamente, en distintas áreas municipales se fueron creando herramientas y mecanismos de participación ciudadana. En el año 1994 se creó allí la “Banca Abierta”, mecanismo que, como mencionamos en el primer capítulo, habilitó la participación y discusión de los asuntos públicos en el ámbito deliberativo. En ese mismo año, también se implementó el programa “Escuelas al Concejo” (1994), que consistió en la visita al Concejo Deliberante de las escuelas secundarias del partido con el objetivo de dar a conocer el funcionamiento y competencia del órgano legislativo local y, a su vez, de incorporar a la agenda legislativa temáticas de interés de los adolescentes y jóvenes de la comunidad. Más tarde, se pusieron en funcionamiento las Audiencias Públicas (2000), los Consejos Vecinales de Salud (2010) y se institucionalizó el Presupuesto Participativo (2012). El primero de estos mecanismos, las Audiencias Públicas creadas en el año 2000, implicó la creación de una instancia de participación ciudadana durante el proceso de toma de decisión de un determinado tema. Es decir, se habilitó un espacio para que los ciudadanos expresaran su opinión respecto a ciertos temas con el objetivo de que la autoridad responsable de tomar la decisión pudiera tener acceso a las distintas opiniones. Por su parte, los Consejos Vecinales de Salud reglamentados en 2010 surgieron como

medio de participación y control social de la salud pública municipal, y su objetivo fue fomentar la participación de la comunidad para mejorar la prestación de los servicios de los centros de atención primaria de salud (CAPS). Por último, se institucionalizó el área del Presupuesto Participativo en el año 2012 que permitió la participación de vecinas y vecinos en los procesos de decisión sobre cierta parte de los recursos del municipio.<sup>42</sup>

El presente capítulo tiene por objetivo analizar el contexto en el que se desarrollaron mecanismos de democracia directa durante 1990 en Argentina. Para ello, el capítulo se estructurará en tres apartados. En el primer apartado se desarrollará el proceso de descentralización que se llevó a cabo producto de las reformas estatales implementadas durante la década de 1990. Para ello, se utilizarán fuentes secundarias, a partir de las cuales se profundizará en cómo estas reformas reconfiguraron las responsabilidades y competencias de las jurisdicciones provinciales y municipales, y qué consecuencias tuvieron. En el segundo apartado, se analizará el impacto del proceso de descentralización en la Provincia de Buenos Aires y, particularmente, en los municipios bonaerense que permitieron la creación de la “Banca Abierta” en Gral. Pueyrredon. En el tercer apartado se describen las particularidades políticas y sociales del partido de General Pueyrredon: se presentará las autoridades municipales, su política de gobierno y la administración del Estado municipal y, los cambios de esta frente a las reformas administrativas mencionadas. Una vez presentados estos aspectos, se profundizará en el ámbito deliberativo local, el Concejo Deliberante, lugar donde surgió la iniciativa de “Banca Abierta”<sup>43</sup>: se reconstruirán las principales temáticas y/o agendas que se discutían, las dinámicas que priorizaban en la época, y cómo se abordaban las problemáticas y/o reclamos de la comunidad.

## 2.2 La descentralización de responsabilidades nacionales y sus consecuencias en el ámbito provincial.

El análisis del proceso de creación de la “Banca Abierta” no se puede escindir del plano nacional: un contexto signado por distintos procesos que produjeron una transformación sustancial en el Estado y, particularmente, en la relación de este con la sociedad. Como mencionamos en el capítulo 1, con la adelantada asunción de Carlos

---

<sup>42</sup> Municipio de General Pueyrredon, Decretos municipales N°478/94 y N°12/12 y Ordenanza municipal N°12.336.

<sup>43</sup> La banca abierta fue creada a través del decreto del Concejo Deliberante N° 478 del año 1994. Cf. [Decreto 478/94. HCD MGP \(concejomdp.gov.ar\)](#).

Menem en julio de 1989, el gobierno puso en marcha un profundo y acelerado plan de reformas estructurales en el Estado y en la economía en su conjunto, motivado en parte por los organismos financieros internacionales y los acreedores externos e internos (Novaro, 2010; Thwaites Rey, 1995). Las crisis hiperinflacionarias que habían signado el gobierno de Alfonsín posibilitaron la construcción de un consenso alrededor de la transformación del Estado como única salida a los problemas económicos de la Argentina (Fair, 2008; Novaro, 2010; Thwaites Rey, 1995). El quiebre del modelo de industrialización, la crisis económica y el empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad, se habían agravado a lo largo de la década de los ochenta y se agudizaron con la hiperinflación del año 1989,<sup>44</sup> dieron impulso a la idea de que el Estado era un agente ineficiente con una estructura muy burocratizada que ofrecía servicios públicos de pésima calidad, y que por ello era necesario reformarlo de manera integral (Erbetta, 2010).<sup>45</sup>

En este contexto se comenzó con una serie de reformas de reordenamiento de la economía y del estado, sin precedentes en el Estado argentino, que se extendieron durante buena parte de la década de 1990. Las primeras, implementadas entre 1989 y 1996, se trataron de reformas que tuvieron como objetivo el achicamiento del Estado.<sup>46</sup> Particularmente, dos leyes enmarcaron todo el proceso, la Ley de Emergencia Económica y la de Reforma del Estado.<sup>47</sup> Ambas leyes significaron una modificación sustancial del perfil del aparato de Estado porque supusieron la desarticulación de su rol empresario. A través de las

---

<sup>44</sup> La hiperinflación del año 1989 fue producto de crisis económicas precedentes que afectaron profundamente a la Argentina; al inicio de 1989 el Banco Central de la República Argentina (BCRA) se quedó sin reservas de moneda extranjera y se retiró del mercado cambiario. Esto condujo a fuertes depreciaciones de la moneda nacional, acompañadas de diversos factores como un alto endeudamiento, estancamiento económico, desinversión en bienes de capital e infraestructura y un grave desequilibrio fiscal y de balance de pagos (Krikorian, 2010).

<sup>45</sup> Estas reformas estructurales, de orientación neoliberal, contrastaron con las tradicionales políticas económicas asociadas al partido de origen de Menem, el justicialismo. Éste se había caracterizado históricamente por la presencia de un Estado que intervenía ampliamente en el mercado para regular y asignar bienes y servicios al conjunto de la población a través de políticas industrializadoras (Fair, 2008; Novaro, 2010)

<sup>46</sup> Denominadas “Reformas de Primera Generación” (Ramírez Bouchard, 2009, p. 124).

<sup>47</sup> La primera de ellas dispuso la suspensión de los subsidios y subvenciones, la suspensión de los regímenes de promoción industrial, de las juntas reguladoras, y aquellas políticas de control al ingreso de capitales como los marcos de protección estatal. Complementariamente, la Reforma de Estado declaró en emergencia a los servicios públicos, los intervino y puso en pausa la ejecución de contrataciones en el sector público. A partir del proceso de privatización de las empresas de servicios se produjo la centralización y concentración de la riqueza sumado a otras medidas como la apertura irrestricta de la economía al capital transnacional (Fair, 2008; López, Corrado y Ouviña, 2005). Ley Nacional N° 23.697. (1989). C.f. [Ley 23697 Emergencia Económica \(infoleg.gob.ar\)](http://www.infoleg.gob.ar) y Ley Nacional N° 23.696. (1989). C.f. [Ley 23696/1989 | Argentina.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

privatizaciones y la supresión de un conjunto de organismos, el Estado nacional perdió capacidad para la toma de decisiones clave en la política económica.<sup>48</sup>

A estos cambios institucionales en el Estado, la administración pública y la economía se sumaron los introducidos en materia de descentralización. El gobierno nacional, persiguiendo como principal objetivo la disminución del gasto a través del ajuste fiscal, y apoyándose en el sistema de coparticipación federal de impuestos,<sup>49</sup> vio la posibilidad de desplazar un conjunto amplio de responsabilidades y funciones hacia las provincias, especialmente en materia de educación y salud (Falleti, 2001; Vilas, 2003). En este sentido, operó una lógica economicista enfocada en optimizar la administración fiscal del Estado a través del ahorro (Candía, 2004, p.184).

Ahora bien, la descentralización implicó la transferencia en materia de gestión de recursos, diseño y ejecución de ciertos servicios y políticas públicas. Debe destacarse que los procesos de descentralización en Argentina tuvieron manifestaciones incipientes previos a la década de 1990: en un primer momento entre los años 50 y 60, el gobierno nacional logró transferir algunas escuelas de educación primarias a las provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja.<sup>50</sup> Posteriormente, hacia mediados de la década de los 70, en plena dictadura militar, se retomó el intento de descentralización de los servicios sociales de educación y salud. Finalmente, en el año 1978 el gobierno nacional de facto transfirió a las provincias los establecimientos de enseñanza preprimaria y primaria (Oszlak, 2003) Sin embargo, Agosto (2009) afirmó que no fue hasta principios de los '90, que la idea de descentralización de responsabilidades y funciones desde el gobierno central hacia las provincias y municipios se transformó en un proceso sistemático de reformas en la Argentina.<sup>51</sup>

La transferencia de servicios educativos que dependían del Ministerio de Cultura y Educación y del Consejo Nacional de Educación Técnica se realizó a través de la Ley N°24049/91, mientras que la descentralización de los hospitales nacionales y programas

---

<sup>48</sup> Por ejemplo, las juntas reguladoras (yerba mate, azúcar, granos y carne), los mercados de concentración pesquera y de hacienda, el Instituto Forestal Nacional y la Corporación Argentina de Productores de Carnes. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N°2284. (1991). Cf. [Decreto DNU 2284/1991 | Argentina.gob.ar](#)

<sup>49</sup> La coparticipación federal de impuestos es el sistema de distribución de los recursos fiscales recaudados por el gobierno nacional, los cuales se redistribuyen entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>50</sup> Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. 2003. "Descentralización y estrategias en Educación".

<sup>51</sup> Inclusive, la descentralización fue uno de los compromisos adoptados por el Gobierno nacional ante el Fondo Monetario Internacional durante las negociaciones para la refinanciación de la deuda externa en el periodo 1989-1991 (Candía, 2004).

alimentarios y asistenciales fue bajo la Ley N° 19.337/91. Ambas leyes sólo contemplaron el marco general de la transferencia.<sup>52</sup> Esto significó que el procedimiento y particularidades de la descentralización no se especificaron en las mismas.<sup>53</sup> De esta manera, algunos autores sostienen que la transferencia de responsabilidades no fue un proceso gradual de descentralización planificada.<sup>54</sup> Más bien, se planteó como una descompresión de funciones que no fue acompañada por la asignación de las partidas presupuestarias federales correspondientes (Agosto, 2009). A pesar de ello, se observa que inicialmente la descentralización cumplió con su objetivo central: la transferencia del grueso del gasto social produjo la reducción del déficit y el equilibrio fiscal en las cuentas del estado nacional (Vilas, 2003). Para las provincias, la transferencia de competencias y responsabilidades implicó una carga fiscal adicional que impactó fuertemente en sus propios presupuestos (Vilas, 2003). La falta de recursos y las características de cada jurisdicción provincial, entre los que se destacaron la deficiencia en las estructuras administrativas, la preponderancia de prácticas clientelistas en la gestión pública y el menor desarrollo de su capital humano y social, hicieron que el proceso de transferencia fuera complejo de llevar a cabo para las administraciones provinciales (Vilas, 2003). Esto también se debió a que las provincias no generaron las capacidades requeridas para la administración de las nuevas funciones. A su vez, los servicios que se transfirieron (los servicios de educación, de salud, y las políticas sociales) ya habían desarrollado un modelo de gestión y, por lo tanto, adecuar estos nuevos modelos a las realidades provinciales condujo a procesos de descentralización heterogéneos (Agosto, 2009; Cao y Rubins, 1997; Lardone, 2003).<sup>55</sup>

Entonces, la retirada del Estado nacional condujo a que las provincias se enfrentarían a problemas más complejos y de mayor envergadura que los que sus recursos les permitían

---

<sup>52</sup> Ley nacional N°24.049. (1991). C.f. [Ley 24049/1991 | Argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar/leyes/24049) y Ley nacional N° 24.061. (1991). C.f. [Ley 24061 del 19/12/91 \(infoleg.gob.ar\)](http://www.infoleg.gob.ar/leyes/24061)

<sup>53</sup> En el caso de los servicios educativos, la ley estableció que los requisitos específicos de las transferencias se establecerían entre cada una de las jurisdicciones provinciales y el gobierno nacional. Esta situación se repitió en el caso de la transferencia de los hospitales nacionales: la ley no determinó los criterios y requisitos para el traspaso de responsabilidades en materia de asistencia técnica y administrativa por parte del gobierno nacional (Repetto, 2001). En la descentralización de los programas sociales tampoco se esbozaron pautas: hubo una baja especificación de los criterios de distribución de recursos entre la nación y las provincias, una ausencia de mecanismos de actualización, revisión y/o evaluación, o mismo de seguimientos y monitoreos de la ejecución de los programas por parte de las jurisdicciones provinciales (Ansolabehere, 2002).

<sup>54</sup> Ansolabehere (2002); Fair (2008); Falletti (2001); Oszlak (1999); Vilas (2003).

<sup>55</sup> La provisión y calidad de los servicios transferidos dependió de las particularidades y disponibilidad de recursos económicos y fiscales de las diferentes jurisdicciones provinciales (Vilas, 2003).

afrontar. A su vez, mantuvieron una fuerte dependencia de los Estados provinciales, respecto del gobierno nacional, por la deficiencia en la transferencia de recursos: la entrega de los fondos coparticipables fue utilizada como un mecanismo de presión sobre las provincias. Esto significó la demanda, por parte del gobierno nacional, de equilibrio y ajuste en sus cuentas fiscales, cuya consecuencia en muchos casos fue el recorte de los presupuestos (Vilas, 2003). No obstante, en la transferencia de responsabilidades también se observó la expansión de las administraciones provinciales y locales. Esto respondió a la complejidad que implicaron las nuevas funciones. Por ello, las provincias debieron ampliar sus burocracias administrativas en pos de adaptar la atención de los nuevos servicios. Particularmente, en aquellas jurisdicciones con menores recursos instalados y donde el impacto del proceso fue mayor, ese crecimiento se acentuó. En este sentido, al contrario de lo que sucedió en la administración nacional, es decir, la racionalización del personal y reducción del aparato estatal, en las jurisdicciones provinciales se identificó la apertura de nuevas instancias institucionales, juntamente con el crecimiento de las burocracias (Falleti, 2001; Vilas 2003)

Ahora bien, pese a las consecuencias que produjo la descentralización, está también ofreció distintos incentivos que cobraron gran relevancia especialmente en las escalas subnacionales y locales. En primer término, surgieron nuevos espacios de negociación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Consecuentemente, esto implicó una resignificación del papel de los gobernadores, de la capitalización del poder político y la posibilidad de la provincialización de la competencia partidaria legitimación (Oszlak, 2003). En la mayoría de los casos, estos impusieron en qué términos y condiciones se iba a transferir el personal y los bienes, inclusive, lograron abrir negociaciones para adquirir recursos por fuera de la ley de coparticipación. No obstante, también debe destacarse que estas negociaciones y acuerdos estuvieron sujetas al partido político de cada gobernador (Vilas, 2003). En este marco, la coordinación entre las autoridades provinciales cobró fuerza como herramienta para la cooperación entre las distintas provincias, así como también para defender los intereses comunes y/o vetar las decisiones impulsadas por el gobierno nacional (Falleti, 2001). En segundo término, Candía, (2004) y Filmus (1997) afirmaron que la descentralización facilitó que la toma de decisiones y la asignación de recursos obtuviesen mejores resultados tanto desde el punto de vista de la eficiencia (relación entre gasto y rendimiento) como de la eficacia (cumplimiento de objetivos) a partir de que comenzaron a ser administrados por aquellos que poseían la información

específica sobre la realidad local: ya que las escalas subnacionales y locales tenían un conocimiento más profundo de las necesidades locales, una cercanía con la ciudadanía, y la posibilidad de un mayor control de la gestión pública y de la burocracia (Cao y Rubins, 1997). Esto fue fundamental, constituyéndose como una de las principales transformaciones de la descentralización, ya que permitió la incorporación de nuevos enfoques de políticas públicas más amplios y participativos: progresivamente, los estados provinciales y municipales redefinieron sus prácticas para generar vínculos más directos con los distintos actores de la sociedad civil con el objetivo de encontrar soluciones más eficaces y legítimas a sus problemáticas (Cravacuore, 2003; Carmona, 2012; Polack, 2012).

En este escenario, los municipios que hasta ese momento habían limitado sus funciones a un papel administrativo, asumieron un papel más preponderante en el vínculo estado-ciudadanía, estos se constituyeron como la primera referencia del Estado donde no solo expresaban sus reclamos y demandas sino también sus propuestas a partir de esta reconfiguración (Cravacuore, 2003). Las escalas locales intentaron incorporar a la ciudadanía en la formulación, la gestión y el control de políticas públicas (Agosto, 2009; Carmona, 2012).<sup>56</sup> Entonces, los municipios redefinieron y aumentaron sus funciones y competencias ante la transferencia de los servicios de educación y salud pero también ampliaron sus agendas especialmente en aquellos temas relacionados con la planificación urbana, el desarrollo económico y la asistencia social.<sup>57</sup> Como vimos en el capítulo 1, el agravamiento de la situación social por las sucesivas crisis económicas también condujo a que el municipio debiera ocuparse de la política social, que pasó a ser una de las áreas principales dentro de la estructura del gasto municipal (García Delgado, 1997).<sup>58</sup> Estos cambios fueron acompañados por la apertura de nuevos canales de comunicación e información, la participación y articulación con actores sociales y la ciudadanía en la formulación, implementación y gestión de las políticas públicas que se convirtieron en un nuevo instrumento de los gobiernos locales (Agosto, 2009).

---

<sup>56</sup> Hasta ese entonces, la provisión de servicios municipales se reducía a los urbanos básicos (recolección de residuos, alumbrado y barrido).

<sup>57</sup> A modo de ejemplo, los nuevos campos de intervención para los gobiernos locales fueron la implementación de políticas sociales y programas de empleo, la asistencia a las PYMES y la atención primaria de la salud (Cravacuore, Ilari y Villar, 2007).

<sup>58</sup> Smulovitz y Clemente (2004) afirmaron que en 1990 los municipios gastaban alrededor del 15,5% de los recursos destinados a promoción y asistencia social, y en 1999 estos rubros disponían del 25,1% de los mismos.

Estos cambios se profundizaron con la reforma constitucional de 1994, la cual introdujo grandes modificaciones en las relaciones entre los niveles de gobierno: se reconoció la autonomía de los municipios. Esto significó que los municipios tuvieran la potestad para administrar sus propios asuntos de manera más autónoma. A su vez, los habilitó para tomar decisiones en materia institucional, político, administrativa, económica y financiera (Smulovitz y Clemente, 2004). Sin embargo, se estableció que los alcances y los contenidos de dicha autonomía serían reglamentados por las constituciones provinciales (Natale, 2000; Smulovitz y Clemente, 2004).<sup>59</sup> Otro de los cambios fue la instauración de un sistema de coparticipación que obligó al Estado nacional a distribuir los recursos fiscales de manera equitativa que posibilitara una igualdad en los grados de desarrollo, en la calidad de vida y en las oportunidades entre las provincias, ya que la distribución de los recursos coparticipables dejaría de depender de la voluntad del gobierno nacional y pasaría a fijarse a través del acuerdo y consenso entre la nación y las jurisdicciones provinciales (Polack, 2012).<sup>60</sup>

En resumen, el conjunto de reformas emprendidas por el gobierno nacional en la década de 1990 modificó drásticamente tanto la estructura del Estado y sus capacidades (Fair, 2008). Los signos más visibles de tal reestructuración en materia administrativa fue la reducción del aparato burocrático nacional a través de la privatización de casi la totalidad de las empresas estatales. En contraste con lo observado a nivel nacional, en las provincias hubo un aumento de instancias burocráticas (Falleti, 2001).<sup>61</sup> También se evidenció en las jurisdicciones provinciales y municipales, una reconfiguración en sus competencias y responsabilidades, producto de la descentralización, que les permitieron ganar cierta autonomía y legitimación como escala para el diseño de políticas públicas y como espacios de competencia política (Oszlak, 2003; Polack, 2012). Estas

---

<sup>59</sup> Las constituciones provinciales que reconocieron la autonomía municipal fueron: Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Rio Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, mientras que Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Santa Fe, Santa Cruz y Tucumán aún no lo hicieron (Smulovitz y Clemente, 2004).

<sup>60</sup> Antes de 1994, la coparticipación federal en Argentina se encontraba regulada por el Pacto Fiscal de 1973. Según Smulovitz y Clemente (2004) en ese momento la distribución de recursos se llevaba a cabo de manera centralizada y discrecional por parte del gobierno nacional, lo que generaba ciertas desigualdades entre las provincias. Entonces, con la institución del sistema de coparticipación federal no solo se le dio carácter constitucional a una práctica de distribución fiscal sino también se buscó instaurar un régimen de distribución de recursos más transparente y equitativo.

<sup>61</sup> Debe destacarse que en materia económica también se produjeron profundos cambios, algunos de ellos fueron la liberalización del mercado interno a través de la apertura financiera al capital transnacional, la desregulación de la economía y la flexibilización del sistema de relaciones laborales (Abal Medina, 2012; Fair, 2008; Novaro, 2010).

transformaciones también posibilitaron el desarrollo de políticas más participativas y cercanas a las necesidades locales, con un mayor control de la gestión pública: las transformaciones más sustanciales se dieron en los municipios, los cuales asumieron un rol más activo en el vínculo con la ciudadanía, incorporándose en la formulación y control de políticas públicas (Agosto, 2009; Carmona, 2012).<sup>62</sup>

### 2.3 La descentralización administrativa en la provincia de Buenos Aires.

La situación de la provincia de Buenos Aires no fue ajena a estos procesos de reforma, es decir, también se produjo una reconversión administrativa. Los principios y ejes para las distintas transformaciones en el territorio bonaerense se basaron en los criterios de eficiencia y eficacia (Erbetta, 2010; Lardone, 2003). Al igual que en el plano nacional, desde la perspectiva del gobierno de la provincia, la administración pública se encontraba en una situación de ineficiencia, falta de transparencia e ineficacia. Estos rasgos se hallaban principalmente en la burocracia, la cual era concebida por algunos sectores como “una máquina de impedir” (Erbetta, 2010, p. 295). Por ello, se produjo un alineamiento con las medidas nacionales. Así la Reforma del Estado fue presentada por el gobierno provincial como una necesidad moral: al Estado burocrático y alejado de las necesidades de la ciudadanía debía oponerse uno moderno.

Al igual que en el ámbito nacional, estas ideas también se identificaban en el arco político bonaerense. En este sentido, estos “consensos” le sirvieron al Ejecutivo provincial para legitimar la reconversión y el reordenamiento de las estructuras de la administración pública provincial a través del ajuste estructural y de la Reforma del Estado (Erbetta, 2011; Filc, 1998). En 1989, bajo la gobernación de Antonio Cafiero (1987- 1991) se declaró la emergencia administrativa, económica y financiera de toda la administración pública centralizada y descentralizada. Con el objetivo de lograr una racionalización del gasto público, una distribución equitativa entre los sectores y, a su vez, de limitar el rol de las burocracias administrativas, el gobierno provincial comenzó el proceso de reconfiguración administrativa a través de la privatización de los servicios públicos, la

---

<sup>62</sup> Pese a estas transformaciones los resultados muestran que las distintas reformas no cumplieron con sus objetivos: entre 1990 y 1999 el incremento del gasto público fue de casi el 60% y, como mencionamos, en todos los niveles jurisdiccionales se duplicaron los gastos de funcionamiento estatal. Asimismo, la apertura económica y la desarticulación del sistema de relaciones laborales modificaron sustancialmente la estructura laboral, que produjo un aumento significativo de los índices de desempleo, pobreza, precarización laboral y caída de salario real (López, Corrado y Ouviña, 2005; Estévez, 2012; Fair, 2008; Torrado, 2007).

aplicación de políticas públicas focalizadas y la intervención de los ministerios, organismos y entes autárquicos y descentralizados (Oszlak, 1999; Erbetta, 2010).<sup>63</sup>

Es decir, el Ejecutivo provincial creó nuevas herramientas como contrapeso a la “máquina de impedir”, que se encarnaba, según ciertos sectores, en la administración pública y la burocracia. Particularmente, se destacaron nuevas formas de ejecutar las políticas públicas sociales: estas pasaron a ser exclusivamente administradas por el ejecutivo provincial. La efectividad de las nuevas políticas públicas radicaba, según el gobierno bonaerense, en que tanto su planificación como su ejecución estaban por fuera del aparato burocrático y corrupto (Erbetta, 2010). Los resultados fueron el fortalecimiento de la imagen y la gestión provincial, especialmente del gobernador ya que los resultados se asociaron unidireccionalmente a su figura. Esto le permitió posicionarse por fuera de la burocracia y hacer política “de cara a la gente”, construyendo el lazo directo entre líder y pueblo, herramienta que utilizó para reafirmar el liderazgo de Eduardo Duhalde en el territorio bonaerense.<sup>64</sup> Asimismo, este lazo entre el gobernador y los ciudadanos, afirman algunos autores, sirvió para ganarse la lealtad de los intendentes de los municipios bonaerenses (Erbetta, 2010; Ollier, 2007).<sup>65</sup> De esta manera, la gestión provincial logró consolidar una considerable estructura de dominación territorial, desplazando el rol que anteriormente tenían las burocracias, dando paso a la consolidación del “duhaldismo”, el aparato partidario del gobernador Eduardo Duhalde, que dominó la vida política de la provincia por más de una década (Barreneche, 2014; Riganti, 2021).

Más allá del alineamiento con las políticas nacionales, el gobierno provincial mantuvo ciertas tensiones con el gobierno nacional. Como mencionamos previamente, la transferencia de funciones hacia los gobiernos provinciales se realizó sin el correspondiente aumento de los recursos.<sup>66</sup> En el caso de la provincia de Buenos Aires se identificó que, en los primeros años de la década de 1990, no se logró ningún acuerdo con

---

<sup>63</sup> Ley Provincial N°10.867. (1989). C.f. [Ley 10867 \(gba.gob.ar\)](http://gba.gob.ar)

<sup>64</sup> Eduardo Duhalde, de tradición justicialista, fue gobernador de la provincia de Buenos Aires desde diciembre de 1991 hasta diciembre de 1999.

<sup>65</sup> Las políticas públicas más representativas de la época fueron el “Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense” y “Plan Vida”. Ambas políticas tuvieron como objetivo resolver los problemas de vivienda, infraestructura y alimentación en los territorios bonaerenses. El primero de ellos estuvo a cargo exclusivamente del gobernador, Eduardo Duhalde y el segundo fue coordinado por el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, presidido por la esposa del gobernador, Hilda “Chiche” González de Duhalde (Erbetta, 2010; Riganti, 2021).

<sup>66</sup> Asimismo, en los municipios no hubo un incremento de los recursos, más allá de transferencias para programas o de ciertos cambios que se dieron en el régimen de coparticipación municipal (Andrenacci, 2001).

el gobierno nacional para el incremento de los recursos coparticipables destinados a la provincia. Esto condujo al endeudamiento provincial y la pérdida de autonomía fiscal.<sup>67</sup> Inclusive las distintas negociaciones, especialmente aquellas que trataban sobre los requisitos y modalidades en los que se darían la transferencia de los servicios educativos y de salud finalizaron hacia finales del año 1993 (Erbetta, 2010; Falleti, 2001; Formichella y Rojas, 2009).<sup>68</sup>

Ahora bien, en lo que respecta al régimen municipal de la provincia de Buenos Aires identificamos que los municipios bonaerenses no estaban habilitados a dictar su propia carta orgánica y, por ello, la administración local se organizaba según un rígido manual de procedimientos administrativos que se encontraban en la Ley Orgánica de las Municipalidades N°6967/58 (Smulovitz y Clemente, 2004).<sup>69</sup> Si bien durante el año 1990 se intentó reformar la carta magna provincial hacia una autonomía plena administrativa y financiera para los municipios,<sup>70</sup> el proyecto no prosperó y la provincia continuó rigiéndose por la Constitución de 1934 (Erbetta, 2011).<sup>71</sup>

Con la reforma constitucional provincial en 1994 el régimen municipal se mantuvo sin cambios, por lo que la autonomía municipal continuó siendo restringida, como lo había sido hasta entonces.<sup>72</sup> Pese a ello, en los municipios bonaerenses se han identificado ciertos cambios en la gestión pública: Andrenacci (2001) afirmó que el gobierno provincial les otorgó a los municipios más libertad de acción, especialmente en materia de diseño de los marcos y aspectos que debían tener las políticas públicas, lo cual permitió que los municipios definieran proyectos más adecuados a sus realidades sociales.

---

<sup>67</sup> Por ejemplo, en el caso de la transferencia de los servicios educativos el aumento de gasto por la transferencia en el año 1994, contrastado con los recursos transferidos generó un déficit que se reflejó en un incremento de alrededor de un 20% de la deuda provincial (Gobierno de la provincia de Buenos Aires, 2005)

<sup>68</sup> Falleti (2001) afirmó que esto no sólo respondió a la envergadura de las transferencias sino también a la presión del gobierno provincial para que el estado nacional continuará o finalizara las obras de mejoramiento de los inmuebles transferidos y otorgara nuevos fondos.

<sup>69</sup> Decreto ley provincial N°6769. (1958). C.f. [Decreto-ley 6769/1958 \(gba.gob.ar\)](#)

<sup>70</sup> Las modificaciones centrales propuestas para el régimen municipal fueron las siguientes: habilitación a que cada municipio dicte su propia carta orgánica, institucionalización de mecanismos de participación ciudadana como la consulta, referéndum, plebiscito o la creación de entidades financieras municipales (Capítulo 6, Ley Provincial N° 10.859, 1989). C.f. [Ley 10859 \(gba.gob.ar\)](#)

<sup>71</sup> Para llevar a cabo estas reformas, según la constitución, se debía convocar a una convención constituyente o realizar un plebiscito para que apruebe o no las modificaciones propuestas. Elegido este último mecanismo, el 5 de agosto de 1990 los y las bonaerenses se expidieron sobre el proyecto para reformar la constitución provincial: el 67,2% de la ciudadanía rechazó las reformas mientras que el 32,8% se pronunció por la afirmativa (Erbetta, 2011).

<sup>72</sup> Gobierno de la provincia de Buenos Aires (2005). Descentralización y Fortalecimiento del Estado.

Asimismo, hubo una ampliación de las agendas locales a través de la incorporación en la gestión de cuestiones relacionadas a la salud, la educación, la asistencia social, el empleo y la vivienda. Estas transformaciones también estuvieron motivadas por el impacto en el pueblo bonaerense de las medidas adoptadas por el gobierno nacional: una sociedad fragmentada, polarizada y atravesada por niveles inéditos de desempleo, subempleo, precarización laboral, pobreza e indigencia (Barreneche, 2014). Estos procesos afectaron la política de los gobiernos locales, reconfigurando la agenda, la trama de actores intervinientes como los modos de legitimación del estado municipal (Andrenacci, 2001). Los municipios se constituyeron como receptores de un sinfín de demandas y reclamos, especialmente aquellos dirigidos a acciones en temas como la asistencia social y las políticas de empleo (Fidyka, 2004).<sup>73</sup>

Esta reconfiguración de los gobiernos municipales, también denominada municipalización, ofreció algunos desafíos e innovaciones en la gestión pública municipal (Fernández Hasan, 2003). En primer lugar, surgió la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales, especialmente en aquellos aspectos referidos a la formulación e implementación de nuevas políticas y programas. Sobre este punto, los recursos disponibles en los municipios cobraron gran relevancia: históricamente habían existido ciertas restricciones en el plano económico-financiero puesto que los municipios bonaerenses no habían tenido la potestad de cobrar tributos sino sólo tasas y contribuciones por la prestación de servicios específicos.<sup>74</sup> Como mencionamos al inicio del apartado, la disponibilidad de nuevos recursos dependió de la relación entre las autoridades provinciales y los intendentes.<sup>75</sup>

Al reducirse el ámbito de acción del Estado nacional las escalas locales cobraron centralidad al convertirse en el lugar donde los conflictos y tensiones de la sociedad se evidenciaron con más fuerza (Fernández Hasan 2003).<sup>76</sup> Por ello, la municipalización vio

---

<sup>73</sup> Producto de ello, en los municipios bonaerenses hubo un crecimiento exponencial del gasto en el área social directamente vinculado a la ejecución de programas focalizados para población con necesidades básicas insatisfechas (Smulovitz y Clemente, 2004).

<sup>74</sup> Esta situación aún persiste en la provincia de Buenos Aires producto de que no se ha modificado el régimen municipal pese a que en la legislatura provincial se han presentado diversos proyectos para lograr una mayor autonomía.

<sup>75</sup> Estas relaciones se caracterizaron por un modelo desigual fundado en la escasa autonomía municipal y, en particular, en la fidelidad y adhesión de los intendentes bonaerenses hacia el Ejecutivo provincial, lo cual ha implicado una distribución discrecional por parte de la gobernación a los gobiernos locales (Smulovitz y Clemente, 2004).

<sup>76</sup> En relación con esto, García Delgado (1997) afirmó que el gobierno local se convirtió en receptor directo de la protesta ciudadana.

en la ampliación de la relación del municipio con la sociedad la herramienta para la canalización de las demandas y soluciones más efectivas. Estas innovaciones implicaron la incorporación de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil a la vida política del municipio a través de la generación de distintos espacios de participación (Andrada, 2003; Fernández Hasan, 2003). El grado de apertura y articulación con la ciudadanía y organizaciones de la sociedad (ONGs, organizaciones de base y entidades intermedias), también dependió de la capacidad de los municipios para trabajar articuladamente con parte de la sociedad organizada que se encontraba fuera del sistema político (Andrada, 2003; Fernández Hasan, 2003). Entre las experiencias de formulación y gestión participativa de políticas públicas en los municipios bonaerense se distinguieron cuatro tipos: las políticas socio-productivas y de desarrollo local, las políticas de desarrollo productivo basadas en la articulación público–privado, los mecanismos participativos de gestión y políticas de participación ciudadanas (Foglia y Rofman, 2014).

En síntesis, en el proceso de descentralización hacía las provincias ocurrido en la década de 1990 también se evidencia que los municipios y, en nuestro caso, los municipios bonaerenses, asumieron funciones que estaban en manos de la nación y/o las provincias. A su vez, se reconoció el desarrollo de políticas e instrumentos de apertura hacia la ciudadanía y la modernización de la gestión.<sup>77</sup> Esta ampliación de funciones se sumó a las tradicionales competencias de los Estados municipales, centradas en la prestación de los servicios urbanos básicos y la regulación de actividades que se desarrollaban en el territorio. No obstante, también debe mencionarse que estos cambios pusieron en evidencia la debilidad institucional de los municipios bonaerenses, observada tanto en la autonomía restringida que históricamente ha establecido la carta magna provincial, por la escasa disponibilidad de recursos propios para sostener políticas locales, y, por último, por el predominio que sostuvieron los niveles provincial y nacional en el diseño y financiamiento del grueso de las políticas públicas (Foglia y Rofman, 2020).

#### 2. 4 La antesala de la Banca Abierta en Gral. Pueyrredon.

Como mencionamos previamente, las políticas y reformas implementadas en la década significaron una reconfiguración del aparato estatal y económico del país. Este

---

<sup>77</sup> Algunas de las políticas participativas que se implementaron en la década de 1990 fueron: Consejos Consultivos, municipio de La Plata; Presupuesto Participativo, municipio de General Rodríguez; Banca Abierta, municipio de Zárate (1996); Foros vecinales de Seguridad, municipio de Morón (1999) (Annunziata, 2010; Foglia y Rofman, 2014).

modelo entró en crisis a lo largo de la década y comenzaron a visualizarse las consecuencias sociales de estas políticas. En esos momentos, los municipios fueron los receptores primarios de las demandas económicas y sociales por las modificaciones que se introdujeron en el ordenamiento legal, las cuales les impusieron mayores responsabilidades en el manejo de cuestiones que anteriormente eran competencia de las provincias y la nación. Por ello, fijaron nuevas estrategias, herramientas, políticas e instrumentos de apertura hacia la ciudadanía para aminorar el impacto de la crisis y el descontento social (Annunziata, 2010; Cao, 2008; Iturburu, 2000). Tal fue el caso del municipio de General Pueyrredon que, a través de su órgano deliberativo en junio de 1994, creó la “Banca Abierta” (decreto N° 478/94), por la iniciativa del exconcejal Gustavo Pulti, entonces perteneciente al espacio político local denominado Frente Regional.<sup>78</sup>

Por entonces, el partido de General Pueyrredon era conducido por Mario Russak (1991-1995), quien había accedido al cargo de intendente con el 29,9% de los votos como candidato por la Unión del Centro Democrático (UceDé).<sup>79</sup> Su segunda gestión, a la que accedió por el voto popular, estuvo marcada por ciertas dificultades que abarcaron desde denuncias de corrupción, múltiples cambios en el gabinete, disputas y disconformidades entre las distintas áreas del Ejecutivo, inclusive entre los funcionarios políticos. En este escenario, comenzó a observarse un gran aumento de las demandas ciudadanas hacia el gobierno municipal. La prensa local quien puso de manifiesto el aumento de los reclamos y demandas de la ciudadanía en los que no solo se expresaban duras críticas hacia la gestión municipal por la falta de respuestas de las distintas dependencias locales, sino también la deficiencia en la administración de las arcas municipales.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> El exconcejal Gustavo Pulti renovó su banca en el año 1993 a través de la Alianza Marplatense UceDé - MID, bloque oficialista. No obstante, según pudimos saber por medio de las entrevistas realizadas, a principios del año 1994 hubo una especie de interna en donde Gustavo con otros concejales rompen con el bloque ucedeista, forman el bloque Frente Regional y ganan cierta independencia política”. Entrevista realizada a Javier De la Reta, exconcejal (1993-2001), en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 26 de junio de 2024.

<sup>79</sup> No era la primera vez que Russak estaba a cargo del municipio: en 1978 en pleno gobierno de facto, fue designado como intendente comisionado del Partido de General Pueyrredon, cargo que ocupó hasta el año 1981 (Castelucci, 2017). Su primera gestión estuvo marcada por ciertas transformaciones y modernizaciones en los espacios públicos urbanos, la administración municipal y la mejora en la prestación de los servicios que posiblemente le posibilitaron ganar las elecciones en 1991 y convertirse en intendente nuevamente según marcó Guillermo Cicalese (2001). Novoa, J. (26 de octubre de 2019). *Todos los intendentes de General Pueyrredon desde el regreso de la democracia*. El Marplatense. [Todos los intendentes de General Pueyrredon desde el regreso de la democracia – El Marplatense](#)

<sup>80</sup> En una nota de febrero de 1994 concejales radicales expresaban que “*la situación financiera de la comuna era alarmante y sumamente deficitaria, cuya deuda respondía a la incorrecta administración de*

A modo de ejemplo, en la edición del día 27 de marzo de 1994 del diario “El Atlántico” se expresaba:

*“¿Mar del Plata es una ciudad segura jurídica y políticamente? No. Los breches y las intrincadas jugadas políticas están lesionando sin solución de continuidad los genuinos intereses de todos los marplatenses. No es posible determinar con exactitud si el estado actual de incertidumbre perdurará en los gobernantes marplatenses: desoír a los ciudadanos y no recoger sus pedidos, necesidades y propuestas produce el quiebre del funcionamiento de las instituciones que la democracia ha dotado al pueblo para que dirima sus cuestiones... Mar del Plata hoy no brinda seguridades y si desde el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante continúa en el actual estado de disociación lamentablemente habrá mucho de qué lamentarse y no bastará explicaciones para deslindar livianas responsabilidades”.*<sup>81</sup>

Lo interesante de los continuos reclamos al municipio es que se evidencia que estos comenzaron a dirigirse unidireccionalmente hacia el gobierno municipal. Es decir, el municipio se constituyó como el principal receptor de reclamos, denuncias y demandas. Todas ellas aparecieron como obligaciones del gobierno municipal y no de los demás niveles del estado, la nación o la provincia.<sup>82</sup> Esta situación, podríamos decir, no solo se dio por la proximidad del gobierno municipal hacia los ciudadanos sino también por las transformaciones que se dieron en el periodo que analizamos: el traspaso de responsabilidades y competencias hacia dicho nivel del Estado y, por consiguiente, una mayor autonomía en la gestión y la toma de decisiones (Annunziata, 2010; Iturburu, 2000).

Las críticas y demandas al gobierno de Russak no provenían únicamente de la ciudadanía, sino que, todo el arco político local e inclusive sus propios funcionarios eran sumamente críticos de la gestión russakista, en especial en un contexto donde las consecuencias de la

---

*los recursos. Producto de ello, afirmaban que el Ejecutivo retrasaba la presentación ante el Concejo la rendición de cuentas del ejercicio 1993 y el Presupuesto municipal de 1994”.* Diario La Capital (12/04/1994). “Por la situación financiera comunal preocupación de los radicales”, p. 11.

<sup>81</sup> Diario El Atlántico (27/03/1994). “Mar del Plata ya es insegura”, p. 2.

<sup>82</sup> Si bien no hay literatura que indique cuándo comenzó esto, el análisis de fuentes periodísticas locales, especialmente en los primeros seis meses del año 1994 dan cuenta de un crecimiento exponencial en los reclamos hacia el municipio. Diario El Atlántico (27/03/1994). “Mar del Plata ya es insegura”, p. 2. Diario La Capital (Tomo abril 1994, ca. 20/04/1994). “Las injusticias municipales” p.8 y “El presupuesto refleja la mala administración”, p.16.

crisis económica impactaban duramente en Mar del Plata y Batán.<sup>83</sup> En este escenario, los reclamos por parte de la oposición y del oficialismo se dirigieron hacia la inacción del intendente, su incapacidad para establecer nuevas estrategias o políticas públicas, la malversación de los fondos públicos y los recortes en áreas fundamentales como obras o políticas públicas de acción social.<sup>84</sup>

Esta situación condujo a una pérdida de legitimidad y de apoyo en la gestión y, a su vez, permitió la construcción de una fuerte oposición en el órgano legislativo, la cual se estableció como objetivo construir herramientas de control del poder, frenos y contrapesos y, fundamentalmente, lograr resolver los problemas y necesidades que el Ejecutivo no podía satisfacer.<sup>85</sup> Para ilustrar esto, podemos mencionar que luego de las elecciones legislativas de medio término de octubre de 1993, Russak contaba con una sólida mayoría en el departamento deliberativo, once (11) concejales. Sin embargo, en los primeros meses de 1994 el bloque oficialista perdió al menos cuatro (4) ediles propios. Cuando la crisis en la conducción russakista parecía no tener retorno, algunos se posicionaron cerca del Frente Justicialista Federal (PJ). En cambio, otros buscaron crear nuevos bloques y, aunque no se retiraron formalmente del bloque oficialista, se distanciaron y comenzaron a actuar con más independencia.<sup>86</sup> En este escenario, el Frente Justicialista Federal se posicionó como mayoría con siete (7) ediles, la Unión Cívica Radical le seguía con seis (6) concejales.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> Según un análisis sobre el mercado de trabajo local, en la década de 1990 se produjo un alto crecimiento de la desocupación, la concentración de la distribución de los ingresos y la precariedad laboral; inclusive durante varios momentos de esa década, General Pueyrredon se posicionó como la ciudad con mayor porcentaje de desocupados en el país (Alegre et al., 1997).

<sup>84</sup> Diario La Capital (Tomo abril 1994, ca. 20/04/1994). “Las injusticias municipales” p.8 y “El presupuesto refleja la mala administración”, p.16.

<sup>85</sup> Diario La Capital (10/06/1994). “Lo que está en juego es el poder municipal”, p. 12. Asimismo, en la entrevista realizada a Gustavo Pulti, el 19 de abril de 2024, y a Javier De la Reta, el 26 de junio de 2024, aparecieron estas cuestiones, de cómo surgió la necesidad de distanciarse y contradecir a la gestión municipal a través de nuevas herramientas legislativas.

<sup>86</sup> Por ejemplo, los concejales Sosa y Trápani intentaron integrar el Bloque Justicialista, mientras que Gualdi intentó crear un monobloque, Diario El Atlántico (27/03/1994). “¿Russak perdió 10 a 1 o 9 a 2?”, p. 2; Diario La Capital (12/05/1994). “Los que ya están y los que puedan llegar a estar”, p. 8; Diario La Capital, (12/05/1994). “Con caras nuevas, vuelve a deliberar el Concejo Deliberante”, p. 9 y Diario La Capital (10/06/1994). “Lo que está en juego es el poder municipal”, p. 12.

<sup>87</sup> Las fuerzas minoritarias eran el Frente Regional con cuatro (4) ediles, mientras que en la Unión del Centro Democrático (UceDé), de los siete (7) concejales que pertenecían al bloque, solo cuatro (4) respondían al Ejecutivo. En este sentido, el Concejo Deliberante en el periodo que analizamos se conformaba de la siguiente manera: Álvarez Fernando (Frente Regional); Aprile Blas Aurelio (UCR); Bombina, Luis Oscar (UceDé); Bravo Marcos (Frente Justicialista Federal); Calcoen Diego (UceDé); Cofone Mario (UceDé); Conte José María (UCR); De la Reta Javier (Frente Justicialista Federal); Domijan Adolfo (Frente Justicialista Federal); Dukes de Trapáni Maria del Carmen (UceDé); Elorza Ricardo (Frente Justicialista Federal); García Dora Margarita (UCR); Gualdi Jorge (UceDé) Guiñazu Juan Ignacio

A partir del análisis de la prensa local durante el periodo enero - julio del año 1994 se desprende que en el Concejo Deliberante se intentaron llevar a cabo acuerdos entre los bloques políticos. Estas negociaciones y consensos buscaban poner las preocupaciones y posibles soluciones de los problemas que transitaba la comunidad en el centro de los debates que ocurrían en el recinto. Asimismo, la idea de promover un acuerdo interbloques se sustentó en la necesidad de mejorar la gestión de los asuntos municipales frente a una relación compleja entre el cuerpo deliberativo y el Ejecutivo.<sup>88</sup> Principalmente, se buscó ordenar y darle tratamiento a aquellos temas considerados prioritarios, entre los que se destacaban: la situación de Obras Sanitarias (OSSE), el transporte público, el presupuesto de 1994, el predio de disposición final de residuos y el estacionamiento medido.<sup>89</sup> Si bien existieron disensos y diferencias la prensa local mostró que los bloques políticos trabajaron mancomunadamente para darle celeridad a los reclamos de la ciudadanía.<sup>90</sup> Inclusive, en aquellos temas críticos, especialmente aquellos que involucraban denuncias de malversación de fondos públicos, se crearon comisiones especiales de seguimiento y de investigación.<sup>91</sup>

A partir de lo expuesto, consideramos que las reconfiguraciones y cambios que trajo la descentralización se dieron de una manera particular en el municipio de General Pueyrredon. En primer lugar, identificamos que se profundizaron las demandas y

---

(UceDé); Irigoín Carlos Mauricio (UCR); Kabalin Kiti Eslava (Frente Justicialista Federal); Pérez Esteban (Frente Regional); Perrone Darío (Frente Regional); Porrúa Jesús (UCR); Pulti Gustavo (Frente Regional); Rodríguez Facal Fernando (Frente Justicialista Federal); Solsona María Rosa (UCR); Sosa Daniel (UceDé); Trujillo César (Frente Justicialista Federal). Biblioteca del HCD Gral. Pueyrredon. Cf. [Honorable Concejo Deliberante](#).

<sup>88</sup> El concejal oficialista Gualdi en febrero de 1993 sostenía que el pacto interbloques *“tenía en su esencia hacer más gobernables los asuntos municipales de cara a darle curso legislativo a varios temas importantes cuyo tratamiento enfrentó seriamente al intendente con el cuerpo y por ello, la discusión de estos se encontraba en pausa y no se los podía demorar más”*. Diario La Capital (03/02/1994). “La iniciativa del pacto interbloques”, p.11. En ese mismo sentido, Javier De la Reta expresó: *“en ese entonces había una sensación que a pesar las diferencias políticas e ideológicas se daban circunstancias que en determinados temas había que dialogar, debatir con seriedad y consensuar”*. Entrevista realizada en Mar del Plata, General Pueyrredon, el 26 de junio de 2024.

<sup>89</sup> Diario La Capital (03/02/1994). “La iniciativa del pacto interbloques”, p.11.

<sup>90</sup> Diario El Atlántico (27/03/1994). “Ediles critican el depósito de residuos”, p.6; Diario La Capital (ca. abril 1994). “Funcionarios y concejales analizan el tema de la basura”, p.18; Diario La Capital (10/05/1994). “Una jornada más de reuniones en el conflicto de los micros”, p. 10 y Diario El Atlántico (12/05/1994). “El transporte sigue con problemas”, p. 4.

<sup>91</sup> Una de las comisiones más importantes fue la Comisión de Seguimiento del Estacionamiento Medido: en 1993 se concesiona el Estacionamiento medido a dos empresas y un año después el Concejo Deliberante insta al Ejecutivo a darla de baja por presunta corrupción. Dicha comisión, integrada por todos los bloques políticos, inclusive concejales del mismo espacio político que el intendente, denunció penalmente a Russak por incumplimientos de los deberes de funcionario público (Suarez, M, 30 de julio de 2023). *Después de 29 años, la Corte falló en uno de los conflictos que puso a Russak al filo de la destitución*. 0223. [Después de 29 años, la Corte falló en uno de los conflictos que puso a Russak al filo de la destitución | 0223](#).

necesidades vecinales hacia el municipio, convirtiéndose en el receptor primario de las mismas.<sup>92</sup> Sin embargo, las fuentes consultadas también arrojaron que la gestión municipal no asumió nuevos roles y responsabilidades. En una misma línea, tampoco observamos la adopción de políticas públicas que promovieran el desarrollo productivo y la participación local ni la implementación de estrategias para mejorar la capacidad de gestión y respuesta a las necesidades locales. Inclusive, se expuso que el municipio no cumplía con las responsabilidades y funciones propias, entre las que se encontraba la prestación de los servicios públicos básicos: desagües pluviales, inspecciones, registro de guías, transporte y otros, tendientes a satisfacer necesidades colectivas de carácter local.<sup>93</sup> Al contrario de lo que sucedió en otros territorios bonaerenses, podríamos decir que el municipio no utilizó la autonomía (restringida) que ofreció la descentralización.

A propósito de ello, uno de los entrevistados apuntaba:

*“Era un gobierno municipal en general que despreciaba lo público, los que gobernaban decían tenemos legitimidad para gobernar, pero todo lo que era dirigido al pueblo parecía una demagogia: existía una supremacía de la tecnocracia, los que tenían la palabra autorizada eran los técnicos y expertos, aun así, nada era a favor a la ciudadanía. La palabra del pueblo era completamente devaluada. Es decir, era un discurso antipolítico, antisocial, antipopular: todo lo que involucraba al Estado era inmundo. Y peor aún, la gente que gobernaba Mar del Plata no estaba en Mar del Plata”.*<sup>94</sup>

Entonces, en un contexto de extrema vulnerabilidad social en todo el territorio y frente a una gestión a la que se atribuía no ofrecer respuestas a las múltiples problemáticas, demandas y propuestas ciudadanas, el Concejo Deliberante progresivamente introduciría proyectos para instrumentar diversas políticas públicas que fomentasen la participación ciudadana como respuesta a un clima de época, en donde el mercado aparecía como regulador de las relaciones sociales, políticas y económicas, no solo en el plano nacional

---

<sup>92</sup> Tal como mencionamos en el apartado anterior, el corrimiento del Estado nacional produjo que las demandas y reclamaciones ciudadanas se expresarán en los escenarios locales (García Delgado, 1997; Fernández Hasan, 2003).

<sup>93</sup> Diario El Atlántico (27/03/1994). “No se puede seguir así”, p. 2; Diario La Capital (24/04/1994). “Las injusticias municipales”, p. 8; Diario La Capital (ca. abril 1994). “Recortes en áreas de acción social”, p.9.

<sup>94</sup> Entrevista realizada a Gustavo Pulti, exconcejel (1989-2007), exintendente (2007-2015) y actual diputado provincial, en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, el 19 de abril de 2024.

sino también en lo local. Es en este escenario, como mencionamos al inicio del apartado, es que surgió la “Banca Abierta”, iniciativa para crear e institucionalizar un espacio de participación ciudadana, cuyo objetivo era propiciar la expresión efectiva de la comunidad y, a partir de ello, trabajar en las cuestiones que fueran presentadas por los ciudadanos.<sup>95</sup>

## 2.5 Reflexiones finales.

A lo largo del capítulo buscamos reconstruir el contexto en el que surgió la Banca Abierta en General Pueyrredon. Para ello, partimos del escenario nacional, en donde identificamos que las reformas que se dieron al inicio de la década trastocaron todos los niveles del Estado, así como sus competencias, responsabilidades y el entramado de regulaciones consolidado.

La descentralización, si bien logró transferir el grueso del gasto social y equilibrar las cuentas del estado nacional, también implicó una carga fiscal adicional para las provincias, que se vieron obligadas a expandir sus administraciones para adaptar los servicios transferidos a sus jurisdicciones (Vilas, 2003). Sin embargo, este proceso también dio como resultado la jerarquización y legitimación del espacio provincial debido a la progresiva apertura de espacios para la toma de decisiones y negociación. Estos procesos permitieron la apertura progresiva de nuevos canales de comunicación e información, de participación y articulación con actores sociales y la ciudadanía en la formulación, implementación y gestión de políticas públicas como nuevos instrumentos de gobierno (Agosto, 2009). Al llevar el análisis hacia la provincia de Buenos Aires nos encontramos con que la descentralización y el intento de instaurar reformas en la administración pública reforzaron ciertos modos de gestión: la discrecionalidad del Ejecutivo provincial en la toma de decisiones, especialmente en el diseño e implementación de políticas como en la asignación de recursos a los municipios.

Ahora bien, la pérdida de centralidad del Estado nacional en asuntos clave como la educación, salud, la asistencia social hizo que los municipios asumieran un papel más relevante en el vínculo con la ciudadanía, no solo por la proximidad con esta sino también porque los municipios se convirtieron en el epicentro de protestas y reivindicaciones (Fernández Hasan, 2003). Entonces, la descentralización en los municipios no sólo

---

<sup>95</sup> Diario El Atlántico (10/06/1994). “La banca 25 con visto bueno”, p.9.

redefinió y amplió sus funciones y competencias más allá de sus tradicionales funciones, la prestación de los servicios urbanos básicos, sino que implicó el desafío de ocuparse de las crecientes reclamaciones que ahora se expresaban en el escenario local (Agosto, 2009). Para ello, una de las herramientas fue la incorporación de la ciudadanía en la formulación, gestión y control de políticas públicas y la adopción de políticas participativas, en donde los distintos actores de la comunidad comenzaban a tener una participación preponderante en los asuntos públicos locales (Carmona, 2012).

En el caso de los municipios bonaerenses vimos que estos tuvieron una fuerte dependencia del gobierno de la provincia que se vio mucho más acentuada, a comparación de otras provincias, porque la autonomía municipal era restringida. No obstante, sí se evidenciaron ciertas aperturas desde el gobierno provincial para que los municipios pudieran definir proyectos y políticas públicas más acordes a sus realidades. De manera consecuente, las agendas locales bonaerenses se ampliaron: progresivamente, los estados municipales comenzaron a incorporar, gestionar y, en algunos casos profundizaron cuestiones relacionadas a la salud, la educación, la asistencia social y el empleo (Andrenacci, 2001). En consecuencia, los municipios bonaerenses ampliaron sus agendas y funciones: al igual que en el ámbito provincial, este proceso no sólo jerarquizó la escala local, sino que, a su vez, transformó la dinámica municipal en tanto se incorporaron nuevos actores a la vida política reconfigurando los modos de legitimación del estado local.

Ahora bien, al adentrarnos en el análisis del partido de General Pueyrredon identificamos que los cambios en la escala municipal se replicaron de una forma particular: por un lado, observamos que hubo un crecimiento de las demandas hacia el municipio. Es decir, se convirtió en el principal destinatario de estas, más allá de si las mismas fueran competencia del gobierno municipal. Empero, esta situación no se reflejó en un mayor involucramiento del Ejecutivo municipal en los asuntos que eran presentados por la comunidad. A la luz de las transformaciones que se dieron en la escala local, se esperaba que el municipio desempeñará un papel más central en la resolución de los conflictos o mismo que mejore su capacidad de gestión para responder de manera más efectiva a las necesidades locales (Cao, 2008; Iturburu, 2000; Ortiz de Rosas, 2016). Frente a ello, surgieron críticas severas sobre la gestión del gobierno expresadas en la prensa local durante el periodo analizado. En su gran mayoría estas estuvieron dirigidas a la deficiencia en la prestación de los servicios públicos por parte del municipio. A su vez,

se denunciaron recortes en áreas fundamentales para mitigar las consecuencias sociales de la crisis, se expusieron graves denuncias sobre la malversación de los fondos públicos, la falta de planificación, ausencia de estrategias, proyectos de desarrollo económico local y políticas públicas.

Las distintas entrevistas que realizamos y las fuentes consultadas expusieron las dificultades de la gestión municipal con relación a la incapacidad de escuchar a la ciudadanía y ofrecer soluciones. Asimismo, observamos que la gran mayoría de las demandas y reclamos se visibilizaron a través de la prensa local, lo cual dejó en evidencia no solo la falta de transparencia y gestión sino también los problemas de representación de la administración russakista. En este escenario, la propuesta de la “Banca Abierta” en el ámbito legislativo se comprende dentro de la situación de falta de respuesta y gestión por parte del Ejecutivo municipal, en la cual se identificó la necesidad de fortalecer los canales de comunicación entre el gobierno local y la ciudadanía. Esta iniciativa se constituyó como la herramienta para acercar a la ciudadanía y a los diferentes actores de la comunidad a las instituciones. El Concejo Deliberante, propuso la creación de un espacio institucionalizado para que vecinos y vecinas pudieran expresar sus necesidades, preocupaciones y/o propuestas. Para seguir analizando el proceso de creación de la Banca Abierta, en el capítulo próximo profundizaremos en el análisis del tratamiento de la propuesta en el Concejo Deliberante en 1994. Para ello, analizamos distintos documentos oficiales del Concejo Deliberante de MGP (expediente N°1388/1994, referente a la propuesta de “Banca Abierta”, el acta de la sesión ordinaria del día 09/06/1994) y el Decreto del HCD N°140/94 referente al reglamento de uso de la “Banca Abierta”. En segundo lugar, consultamos diversos artículos periodísticos de los diarios locales “El Atlántico” y “La Capital”. En tercer lugar, realizamos entrevistas semi-estructuradas a los concejales que participaron del tratamiento de la creación de la banca.

# CAPÍTULO 3:

## EL TRATAMIENTO DE LA PROPUESTA “BANCA ABIERTA” EN EL CONCEJO DELIBERANTE DE GRAL. PUEYRRREDON: FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIONES Y LINEAMIENTOS.

Foto: Portada del Expediente 1388/94, Proyecto de decreto del Honorable Concejo Deliberante del Partido de General Pueyrredon, 1994.

1994

Expediente Nº 1388 Letra FR Fecha 9-05-94.-

Iniciador FRENTE REGIONAL.!

Proyecto de Decreto.-  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Extracto Creando en el ámbito del H.C.D. la Banca /  
veinticinco.-  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Expedientes Agregados  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### **Capítulo 3. El tratamiento de la propuesta “Banca Abierta” en el Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredon: fundamentación, motivaciones y lineamientos.**

#### 3.1 Introducción.

En el capítulo que se presenta abordaremos el objeto de estudio de la presente tesina. Como mencionamos en el segundo capítulo, la “Banca Abierta” del municipio de General Pueyrredon surgió en un contexto de profundas transformaciones que resultaron en un crecimiento de demandas hacia el gobierno municipal. Por entonces, tanto desde el ámbito político como desde el social, se cuestionó el grado de involucramiento del entonces intendente municipal en la resolución de los conflictos planteados por la comunidad. Predominaba en ese momento una fuerte reprobación de la administración municipal, especialmente ante la baja calidad en la prestación de los servicios públicos, la falta de transparencia y de respuestas, y la inacción ante la crisis económica y social por la que transitaba el país, la cual se replicaba en Mar del Plata y Batán. En este marco, fue que se gestó en el ámbito deliberativo la “Banca Abierta”, presentada en mayo de 1994, que habilitó un espacio permanente de contacto entre el Concejo Deliberante y la ciudadanía.

En el presente capítulo buscamos reconstruir el tratamiento de la propuesta “Banca Abierta” que se dio en el Concejo Deliberante en 1994 considerando los fundamentos, motivaciones y lineamientos del proyecto. Para alcanzar tal objetivo, el capítulo se estructura en dos apartados: en el primero denominado “Expediente 1388/94: Creando la Banca Veinticinco en el ámbito del H.C.D”, en referencia a que originalmente se propuso que se llamara Banca Veinticinco. En este primer apartado describiremos los fundamentos del proyecto original, su articulado y particularidades. En el segundo apartado, analizaremos las motivaciones de quienes impulsaron la Banca Abierta, las discusiones y el debate que se dieron alrededor de la propuesta y los lineamientos finales de la propuesta.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Al momento de presentación del proyecto para crear la “Banca Abierta” el Concejo Deliberante estaba conformado de la siguiente manera: Álvarez Fernando (Frente Regional); Aprile Blas Aurelio (UCR); Bombina, Luis Oscar (UceDé); Bravo Marcos (Frente Justicialista Federal); Calcoen Diego (UceDé); Cofone Mario (UceDé); Conte José María (UCR); De la Reta Javier (Frente Justicialista Federal); Domijan Adolfo (Frente Justicialista Federal); Dukes de Trapáni María del Carmen (UceDé); Elorza Ricardo (Frente Justicialista Federal); García Dora Margarita (UCR); Gualdi Jorge (UceDé); Guiñazu Juan Ignacio (UceDé); Irigoín Carlos Mauricio (UCR); Kabalin Kiti Eslava (Frente Justicialista Federal); Pérez Esteban (Frente Regional); Perrone Darío (Frente Regional); Porrúa Jesús (UCR); Pulti Gustavo (Frente Regional); Rodríguez Facal Fernando (Frente Justicialista Federal); Solsona María Rosa (UCR); Sosa Daniel (UceDé);

Para el desarrollo del capítulo utilizamos principalmente fuentes primarias. Entre las fuentes primarias disponibles, tomamos, por un lado, recortes de los diarios locales “La Capital” y “El Atlántico”, y corresponden al recorte temporal desde febrero hasta julio de 1994. También utilizamos un recorte del diario nacional “La Nación” del día 23 de mayo de 1994, el cual se encuentra anexado al expediente 1388/94, referido a la creación de la “Banca Abierta”. Por otro lado, usamos para el análisis la transcripción de las actas de sesiones correspondientes al tratamiento del expediente (expediente 1388 del año 1994 y el Acta de la 5ta Sesión Ordinaria - 09 de junio de 1994). Complementamos el análisis, con fuentes construidas por nosotros, se nuclean tres entrevistas semiestructuradas realizadas entre abril y octubre del año 2024, a quienes presentaron el proyecto y participaron de las discusiones y tratamiento de la propuesta. En primer lugar, se entrevistó a Gustavo Pulti, autor de la iniciativa, quien en ese momento era concejal por el Frente Regional, Además, se entrevistó a Javier De la Reta, participe de la sesión de aprobación y exconcejal del bloque Frente Justicialista Federal, y a José María Conte, participe de la discusión y ex- concejal del bloque Unión Cívica Radical. Entre las fuentes primarias disponibles, tomamos, por un lado, recortes de los diarios locales “La Capital” y “El Atlántico”, y corresponden al recorte temporal desde febrero hasta julio de 1994. También utilizamos un recorte del diario nacional “La Nación” del día 23 de mayo de 1994, el cual se encuentra anexado al expediente 1388/94, referido a la creación de la “Banca Abierta”. Por otro lado, usamos para el análisis la transcripción de las actas de sesiones correspondientes al tratamiento del expediente (expediente 1388 del año 1994 y el Acta de la 5ta Sesión Ordinaria - 09 de junio de 1994).

### 3.2 Expediente 1388/94: Creando la Banca Veinticinco en el ámbito del H.C.D: fundamentos y lineamientos del proyecto.

Como mencionamos en el segundo capítulo de la presente tesina, la propuesta de creación de la “Banca Abierta” fue impulsada por el concejal mandato cumplido Gustavo Pulti, quien por ese entonces pertenecía al bloque Frente Regional.<sup>97</sup>

---

Trujillo César (Frente Justicialista Federal). Biblioteca del HCD Gral. Pueyrredon. Cf: [Honorable Concejo Deliberante](#)).

<sup>97</sup> El Frente Regional fue una coalición política electoral local, de cara a las elecciones legislativas de medio término de 1993, compuesta por la Unión de Centro Democrático (UCEDE), Frente Justicialista de Unidad Popular (FREJUPO), y el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID). En dichas elecciones el Frente Regional obtuvo la mayoría de los escaños, permitiendo el acceso a una banca a Fernando Álvarez, Roberto Sarasíbar, Norberto Perrone, Gustavo Pulti y Esteban Pérez. ([La historia de las elecciones en Mar del Plata a lo largo de 40 años < Diario La Capital de Mar del Plata \(lacapitalmdp.com\)](#)).

La iniciativa ingresó bajo el expediente 1388/94 el día nueve de mayo de 1994.<sup>98</sup> Debe destacarse que al momento que ingresó la propuesta, en el plano nacional se estaban discutiendo distintos mecanismos de democracia semidirecta en el marco de las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente, que posteriormente con la sanción de la nueva constitución, en agosto de 1994, se introdujo la iniciativa legislativa y la consulta popular.<sup>99</sup>

Ahora bien, volviendo a la iniciativa de “Banca Abierta” el objetivo principal de su instauración, de acuerdo con la fundamentación del proyecto, fue crear un medio ágil, permanente e institucional en la esfera del órgano deliberativo para la recepción de propuestas, denuncias u opiniones que surgieran de los vecinos e instituciones de la comunidad. Según su artículo 3° se proponía:

*Promover una mejor comunicación entre vecinos, instituciones y el Honorable Concejo Deliberante, en forma orgánica y pública, tomando conocimiento de temas puntuales y específicos. A su vez, contribuir a la difusión de los temas de interés comunitario que desde la Banca veinticinco sean abordados, y, por último, estimular la atención y debate por parte del Honorable Concejo Deliberante, en aquellos temas que vecinos e instituciones promuevan como prioritarios.*<sup>100</sup>

Ahora bien, al preguntarnos por las causas que llevaron a la creación de este mecanismo participativo, en la fundamentación del proyecto encontramos referencias al contexto en el que se presentó la propuesta:

*“Muchas cuestiones de importancia acumulan años sin resolverse y entre pasillos y declaraciones se diluye la responsabilidad por las tardanzas, evasivas, postergaciones, o como sea que se le quiera llamar al ejercicio de no hacer desde la función pública lo que las personas reclaman... Hay ciertos aspectos de la administración municipal que no terminan nunca de ser resultados, y la responsabilidad por la respuesta, no logra ser adjudicada con precisión. Las hojas enteras de ejemplos podrían llenarse si nos*

---

<sup>98</sup> Una vez ingresado, el proyecto fue girado a la comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento, según el artículo 51° del Reglamento Interno del HCD.

<sup>99</sup> Ver apartado 1.4 “Los mecanismos de democracia directa en Argentina”.

<sup>100</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Expediente 1388. **La negrita es nuestra.**

*dispusiéramos a transcribir todo aquello que espera ser cambiado y sigue igual. Y otras tantas harían falta para mencionar todas las intervenciones, ordenanzas, resoluciones, con las que nuestro Concejo Deliberante intentó responder a cuanto se le ha requerido”.*<sup>101</sup>

En este sentido, la propuesta de la banca buscó generar ese medio ágil y permanente con el objetivo de tratar los asuntos de la comunidad con diligencia. Es decir, se fundamentó que había una necesidad concreta de introducir este instrumento en ese momento. En el proyecto, inclusive, se expresó que existía un clamor ciudadano para que estas instancias participativas se efectivizaran:

*“Por la existencia de necesidades largamente insatisfechas, nuestros convecinos denuncian y proponen con insistencia y naturalidad. Exigen ser escuchados y reclaman respuestas. Basta para comprobarlo ver u oír los espacios que los medios masivos de difusión reservan para quienes desean manifestar sus inquietudes, o repasar la cantidad de personas que a diario pugnan por ser atendidas en las dependencias oficiales de los más diversos ámbitos administrativos o de gobierno”.*<sup>102</sup>

En la fundamentación del proyecto de creación de este mecanismo, no solo se expresaron los problemas por los que transitaba la gestión rursakista, también se puso de manifiesto que aquellas iniciativas que tuvieran como propósito la expresión ciudadana eran parte de las obligaciones del Estado municipal, especialmente del deliberativo local:<sup>103</sup>

*“Opinamos, que las cosas por hacerse, las responsabilidades por las que no se hacen, las propuestas, las denuncias y las opiniones deben ser crecimiento difundidas y apoyadas por el Concejo. Ratificar la vocación política de promover y destacar la participación de los vecinos, constituye hoy, la posibilidad de enaltecer nuestro Concejo Deliberante, ante quienes, como decíamos al inicio, ejercen cada día con mayor convicción, sus derechos democráticos”.*<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Expediente 1388

<sup>102</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Expediente 1388.

<sup>103</sup> Ver anexo I “Proyecto de decreto, Expediente 1388/94”.

<sup>104</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Expediente 1388.

Esto se condice con lo desarrollado en el capítulo 2, en tanto que, a partir de los procesos de descentralización en los primeros años de la década de 1990, la reforma constitucional de 1994 se dio impulso al fortalecimiento de la participación ciudadana en el ámbito local, sustentado en la premisa de que las escalas locales se concebían como el espacio idóneo para la resolución de conflictos y construcción de ideas, proyectos, entre otros (Iturburu, 2000). En este sentido, la proximidad entre las instituciones, la comunidad local y el gobierno facilitaba el despliegue de estas modalidades de intervención ciudadana en la gestión pública, debido a que la interacción entre los actores sociales y políticos podría llegar a ser más cercana y cotidiana (Iturburu, 2000; Rofman y Foglia, 2015). A su vez, algunos autores han señalado que la escala local contribuyó a forjar ámbitos de articulación construidos en torno a cuestiones compartidas, y, por lo tanto, los actores serán comprometidos y participativos cuando esas cuestiones estén vinculadas a aquellas temáticas que hacen a sus vidas cotidianas (Dahl, 1991).

Como mencionamos en el capítulo uno, luego de la descentralización y la autonomía municipal que fueron ganando ciertos municipios y luego de la reforma constitucional del '94, surgió una ventana de oportunidad para el fortalecimiento de los canales de participación y vinculación de los estados locales con la ciudadanía. Pese a que en la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires no se contempla ni menciona a la participación ciudadana como una de las obligaciones de los estados municipales, por lo que entendemos que la propuesta también vino a pensarse en el marco de la coyuntura local y de las crecientes demandas ciudadanas.

Con respecto a la construcción de la propuesta, es decir, si fue una iniciativa pensada juntamente con la comunidad o si la misma se elaboró desde la propia concejalía, en la entrevista realizada al autor del proyecto nos manifestó que se trató de una idea propia pero que había sido conversada y trabajada en conjunto con algunos dirigentes de otra localidad, en este caso de Mendoza. Al respecto sostuvo:

*“Fuimos a un viaje invitados por una fundación, una delegación donde fueron varios diputados, senadores y dirigentes nacionales, provinciales y locales. En ese viaje terminamos con un amigo, Alejandro Neme, gerente e interventor de EMESA, la empresa de energía de Mendoza, y la mujer del gobernador de Mendoza, Mónica López. Comentamos la propuesta en el viaje, ella dijo que en Mendoza existía una iniciativa con estas*

*características. Luego, con ella intercambiamos el proyecto y opiniones y finalmente cuando volvimos del viaje presentamos el proyecto”.*<sup>105</sup>

Si bien en el proyecto no se menciona dicho antecedente, rastreamos la ordenanza en donde se incorporó este mecanismo en el Concejo Deliberante de Mendoza. Según se desprende de la ordenanza, el proyecto se presentó a finales del año 1990, por iniciativa de los concejales Thomas y Ferrari del Bloque Justicialista. La misma propuso agregar la “Banca del Vecino “al reglamento interno del HCD, como respuesta al escenario local. Según consta en la ordenanza, las manifestaciones y reclamaciones tenían lugar por fuera de las instituciones, entonces, la “Banca del Vecino” en la ciudad de Mendoza habilitaba que los vecinos pudieran exponer libremente sus ideas y opiniones sobre los temas inherentes al municipio en el Concejo Deliberante: para hacer uso de ella, se estableció que debía solicitarlo por escrito consignando el tema sobre el cual se referiría, y una síntesis de este. Luego, la Comisión de Labor Deliberativa establecería quienes harían uso de la banca. Asimismo, se fijó que cada ciudadano tendría un tiempo máximo de quince (15) minutos para exponer y que, al terminar, los concejales presentes podrían hacer uso de la palabra.<sup>106</sup>

En este sentido, el autor de la propuesta nos mencionó otro antecedente de experiencia participativa: según Gustavo Pulti, durante el año 1991 se había llevado a cabo el Seminario Mar del Plata 2000, organizado por la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata, los colegios profesionales de la ciudad y el Concejo Deliberante, para pensar el planeamiento del desarrollo físico de Mar del Plata en sintonía con las intenciones económicas de la ciudad.<sup>107</sup> En este sentido, durante varios meses en diferentes puntos de Mar del Plata y Batán no solo los profesionales se volcaron a pensar Mar del Plata, sino que también participaron las sociedades de fomento, las organizaciones sociales, políticas, y los ciudadanos de a pie, en donde se elaboró un diagnóstico de la situación de la ciudad, sus principales problemáticas urbanísticas, las demandas sociales y, a su vez, se propusieron y elaboraron

---

<sup>105</sup> Entrevista realizada a Gustavo Pulti, exconcejal (1989-2007), exintendente (2007-2015) y actual diputado provincial, en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, el 19 de abril de 2024.

<sup>106</sup> Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Mendoza, 1991, Ordenanza 3.050. Cf.: [ciudaddemendoza.gov.ar](http://ciudaddemendoza.gov.ar)

<sup>107</sup> Entrevista realizada a Gustavo Pulti, exconcejal (1989-2007), exintendente (2007-2015) y actual diputado provincial, en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, el 19 de abril de 2024.

marcos, vías y planes de desarrollo y de gestión para el desarrollo urbano y productivo del partido.<sup>108</sup>

Además, el propio Gustavo Pulti había presentado en esa misma época un proyecto donde se invitó a la comunidad a participar. Se trató de una iniciativa presentada en el mes de febrero de 1994 que tuvo por objetivo la creación de una Comisión Mixta para la defensa y recuperación del puerto y las playas de Mar del Plata.<sup>109</sup> Allí se invitaban a las cámaras de comercio locales, instituciones, sindicatos, asociaciones civiles, organismos provinciales, trabajadores y ciudadanos para abordar articuladamente la problemática del puerto. Según se desprende de la Ordenanza Municipal N° 9363, la Comisión Mixta estuvo integrada por cuatro (4) concejales, uno por cada bloque político y veinticinco entidades representadas que se ocuparon principalmente de tres cuestiones: la gestión ante las autoridades provinciales para alcanzar los recursos técnicos y presupuestarios para la implementación de los trabajos de dragado en el acceso al puerto de Mar del Plata, la gestión para que elaborar un marco normativo adecuado para la administración, operación y control del puerto local y, por último, la elaboración de diagnósticos y planes de acción para la recuperación del espacio de playas y defensa de la costa.<sup>110</sup> A partir del trabajo de esta comisión se logró el dragado del puerto y el refulado de arena en las playas marplatenses. Más allá de los resultados, se destacó que la comisión trabajó activamente durante varios meses en forma articulada con una pluralidad de sectores e instituciones, recogiendo los principales reclamos, en relación al puerto y las playas, y aportes de toda la comunidad.<sup>111</sup> En particular, Gustavo Pulti expresó que esta experiencia y sus resultados fueron el impulso para pensar una nueva forma de hacer política, desde abajo hacia arriba, con la premisa de construir puramente desde lo local, y abierto a los diferentes sectores del partido de Gral. Pueyrredon.<sup>112</sup> En esta misma línea, José María Conte, quien al momento de presentación del proyecto de la “Banca Veinticinco” era

---

<sup>108</sup> No hay registro de las consecuencias o cambios que produjeron estos encuentros. No obstante, en algunos documentos del Concejo Deliberante se ha destacado que fue una experiencia fructífera, participativa y de involucramiento total de la comunidad. Honorable Concejo Deliberante de General Pueyrredon, 1990, Decreto HCD 255 y Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 2003, Acta de la reunión especial del 05/03/2003 “Mar del Plata, historia y futuro”.

<sup>109</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Expediente 1093.

<sup>110</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Ordenanza N° 9363.

<sup>111</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 05 de abril de 1995, Exposición en Banca Abierta del Sr. Martín Inda. Cf.: [concejomdp.gob.ar](http://concejomdp.gob.ar).

<sup>112</sup> Tres años más tarde de la creación de la Comisión Mixta Acción Marplatense, surgió Acción Marplatense, espacio político vecinal, del cual Gustavo Pulti fue fundador y uno de sus principales referentes. Entrevista realizada a Gustavo Pulti, exconcejal (1989-2007), exintendente (2007-2015) y actual diputado provincial, en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, el 19 de abril de 2024.

concejal por la Unión Cívica Radical, enfatizó que en el plano nacional ya se estaban discutiendo los sistemas de participación indirecta que luego se adoptarían con la reforma constitucional del año 1994. En este sentido, señaló que la discusión de estas instancias participativas en el plano nacional contribuyó a que en el plano local tomarán fuerte impulso nuevas formas de participación ciudadana, las cuales paulatinamente se fueron gestando e institucionalizando, especialmente en el ámbito deliberativo.<sup>113</sup>

Con respecto al funcionamiento de la “Banca Veinticinco”, el articulado del proyecto no especifica requisitos para el acceso. Según su artículo 2º, todos podían acceder a la banca, no era necesario ni ser mayor de edad ni ser residente del partido. Es decir, no se fijaron límites en cuanto a derechos y/o requisitos de las personas para hacer uso de esta. De acuerdo con lo expresado por Gustavo Pulti, el espíritu de la banca era que todo aquel que quisiera hacer uso de esta lo hiciera sin limitaciones ni condicionantes. Inclusive, se estableció que ningún miembro del cuerpo pudiera entrar en debate con el expositor para que el vecino tuviera centralidad en el momento del uso de la palabra:

*“En el proyecto original decía con toda solemnidad que al vecino hay que escucharlo, que los concejales no pueden entrar en debate con el vecino. Esto significaba que los profesionales de la palabra no pueden hacer uso de las circunstancias para contradecir al que viene a dar su testimonio sin estar habituado a hablar a una tribuna. Había que respetar solemnemente esa determinación: habla el vecino en la Banca 25, tiene un tiempo para hablar y no puede entrar en debate nadie. Si viene un vecino y los acusa a los señores concejales, no es momento de discutirlo. Esto lo pensamos así porque entendíamos que el órgano que recibía la palabra no debía de ser de los expertos, de los leídos, de los profesionales de la palabra: tenía que ser de cualquiera”.*<sup>114</sup>

En comparación con las experiencias de Banca Abierta en los municipios argentinos, las cuales enumeramos en el capítulo uno, identificamos ciertas diferencias y similitudes en torno a los requisitos y la reglamentación para su uso: en los municipios de La Plata, San Cayetano, Tandil también se optó por negar que los concejales pudieran entrar en debate

---

<sup>113</sup> Entrevista realizada a José María Conte, exconcejal (1991-1995), en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, el 23 de octubre de 2024.

<sup>114</sup> Entrevista realizada a Gustavo Pulti, exconcejal (1989-2007), exintendente (2007-2015) y actual diputado provincial, en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, el 19 de abril de 2024.

con quien estuviera haciendo uso de la palabra.<sup>115</sup> En cambio, en la implementación de la “Banca del Pueblo” en Cutral Có y la “Banca del Vecino” en el municipio de la ciudad de Mendoza, se habilitó a que los ediles emitieran su opinión o inclusive, realizarán preguntas a fin de clarificar las exposiciones.<sup>116</sup> Por otra parte, en los municipios de Cutral Co, Moreno, Morón, San Cayetano, Tandil y Zárate se estableció que solo podían acceder a este mecanismo los residentes de los partidos y personas mayores de edad.<sup>117</sup> Mientras que en La Plata, Mendoza, Necochea y Tapalqué, al igual que en la propuesta que estamos analizando, no se especificaron los requisitos de edad ni de tiempo de residencia para hacer uso del mecanismo.<sup>118</sup>

El proyecto también preveía que la banca se emplazaría de forma permanente en el recinto del HCD, integrando el semicírculo formado por las veinticuatro bancas, y esta debía tener la misma forma y características que las restantes, esto es, que la banca debía ser igual a la del resto de los concejales. A través de esta disposición se apuntaba a crear una *“simbología de igualdad entre los ediles y la comunidad”*.<sup>119</sup> Es decir, en la manera en la que se utilizaría y cómo se emplazaría la banca podemos identificar que hubo una intención de demostrar la igualdad de la palabra entre concejales y vecinos. Con respecto a este punto, en ninguna de las ordenanzas de los municipios que mencionamos previamente se explicitaron las particularidades del emplazamiento y forma de la banca. En relación con los aspectos reglamentarios que no se hallaban contemplados en el proyecto de decreto, como el tiempo máximo de cada exposición, el orden de uso de la banca y la metodología de revisión de cada solicitud se estableció que luego de la sanción de la ordenanza, serían dictados por la Comisión de Labor Deliberativa en conjunto con la presidencia del cuerpo.<sup>120</sup>

---

<sup>115</sup> Concejo Deliberante de La Plata, 2009, Ordenanza N° 10511; Concejo Deliberante de San Cayetano, 2008, Ordenanza N°1576. (2008). Cf. [Honorable Concejo Deliberante San Cayetano](#); Honorable Concejo Deliberante de Tandil, 2008, Decreto N°1690.

<sup>116</sup> Concejo Deliberante de la Ciudad de Cutral Co, 1995, Ordenanza municipal N°1.555. Cf. [concejocutralco.ar](#); Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Mendoza, 1991, Ordenanza N°3.050. Cf. [Digesto HCD Mendoza Ord. 3.050](#).

<sup>117</sup> En el municipio de Tandil se dispuso que solo debían contar con un año de residencia. Honorable Concejo Deliberante de Tandil, 2008, Decreto N°1690.

<sup>118</sup> Concejo Deliberante de La Plata, 2009, Ordenanza N° 10511; Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Mendoza, 1991, Ordenanza N°3.050. Cf. [Digesto HCD Mendoza Ord. 3.050](#); Honorable Concejo Deliberante de Necochea, 1996, Decreto N°867; Honorable Concejo Deliberante del Partido de Tapalqué, 2011, Ordenanza N°2143. Cf. [HCD Tapalqué](#).

<sup>119</sup> Entrevista realizada a Gustavo Pulti, exconcejal (1989-2007), exintendente (2007-2015) y actual diputado provincial, en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, el 19 de abril de 2024.

<sup>120</sup> La comisión de Labor Deliberativa está integrada por la Presidencia y las Vicepresidencias primera y segunda del Concejo y las Presidencias de los bloques políticos, su principal función es ordenar la labor

### 3.3 De “Banca Veinticinco” a “Banca Abierta”: las motivaciones, discusiones y debates en el tratamiento del expediente 1388/94.

Como vimos en los capítulos precedentes, en este escenario surgieron iniciativas que al consultar al autor de la iniciativa sobre las motivaciones que llevaron a la elaboración del proyecto, este afirmó que las mismas no pueden entenderse sin tener en consideración el contexto económico, político y social que imperaba en la época:

*“En esa época pasaban varias cosas, **en primer lugar**, había una corriente fuertemente anti-política. El referente de esto en la nación era Menem, el presidente y Domingo Cavallo, ministro de economía, que detestaban a la política (sic). La primacía y los que tenían la palabra autorizada eran los thinks thanks, los tecnócratas y expertos. Frente a ello, nosotros como vecinalistas no elegíamos la neutralidad a la discusión de la política nacional, especialmente cuando la voz del pueblo era desprestigiada. Nosotros no pensamos que la neutralidad sea buena, pensamos que la neutralidad es una falacia porque entendíamos que lo que era bueno para los vecinos no podía ser lo mismo en una alternativa democrática con sentido social que una alternativa antidemocrática”.*<sup>121</sup>

Como hemos mencionado en el capítulo 2, esto se corresponde con la situación política de nuestro país en las últimas décadas del siglo XX: luego de un largo período autoritario (1976-1983) hubo un progresivo incremento de reclamos sectoriales hacia el Estado y es allí donde esté, sus instituciones y representantes no pudieron hacer eco de estos pedidos, ni lograron “articular una sociedad civil con una voluntad política de participación” (Fares y López, 2008, p. 123).<sup>122</sup> De la mano de las Reformas de Estado y el despliegue de una política económica neoliberal, algunos autores han señalado que surgió un discurso político fuertemente economicista, antipolítico y anti estatista (Gallo, 2008; Gouarnalusse, 2011). Las sucesivas crisis económicas condujeron a que el Estado

---

legislativa del cuerpo. También en el caso de los municipios de La Plata, Mendoza, Necochea, San Pedro y Zárate, una vez aprobada la creación de este mecanismo, la Comisión de Labor Deliberativa fue la encargada de fijar los aspectos reglamentarios de la misma.

<sup>121</sup> Entrevista realizada a Gustavo Pulti, exconcejel (1989-2007), exintendente (2007-2015) y actual diputado provincial, ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, 19 de abril de 2024. **La negrita es nuestra.**

<sup>122</sup> Como mencionamos en el capítulo uno de la presente tesina se trató de una doble crisis: por un lado, una crisis de una crisis de representación ya que esta no supo responder a los requerimientos de sus representados. Pero a su vez, generó una crisis de participación que luego dio lugar a la generación de instancias de involucramiento ciudadano para resolver los reclamos y demandas (Subirats, 2001).

perdiera legitimidad como actor capaz de intervenir en la realidad social y económica, dando lugar a un discurso económico focalizado en la retirada total de la intervención estatal en todas las relaciones sociales, políticas y económicas, reemplazado por agentes privados, presentados como eficientes, y capaces de ordenar a la sociedad (Freibrun, 2021).<sup>123</sup> Como mencionamos previamente, los problemas de la democracia representativa condujeron al crecimiento del discurso anti estatista y anti político que progresivamente fue incorporado por diferentes sectores sociales (Gouarnalusse, 2011).<sup>124</sup>

La crisis económica y social se agravó con el correr de la década dejando en evidencia que el mercado no podía resolver estas cuestiones. En este sentido, la literatura académica de la época ha señalado que no se trató de un periodo antidemocrático, sino más bien que existieron ciertas disconformidades con la democracia representativa que paulatinamente, se canalizaron a través protestas y manifestaciones por parte de sectores populares que expresaban la necesidad de que la política interviniera con respuesta y soluciones (Iñigo Carrera, 2002). Estas disconformidades y descontentos estuvieron relacionados con la imposibilidad de los gobiernos, desde la segunda mitad del siglo XX, de satisfacer las demandas de la sociedad civil, especialmente, en ordenar y mejorar la crítica situación económica, lo que por consecuencia produjo una impugnación o desconfianza hacia la clase política buscaron estimular la participación ciudadana, y, especialmente, implementarlas dentro de las instituciones políticas (Caruncho, 2015).<sup>125</sup>

En este sentido, podemos establecer ciertos puntos de intersección entre lo expuesto por el autor del proyecto “Banca Abierta” y las ideas de Pierre Rosanvallon (2007) sobre la sociedad de la desconfianza que nos permiten comprender la crisis de confianza en las instituciones y la clase política. En este contexto, se ha destacado la incapacidad de los

---

<sup>123</sup> El Estado se presentaba como un Estado deficitario, inestable e ineficiente (Gouarnalusse, 2011; Ramírez Brouchoud, 2009).

<sup>124</sup> Debe destacarse que la opinión pública contribuyó a la aceptación y consolidación del discurso neoliberal. Sobre esta cuestión, algunos autores han señalado que esta situación estuvo acompañada por la inauguración de nuevas arenas de comunicación, otros lo denominaron la “hipermediatización de lo político” en donde los medios audiovisuales, el entretenimiento, y el internet, se volvieron fundamentales al momento de comprender los modos en que la ciudadanía se vinculaba con los representantes (Caruncho, 2015; Edelman, 1991; Sarlo, 1996). En este escenario, en la primera mitad de la década de 1990, tomaron fuerza los programas informativos y de periodismo político (como “noticieros” o programas de análisis y entrevistas como “Hora Clave” y “Tiempo Nuevo” en donde el espacio público se corrió a los sets de televisión, fundamental en nuevos espacios mediáticos y de entretenimiento, este último se constituyó como requisito central de la comunicación política (Caruncho, 2015, Waisbord, 2001).

<sup>125</sup> Se concebía que los políticos sólo se ocupaban de satisfacer sus propios intereses en detrimento de las demandas y necesidades del conjunto de la ciudadanía (Fares y López, 2008).

gobiernos para atender las necesidades de la ciudadanía, un factor que coincide con la postura de Rosanvallon acerca de cómo la falta de respuestas a las demandas colectivas generó un clima de desconfianza. En este sentido, cuando los ciudadanos perciben que sus expectativas no son satisfechas, la confianza en las instituciones se erosiona (Rosanvallon, 2007. p. 23). Otro elemento crucial en este análisis es la crisis económica que se presenta como un factor determinante, la incapacidad de los gobiernos para gestionar adecuadamente las situaciones de crisis y su impacto negativo en la vida cotidiana de los ciudadanos refuerza la idea de un Estado ineficiente. En esta misma línea, Rosanvallon (2007) sostuvo que una economía debilitada no sólo acentúa la confianza en las instituciones, sino que también corrompe la legitimidad de los actores políticos, exacerbando el descontento social (p.28).

Con respecto a la Banca Veinticinco en Gral. Pueyrredon consideramos que existe una vinculación con lo desarrollado previamente: el autor de la iniciativa destacó que existía una voluntad política por parte de la oposición de ese momento de distanciarse del Ejecutivo municipal: como observamos en el segundo capítulo, el estado municipal poseía múltiples deficiencias tanto en la provisión de los servicios públicos como en la relación estado-ciudadanía en un contexto de duras denuncias de falta al deber la función pública:

*“En las sospechas de corrupción que tenía la política como estábamos en el Concejo Deliberante estás a nosotros nos alcanzaba. Por ello, nosotros queríamos dar un testimonio de que no éramos temerosos de la palabra del pueblo, sino que queríamos la palabra del pueblo. Entonces, quisimos mostrar que a nosotros nos importaba la palabra de los vecinos. Ahí estaba el elemento que nosotros queríamos contradecir. Al cuestionamiento de la democracia se le sumaban los quilombos de la corrupción de Russak, ¿cómo nos paramos frente a esto? Más palabra al pueblo, que venga la gente y hable a decir lo que quiera sin ser interrumpido y sin necesidad de mostrar pruebas ni documentos sobre lo que dice. Básicamente, se trató de contradecir positivamente con una propuesta esa versión anti-política que era predominante en el discurso de la época”.*<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Entrevista realizada a Gustavo Pulti, exconcejal (1989-2007), exintendente (2007-2015) y actual diputado provincial, en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, el 19 de abril de 2024.

Asimismo, en la propuesta de creación de la Banca Veinticinco, identificamos, en términos generales, que los principales objetivos fueron refutar el discurso dominante de la época y darle voz a la comunidad de manera formal e institucional para responder fehacientemente a sus requerimientos. Allí, se ponderaba la palabra del pueblo para construir y fortalecer al sistema democrático, entendiendo que la democracia no solo se basaba en valores ideológicos, sino que uno de sus vectores era la acción ciudadana, especialmente desde una participación activa de la sociedad en los asuntos públicos: *“la democracia debe ser construida exclusivamente desde un sentido desde abajo hacia arriba, es imprescindible construir de abajo hacia arriba porque si no la abstracción perpetua crea una aristocracia, que es la aristocracia de los que entienden la política”*.<sup>127</sup>

Esta afirmación que expresó Pulti está relacionada con los marcos conceptuales y teóricos que se estaban desarrollando en ese contexto: como vimos en el primer capítulo, entre la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI se desarrolló una nueva forma de pensar a la democracia, que promulgaba que esta debía asentarse en la participación popular (Fung y Wright, 2007; Chávez, 2011). Para ello, se propuso a la deliberación como mecanismo central en la toma de decisiones. Es decir, se planteó que los procesos que conducían a decisiones importantes de las comunidades debían involucrar a los ciudadanos, organizaciones de la sociedad y los gobiernos (Chávez, 2011). Debe destacarse que el fortalecimiento de los espacios de deliberación y acción implicaba, también, la transformación de las instituciones a través de innovaciones institucionales como el caso que nos ocupa.

Ahora, nos ocuparemos de reconstruir el tratamiento de la propuesta “Banca Abierta”, el primer análisis que tuvo el expediente 1388/94 fue en la comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento, el día siete de junio de 1994. Si bien en el expediente no se detalla lo expresado por cada concejal ni como votó cada bloque, a través de las entrevistas y del análisis de lo expuesto por la prensa local observamos que desde un principio fue un debate complejo ya que hubo cierta reticencia por algunos bloques políticos, especialmente el bloque Justicialista Federal<sup>128</sup>, a la forma de instrumentación

---

<sup>127</sup> Entrevista realizada a Gustavo Pulti, exconcejal (1989-2007), exintendente (2007-2015) y actual diputado provincial en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, el 19 de abril de 2024.

<sup>128</sup> El bloque Frente Justicialista Federal se identificaba con el peronismo. Sin embargo, el concejal mandato cumplido De la Reta, manifestó que a nivel nacional ya no adherían y apoyaban al menemismo.

de la Banca Abierta. Frente a esta situación, el autor de la propuesta nos señaló que debieron salir a buscar apoyos para dar el debate en el recinto, especialmente para demostrar las adhesiones y dar cuenta de la necesidad de su aprobación. En este sentido, en el expediente se adjuntó el apoyo de las asociaciones vecinales de fomento “El Martillo” y “José Zaccagnini”, las cuales dieron el visto bueno luego del análisis de la propuesta, entendiendo que el proyecto representaba un avance para la comunidad:

*“Está de más decir que mediante la Banca 25 podremos ejercer el derecho que da la Democracia de no solo peticionar si no de buscar soluciones a los tantos problemas que Mar del Plata tiene, denunciando anomalías y participando más activamente. No dudamos que la comunidad en general verá con agrado la concreción de este Proyecto, razón por la cual nuestra Entidad se congratula por la idea”.*<sup>129</sup>

Como segunda estrategia se planteó darle difusión en los medios de comunicación. En efecto, se observa que la propuesta tuvo repercusión local. El día 10 de mayo de 1994 el Diario el Atlántico titulaba: "Promueven al edil 25 en el Concejo Deliberante".

*“El edil frentista Gustavo Pulti solicitó **que** se apruebe el proyecto de decreto, que propicia la creación en el ámbito del Concejo Deliberante local, de la Banca veinticinco a fin de que sea cubierto por un ciudadano que ante diversas inquietudes presente sus propuestas personalmente. De esta manera, los vecinos tendrían presencia y voz directa para impulsar proyectos que, de otro modo, transitarían por oficinas, despachos y oficinas, dilatando el circuito administrativo, legislativo y ejecutivo que implican los proyectos que se incorporan a la rutina oficial. Pulti reconoce en sus fundamentos, que en la medida que el Concejo se esfuerza por estrechar sus vínculos con la gente, ganar espacio y autoridad”.*<sup>130</sup>

Asimismo, en el expediente del proyecto se anexó un artículo del diario La Nación en donde se hizo alusión a la propuesta. En la misma no solo se explicitaron sus objetivos y

---

Entrevista realizada a Javier De la Reta, exconcejal (1993-2001), en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 26 de junio de 2024.

<sup>129</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Expediente 1388.

<sup>130</sup> Diario El Atlántico (10/05/1994). “Promueven al edil 25 en el Concejo Deliberante”, p.10. **La negrita es nuestra.**

funcionamiento, sino que también se consideró viable la puesta en marcha de este mecanismo:

*“La propuesta no apunta a alterar el ordenamiento institucional de la ciudad balnearia: esa banca adicional sería reservada a personas del común - de acuerdo con un prolijo orden de prelación y dentro de pautas muy precisas- que acudan a exponer temas específicos de interés municipal. La iniciativa, en rigor, procura añadir al foro de los ediles un ámbito en el que las preocupaciones, protestas y reclamos vecinales puedan ser manifestados libremente. La disparidad entre las apetencias de los particulares y el conjunto de ideas y costumbres propios de aquellos que han optado por la vida pública a menudo ha sido expuesta, descrita y lamentada, pero hasta ahora no se ha hallado un mecanismo que la supere sin comprometer el principio de representatividad democrática, que es parte fundamental de nuestras instituciones republicanas. En este sentido, es indudable que la iniciativa que se comenta constituye un aporte conceptual llamativo, digno de ser aprobado, que podría significar el establecimiento de un medio idóneo para asegurar el contacto entre los vecinos y los representantes”.*<sup>131</sup>

Ahora bien, volviendo al tratamiento del expediente en la comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento, como mencionamos previamente, no hay registro oficial de cómo fue y en qué términos se debatió la iniciativa.<sup>132</sup> Sin embargo, en la edición del Diario El Atlántico del día nueve de junio de 1994 se detalló lo ocurrido durante la discusión:

*“En un debate con fuertes cruces que se extendió por más de una hora, la comisión de Legislación del Concejo Deliberante aprobó por mayoría la creación de la Banca Veinticinco. El concejal Gustavo Pulti, autor del proyecto, defendió la propuesta argumentando que la presencia física de los vecinos en el recinto del Concejo, en donde están siempre presentes los*

---

<sup>131</sup> Diario La Nación (23/05/1994). “La banca veinticinco”, s/n.

<sup>132</sup> En el expediente solo figura la votación. Generalmente en comisiones no consta en el acta el debate, recién a partir del año 2020 comenzaron a transmitirse en vivo las reuniones de comisiones.

*medios de difusión, constituye un estímulo para mejorar y estrechar el nivel de comunicación social”.*<sup>133</sup>

Las diferencias y objeciones a la creación de la banca no se ven reflejadas con claridad en lo enunciado por la prensa local. Según el autor de la propuesta, algunos de los argumentos para rechazarla por parte del bloque Justicialista fue que no se encontraban antecedentes o experiencias similares en otros municipios, por lo que la efectivización de la Banca Veinticinco significaría un “salto al vacío”. En el análisis que realizaron los sectores que iban por la negativa, el justicialismo en particular, sostenía que la puesta en ejecución de la Banca Veinticinco presentaría riesgos sobre todo en cuanto a la posible “contaminación” ideológica y sectarista de la banca.<sup>134</sup> Entonces, se aludía a que la instrumentación de este mecanismo podría generar una tendencia a favorecer ciertos intereses o grupos en detrimento de otros, lo que afectaría a la imparcialidad y transparencia y por lo tanto, conduciría a la toma de decisiones sesgadas, lo cual comprometería la integridad y objetividad de la institución de la Banca Veinticinco.<sup>135</sup>

Generalmente, los principales argumentos en contra del uso de mecanismos de democracia directa hacen referencia a esta cuestión: desde diferentes enfoques se sostuvo que los mecanismos de participación son empleados de manera demagógica y a su favor por los partidos políticos, las administraciones y los grupos de interés (Lissidini, 2011).

El segundo argumento para objetar la creación de la banca hacía referencia a la inconstitucionalidad de dicho mecanismo. Es decir, se aducía que no se podía agregar una nueva banca al recinto ya que esta disposición no se ajustaría a lo que estipulaba la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y la Ley Orgánica de las Municipalidades.<sup>136</sup> Con respecto a esta cuestión, José María Conte, expresó que la controversia por la inconstitucionalidad de la banca estaba relacionada con la

---

<sup>133</sup> Diario El Atlántico (09/06/1994). “La Banca 25 con visto bueno”, p.4.

<sup>134</sup> Entrevista realizada a Gustavo Pulti, exconcejal (1989-2007), exintendente (2007-2015) y actual diputado provincial, en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, el 19 de abril de 2024.

<sup>135</sup> Pese a que en su artículo 3° se establecía que “no constituye un objetivo de la Banca veinticinco, promover ni atender debates y exposiciones de carácter político, partidario o ideológicos quedando en consecuencia facultada la Presidencia con la Comisión de Labor Deliberativa a denegar las solicitudes que no se encuentren en consonancia con los objetivos descritos”. Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Expediente 1388.

<sup>136</sup> La Ley Orgánica de Municipalidades es la normativa que regula la organización, competencias y funcionamiento de los gobiernos locales. Esta ley establece las atribuciones y responsabilidades de los municipios, así como los procedimientos para la elección de autoridades y la gestión de los recursos locales, la de la Provincia de Buenos Aires es la Ley 6769/58. Cf.: [Decreto-ley 6769/1958 \(gba.gob.ar\)](http://gba.gob.ar)

obligatoriedad o no de las resoluciones, esto es, si las cuestiones que se expusieran en la Banca Abierta luego serían vinculantes para el cuerpo legislativo, el cual debería trasladar en formato de ordenanza, resolución y/o comunicación al Ejecutivo. Este cuestionamiento, según el concejal mandato cumplido Conte, se resolvió decidiendo por unanimidad que las resoluciones no fueran vinculantes. Sin embargo, se acordó que los concejales, de forma particular o a través de sus bloques, pudieran recoger la propuesta, reclamo y/o demanda que se expusiera en la banca y darle formato legislativo al asunto.<sup>137</sup>

Pese a las observaciones desde las otras bancadas, el expediente fue aprobado por mayoría con abstenciones (las cuales no figuran en el expediente) y siguió su curso administrativo. Como el proyecto no tenía giro a otra comisión, su siguiente tratamiento sería en la sesión plenaria, en la cual la totalidad del cuerpo debería expedirse por la afirmativa o la negativa a la propuesta. Frente al antecedente de la discusión en la comisión de Legislación, Pulti sostuvo que se abrió una serie de negociaciones con los diferentes bloques políticos para asegurar la aprobación del proyecto de decreto. En este sentido, recordó que la concejala María Rosa Solsona, perteneciente a la Unión Cívica Radical, le propuso cambiarle el nombre a la propuesta y que se denominará “Banca Abierta” para evitar confusiones relacionadas con el número de concejales. Si bien esta modificación no ingresó al expediente, el autor nos manifestó que la propuesta de la concejala radical fue lo que permitió que el proyecto saliera.<sup>138</sup>

El siguiente y último tratamiento del expediente fue en la 5ta sesión ordinaria del día nueve (9) de junio de 1994.<sup>139</sup> En dicha sesión estuvieron presentes veinte (20) de los veinticuatro (24) concejales y concejalas.<sup>140</sup> A la hora de la discusión sobre la creación de la Banca Veinticinco, en el acta se observa que solo intervinieron los presidentes de los bloques. La primera intervención fue la del concejal Pulti, del bloque Frente Regional,

---

<sup>137</sup> Entrevista realizada a José María Conte, exconcejal (1991-1995), en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, el 23 de octubre de 2024.

<sup>138</sup> En relación con esto Gustavo Pulti mencionó que “si bien con el radicalismo eran adversarios y generalmente, tenían visiones muy distintas en las discusiones que se daban en el Concejo”, su propuesta fue muy valiosa porque daba cuenta de la necesidad y el consenso mayoritario de las fuerzas políticas para instrumentar la Banca Veinticinco. Entrevista realizada a Gustavo Pulti, exconcejal (1989-2007), exintendente (2007-2015) y actual diputado provincial, en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, el 19 de abril de 2024.

<sup>139</sup> Pudimos acceder al debate del expediente en la reunión plenaria ya que las actas de la sesión se encuentran digitalizadas y disponibles. Estas dan fe de lo expresado y lo actuado por cada concejal.

<sup>140</sup> Según el acta de sesión los concejales ausentes fueron Bravo Marcos (PJ), Elorza Ricardo (PJ), Gualdi Jorge (UCEdÉ) y Rodríguez Facal Fernando (PJ). Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Acta de la 5ta sesión ordinaria del periodo legislativo 79°.

quien realizó una breve presentación de la iniciativa; especialmente destacó que el objetivo de la banca era propiciar la discusión de ideas y propuestas de temas importantes para la comunidad. Asimismo, enfatizó que la creación de la banca no implicaba la superposición de la representación que tenían asignada los concejales. Más bien, sostuvo que se trataba de mejorarla a partir de la participación ciudadana activa.

La segunda intervención fue la del concejal De la Reta, perteneciente al Frente Justicialista Federal, quien destacó el espíritu participativo del proyecto. Sin embargo, también consideró que la creación de una “Banca 25” ponía en discusión la representatividad política que tenía el Concejo Deliberante: *“Esperamos que la iniciativa de la Banca 25 no termine con la creación de la banca 650.000, qué es la cantidad de habitantes que tiene Mar del Plata”*, concluyó el concejal De la Reta.<sup>141</sup> En este sentido, consideraban que el emplazamiento de una nueva banca en el Concejo, recuerda el concejal mandato cumplido De la Reta, podría ser ilegítimo e inconstitucional: *“La única banca que puede colocarse es aquella que el pueblo esgrime y ejercita a través del derecho inalienable del sufragio”*.<sup>142</sup> Por estos argumentos, se expresó que la totalidad de los concejales pertenecientes al bloque Justicialista Federal se abstendrían, manteniendo el mismo voto que en la comisión de Legislación.<sup>143</sup>

El debate en torno a la participación ciudadana y la representación estuvo presente en las discusiones sobre democracia participativa debido a que los mecanismos de participación de alguna forma interpelan a las formas tradicionales de representación. Esto generó diversas posiciones respecto a la incorporación de dichos mecanismos (Bressán, 2014). En el marco de estas discusiones, según marca la literatura, surgieron dos perspectivas sobre la cuestión de la participación directa y la representación: la primera de ellas entiende la representación política como una relación entre representantes y representados, donde la legitimidad se basa en la elección de representantes a través de las urnas electorales. Entonces, la participación ciudadana se limita al acto electoral y la delegación de poder en los representantes. Por lo tanto, ante reclamos de participación ciudadana directa, se cuestiona u objeta la legitimidad de los mismos, argumentando que solo los representantes elegidos tienen derecho a hacerlo en nombre de la ciudadanía

---

<sup>141</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Acta de la 5ta sesión ordinaria del periodo legislativo 79°.

<sup>142</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Acta de la 5ta sesión ordinaria del periodo legislativo 79°.

<sup>143</sup> A partir de esto, supimos que el bloque que se abstuvo en Legislación fue el Frente Justicialista Federal.

(Bressán, 2014).<sup>144</sup> En cambio, la segunda perspectiva concibe que los mecanismos de representación tradicional ya no monopolizan la representación política, sino que surgen otros actores (la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil), que en la actualidad comparten el lugar de la representación. En este sentido, estos nuevos espacios institucionalizados participativos se consideran como complementarios y no excluyentes a la representación tradicional (Bressán, 2014).<sup>145</sup>

Ahora bien, al consultar sobre este cuestionamiento al concejal mandato cumplido De la Reta sostuvo que no existían objeciones a la Banca en el ámbito deliberativo ni tampoco consideraban que la instauración de esta pusiera en cuestionamiento el lugar que le había asignado la ciudadanía a cada uno de ellos. Más bien, consideraban viable y una buena instancia para vehicular las inquietudes de la gente, especialmente por la infinidad de problemas por los que transitaban Mar del Plata y Batán.<sup>146</sup> No solo por ello les parecía una buena propuesta, sino también porque el nivel de protesta y de reclamo estaba concentrado en instituciones más rígidas. Es decir, la visibilidad de los reclamos era a través de las instituciones estatales, especialmente por medio de la justicia:

*“Por ese entonces no existían los piqueteros y nadie se animaba a cortar una calle, entonces la propuesta de Gustavo apareció como una tranquera importante para recibir a los vecinos y trabajar sobre sus pedidos tanto sea a través de proyectos de comunicación y ordenanzas (sic)”.<sup>147</sup>*

A pesar de estar de acuerdo con la medida, tanto el ex-concejal De la Reta como el Bloque Justicialista se abstuvieron. En la entrevista realizada a De la Reta, concejal mandato cumplido, explicó que la posición y votación sobre la creación de la Banca 25 fue arduamente discutida. Según el entrevistado, por entonces lo que prevaleció fue la “*rosca política*”. Como observamos en el segundo capítulo, la coyuntura política local era delicada: la debacle de la gestión municipal hizo que aquellos sectores que apoyaban al

---

<sup>144</sup> Catalina Bressán (2014) sostuvo que la principal expositora de esta corriente fue Hanna Pitkin (1985).

<sup>145</sup> Algunos de los académicos que se han ocupado de estudiar la relación entre los mecanismos de representación tradicional y las nuevas prácticas participativas fueron Avritzer y Santos (2004), Bresser Pereira (2005), Gaspardo (2018) y Schneider (2016).

<sup>146</sup> Incluso, comentó que durante su mandato había presentado una ordenanza participativa, se trató del Consejo de la Tercera Edad en donde se propuso la participación de instituciones vinculadas a la tercera edad, centros de salud, profesionales, centros de jubilados y los ciudadanos para debatir las problemáticas que atravesaban los adultos mayores. Entrevista realizada a Javier De la Reta, exconcejal (1993-2001), en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 26 de junio de 2024.

<sup>147</sup> Entrevista realizada a Javier De la Reta, exconcejal (1993-2001), en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 26 de junio de 2024.

intendente se distanciaran del mismo. Esta situación también se replicó en el ámbito deliberativo, los ediles oficialistas rompieron la coalición política con Russak.<sup>148</sup> Entonces, se aducía que el Bloque Justicialista entendía que todas las iniciativas que vinieran de estos sectores lo que buscaban realmente era el desgaste político del intendente, y, frente a ello, decidieron no contribuir ni profundizar la interna.<sup>149</sup>

Volviendo al debate en el recinto y luego de la alocución del edil justicialista, tomó la palabra Blas Aurelio Aprile,<sup>150</sup> concejal radical, quien, en primer lugar, adelantó el voto favorable del bloque de la UCR y luego pasó a fundamentarlo. Primeramente, sostuvo que la apertura de espacios participativos siempre contribuía a un fortalecimiento de la democracia. En este sentido afirmó “*nunca será malo ver a un vecino contándonos sus problemas o trayendo soluciones*”.<sup>151</sup> Complementando la mirada del bloque radical, José María Conte, sostuvo durante la entrevista que en el plano local se daba una anulación de debates y discusiones que afectaba al buen desempeño del órgano deliberativo.<sup>152</sup>

Por ello, el bloque radical consideraba que la instrumentación de la banca implicaba un desafío para el Concejo Deliberante ya que ponía en jaque a las capacidades de respuesta y de soluciones a las diferentes cuestiones que la ciudadanía presentaría en la Banca Abierta y, asimismo, permitiría superar esa pasividad. Por último, argumentó que la condiciones y particularidades que creaba que los vecinos se sentaran en una banca, de iguales características que la de los concejales, no sólo dotaría de legitimidad al cuerpo deliberativo, sino que también generaría “*una suerte de prestigio a aquellos vecinos, vecinas, organizaciones e instituciones que la utilicen*”.<sup>153</sup>

---

<sup>148</sup> Dentro de este grupo se encontraba Gustavo Pulti.

<sup>149</sup> No obstante, De la Reta manifestaba que esto no implicó que fueran críticos a la gestión de Russak. A su vez, mencionó que desde el bloque Justicialista se promovió la interpelación política hacia el intendente por las graves irregularidades que marcaron su gestión. Entrevista realizada a Javier De la Reta, exconcejal (1993-2001), en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 26 de junio de 2024.

<sup>150</sup> Más conocido como Elio Aprile, quién ejerció el cargo de Intendente de General Pueyrredon desde 1995 a 2002 por la Unión Cívica Radical.

<sup>151</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Acta de la 5ta sesión ordinaria del periodo legislativo 79°.

<sup>152</sup> Entrevista realizada a José María Conte, exconcejal (1991-1995), en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, el 23 de octubre de 2024.

<sup>153</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Acta de la 5ta sesión ordinaria del periodo legislativo 79°.

Una vez fundamentado el voto de la Unión Cívica Radical, consta en las actas que solicitó la palabra la concejala Solsona, quien sugirió y posteriormente incorporó una modificación que estuvo relacionada al nombre de la banca:

*“Luego de haberlo conversado oportunamente con el concejal Pulti, quisiera hacer una pequeña observación de carácter formal. Diría, que en lugar de llamar a esta banca “la del concejal 25” la denominemos banca abierta, nosotros somos, también, integrantes de la comunidad, pero podría ser “banca abierta a la comunidad” o “banca abierta” para no crear una confusión con respecto al número de concejales o a la constitución de este Honorable Cuerpo”.*<sup>154</sup>

Ante esta propuesta de modificación de la concejala Solsona, el concejal Pulti manifestó que era pertinente el cambio para que no se generase confusión. Luego de este intercambio, se procedió a la votación en general y en particular del expediente, el cual fue aprobado por mayoría, con la abstención del Bloque Justicialista.<sup>155</sup> Seguidamente, el concejal Pulti tomó la palabra para sugerir que la primera vez que se utilizara la banca se invitara al Obispo de la Diócesis Local, el Monseñor Arancedo, argumentando que este podría dar testimonio de la situación local y expresar las principales necesidades y propuestas de la comunidad, cuestiones que el Obispo conocía por su vinculación permanente y cercana con los distintos barrios de la ciudad.<sup>156</sup>

Aprobada tal sugerencia, la Banca Abierta se inauguró con la palabra del Obispo Arancedo, el 28 de julio de 1994. En su discurso expresó:<sup>157</sup>

*“Mis primeras palabras quieren ser de reconocimiento y de gratitud. De reconocimiento por haber llevado adelante esta idea de la Banca 25 y hoy poder concretar: creo que asistiremos a un hecho que nos habla de madurez*

---

<sup>154</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Acta de la 5ta sesión ordinaria del periodo legislativo 79°.

<sup>155</sup> Debe destacarse que pese a esta modificación en el imaginario social se ha reconocido y se reconoce a este mecanismo como “Banca 25”. Inclusive en la página oficial del Concejo Deliberante local el sitio en donde se encuentra la información, requisitos y solicitud sobre la Banca Abierta se titula Banca 25. ([Honorable Concejo Deliberante - Banca 25](#)).

<sup>156</sup> La presidencia del cuerpo deliberativo tomó nota de la sugerencia y prosiguió con el tratamiento de los restantes expedientes del orden del día. Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Acta de la 5ta sesión ordinaria del periodo legislativo 79°.

<sup>157</sup> Diario El Atlántico (29/07/1994). “El obispo José María Arancedo dejó inaugurada la “Banca 25”, p. 2 y Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Expediente 1388.

*política, de confianza en la democracia y de sensibilidad y valoración de la comunidad local. El ejercicio de la política, a través del cual se afirma y se expresa la democracia representativa recibe desde esta banca no una disminución de su autoridad sino, por el contrario, recobra aquel primitivo y significado de la palabra política “polis” que significa ciudad. El inicio de esta experiencia abre expectativas de diálogo y espacios que permitan plantear y buscar soluciones a los diversos problemas del hombre y la ciudad”*.<sup>158</sup>

El Monseñor Arancedo también aseguró que cuando la política se aleja de las necesidades y preocupaciones de la ciudadanía, pierde su propósito y valor fundamental. Sostuvo que la política debía estar al servicio de la comunidad, y que cuando se desconecta del pueblo, se vuelve menos efectiva y, por ende, menos honorable.<sup>159</sup> Por ello, era necesario que los políticos hicieran un llamado y mantuvieran un vínculo estrecho y continuo con sus representados.<sup>160</sup> Por último, el obispo diocesano apuntó sobre diversos problemas y necesidades que desde su perspectiva debían ser abordados de manera inmediata. Estas cuestiones estaban relacionadas a los residuos cloacales, la salud pública, la desocupación, el abordaje para las personas en situación de calle, la preservación del medio ambiente y la defensa del puerto y las costas marplatenses. Estas reflexiones sobre las necesidades de la comunidad también implicaban, según Arancedo, un gran acuerdo político que permitiera elaborar ciertos proyectos básicos para las ciudades de Mar del Plata y Batán, y posibilitaran el desarrollo económico del partido, pero con ciertos pisos de igualdad social.<sup>161</sup>

Ahora bien, luego del estreno de la Banca Abierta por parte del Monseñor Arancedo, esta se volvió a utilizar en otras oportunidades durante los meses de julio y agosto de 1994.<sup>162</sup> A partir de la experiencia recogida en las primeras exposiciones, se procedió a reglamentar el uso de la citada banca. Según se observa en el decreto reglamentario, fue

---

<sup>158</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Expediente 1388.

<sup>159</sup> Estas declaraciones respondían a un clima de época en donde el reemplazo del rol del Estado por el mercado comenzaba a ser cuestionado ya que este no podía hacerle frente a la crisis. En principio, se apeló a que la clase política reflexione sobre su papel y la manera en que se relacionaba con la ciudadanía (Iñigo Carrera, 2002). Sin embargo, el descontento de la sociedad con su clase política en medio de la crisis se fue agravando hacia finales de la década de 1990, lo cual dio paso a progresivas huelgas y piquetes que terminaron en el estallido social del 2001 (Cuello, 2021).

<sup>160</sup> Diario El Atlántico (29/07/1994). “El obispo José María Arancedo dejó inaugurada la “Banca 25”, p.2.

<sup>161</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Expediente 1388.

<sup>162</sup> Banca Abierta Histórico. Cf.: [Honorable Concejo Deliberante - Banca 25 \(concejomdp.gov.ar\)](https://concejomdp.gov.ar).

la Comisión de Labor Deliberativa quien fijó por unanimidad las pautas mínimas que se debían contemplar.<sup>163</sup> Entre los artículos del mencionado reglamento, se destacan los siguientes aspectos: en primer lugar, que el tiempo máximo de exposición debía ser de siete minutos. En segundo lugar, la persona que hubiera hecho uso de la Banca Abierta no podría volver a utilizarla dentro del año calendario. En tercer lugar, la Comisión de Labor Deliberativa sería quien autorizaría las solicitudes para hacer uso de la Banca Abierta.

### 3.4 Consideraciones finales del capítulo.

La presentación del proyecto de decreto n°1388/94 que ordenaba la creación de la Banca Veinticinco, luego denominada “Banca Abierta”, tuvo por objetivo instrumentar un espacio de escucha a los ciudadanos de carácter permanente e institucional. A partir del análisis de las actas de las sesiones, las entrevistas y la prensa local, es posible identificar que el tratamiento legislativo del proyecto de Banca Abierta fue corto y rápido, en tanto se trató sólo en la comisión de Legislación y luego se discutió en la sesión ordinaria en la que fue aprobado por mayoría. Un mes y medio después de su aprobación se puso en práctica el mecanismo.<sup>164</sup>

En la fundamentación del proyecto para establecer este mecanismo, no solo se abordaron los problemas enfrentados por la gestión de Russak, sino que también se destacó que las iniciativas dirigidas a promover la participación ciudadana formaban parte de las responsabilidades del Estado inclusive del Estado municipal, pese a que la legislación provincial no hubiera incorporado hasta ese entonces la participación ciudadana como una obligación. A partir de esta cuestión, evidenciamos la descentralización y la reforma constitucional de 1994 impulsaron el fortalecimiento de la participación ciudadana a nivel local, basado en la idea de que las instancias locales son el ámbito adecuado para la resolución de conflictos y la construcción de ideas y proyectos, entre otros (Cravacuore, 2003). A través del desarrollo de nuevas formas de intervención ciudadana en la gestión pública (Rofman y Foglia, 2015). Estos procesos facilitaron y permitieron el surgimiento de instancias participativas locales como la “Banca Abierta” en Gral. Pueyrredon. Sin embargo, debe mencionarse que en la fundamentación del

---

<sup>163</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Decreto 140. Cf.: [dp140-94.pdf \(concejo mdp.gov.ar\)](https://www.concejo.mdp.gov.ar/140.pdf)

<sup>164</sup> Honorable Concejo Deliberante Municipio de General Pueyrredon, 1994, Decreto 140. Cf.: [Decreto 140/94.](#) .

proyecto también se mencionaron cuestiones referidas a la situación local, lo cual indica que la propuesta también se formuló en el contexto de la situación local y ante el aumento de las demandas de la población.

A partir de las entrevistas, conocimos la motivación detrás de la elaboración de este proyecto, la cual estuvo fuertemente influenciada por la idea de contrarrestar la corriente anti-política que predominaba en la época, liderada por los líderes de opinión y los medios de comunicación masivos. En este sentido, algunos autores (Gallo, 2008; Gouarnalusse, 2011) han identificado que el surgimiento de un discurso político antipolítico y anti-estatista fue el resultado de la pérdida de legitimidad del Estado, en un contexto en donde el gobierno nacional no pudo resolver los graves problemas económicos y, por lo tanto, la crisis económica y la desigualdad social se aceleraron. En ese sentido, se gestó la “Banca Abierta”, según lo expresado por el concejal mandato cumplido Gustavo Pulti “se quiso dar voz a los vecinos y promover una participación activa en los asuntos comunitarios, en un contexto donde la corrupción política y las deficiencias en la provisión de servicios públicos en el ámbito municipal eran temas recurrentes”.<sup>165</sup>

Al adentrarnos en el tratamiento de la propuesta observamos que fueron dos las principales discusiones que se dieron. La primera de ellas fue la controversia si los asuntos tratados en la Banca Abierta tendrían o no un efecto obligatorio para el cuerpo legislativo, es decir, como se vehicularían las cuestiones que se expongan en la Banca Abierta. Esto fue saldado a través del acuerdo que lo expuesto no tendría carácter vinculante. No obstante, se acordó que los concejales podrían hacer eco de las exposiciones y convertirlas en iniciativas legislativas. La segunda discusión estuvo relacionada a la constitucionalidad de la banca. Ciertos bloques políticos sostuvieron que no se podía aludir a una “Banca 25” ni añadir un nuevo espacio de representación porque podría ser considerada ilegítima debido a que las leyes provinciales que reglamentaban las atribuciones y competencias de los Concejos Deliberantes no referían a la posibilidad de una nueva banca, finalmente se consensuó cambiarle el nombre a “Banca Abierta” para que no se generen confusiones en torno al rol del mecanismo participativo. Aunque, esta cuestión fue resuelta, la cuestión sobre la legitimidad y representatividad de los

---

<sup>165</sup> Entrevista realizada a Gustavo Pulti, exconcejal (1989-2007), exintendente (2007-2015) y actual diputado provincial, en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, el 19 de abril de 2024.

mecanismos participativos ha ocupado un importante lugar en las discusiones, inclusive, ha sido uno de los principales argumentos para rechazarlos (Lissidini, 2011).

Pese a estas objeciones observamos que hubo un alto grado de aceptación de la propuesta: en primer lugar, los argumentos que esgrimieron los concejales de distintos bloques políticos dan cuenta de la voluntad de ampliar los canales de comunicación entre el Estado municipal y la ciudadanía, y, a su vez, de que la comunidad viera a través de la Banca Abierta un canal de expresión efectivo y ágil. Inclusive, a partir de las entrevistas conocimos que Bloque Federal Justicialista compartía el espíritu del proyecto, aunque a la hora de la votación optó por la abstención. Según lo que pudimos reconstruir, el Bloque Justicialista veía en la instrumentación de la Banca Abierta una herramienta de debilitamiento y desestabilización de la gestión local. Es decir, se intuía que las exposiciones de la Banca Abierta serían utilizadas por el sector del Frente Regional, que ya no respondía a Russak, para implosionar el gobierno municipal. En segundo lugar, los documentos anexados al expediente expresaban que cierta parte de la comunidad de Gral. Pueyrredon se manifestó a favor de la propuesta: si bien a través de las entrevistas se reconoció que se trató de un pedido para darle sustento y demostrar la validación ciudadana para la materialización de un mecanismo de participación ciudadana, no debemos pasar por alto que a partir de dicho pedido diversos sectores y grupos de la comunidad marplatense, como las sociedades de fomento y la iglesia católica, ratificaron su visto.

“Construyendo democracia participativa: análisis de la creación de la Banca Abierta en el municipio de General Pueyrredon (marzo-julio 1994)”.

# CONCLUSIONES FINALES:

## **Conclusiones finales**

La presente investigación ha buscado analizar la creación de mecanismos de democracia directa a nivel local, a través del proyecto de la Banca Abierta en Gral. Pueyrredon en 1994. Como mencionamos durante el desarrollo de la tesina, se trata de un mecanismo de participación ciudadana que permite a los ciudadanos intervenir de las sesiones ordinarias del Concejo Deliberante municipal, tomar la palabra durante algunos minutos y presentar proyectos, demandas y/o problemas. Básicamente, implica una participación con voz, pero sin voto para acercar propuestas y fortalecer la comunicación entre los vecinos/as, las instituciones y el cuerpo deliberativo.

Para llevar adelante dicho análisis tomamos como marco las teorías sobre la democracia participativa y los mecanismos de democracia directa, poniendo especial énfasis en el nivel local de gobierno. En primer lugar, analizamos estos conceptos que nos permitieron describir la ventana de oportunidad que se generó hacia fines del siglo XX para implementar cambios en las instituciones democráticas hacia una mayor participación de la ciudadanía (Barber, 2000; Chávez, 2011; Macpherson, 1977; Pateman, 1970).

Ante el retiro del Estado en la regulación y control de las actividades económicas y sociales, se produjo una progresiva desconfianza y distanciamiento ciudadano frente a las instituciones públicas, que provocó una crisis de representación, una merma en la participación política y un incremento en la insatisfacción ciudadana con la clase política y las instituciones (Arques, 2014; Barber, 2000; Cunill Grau y Bresser Pereira, 1998; García-Montes, 2019). Así, la democracia participativa se erigió como respuesta a la crisis de la democracia representativa a través de distintos mecanismos denominados “de democracia directa” (MDD). El uso de diversos de estos mecanismos creció significativamente, especialmente en América Latina, donde se han implementado, entre otros, la iniciativa legislativa popular, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la revocatoria de mandato, el cabildo abierto, la banca abierta y los presupuestos participativos (Zovatto, 2015).

En el plano nacional hubo ciertas reconfiguraciones en la administración pública, producto de las reformas del Estado que se dieron a partir de 1989 que se sumaron a la implementación de estas medidas. El proceso de descentralización implementado por entonces implicó la transferencia de un conjunto de servicios -educativos, de salud y

políticas sociales- a las provincias y, en menor medida, a los municipios. Al detenernos en cómo se replicaron estas reconfiguraciones en la Provincia de Buenos Aires, nos encontramos con que en el plano provincial también existieron reformas en la administración provincial, bajo la premisa de reducir el aparato burocrático. En ese marco, la mayoría de los asuntos pasaron a ser administrados por el Ejecutivo provincial: varios autores señalaron que a partir de esto se produjo un fortalecimiento de la discrecionalidad del Ejecutivo provincial en la toma de decisiones, lo que llevó a una mayor dependencia de los municipios respecto dicho gobierno. A pesar de esto, también se observó una apertura por parte de dicha escala subnacional para que los municipios pudieran definir y gestionar sus propios proyectos y políticas públicas (Barreneche, 2014; Erbeta, 2010; Riganti, 2021).

En este contexto el ámbito municipal cobró renovada relevancia para abordar políticas públicas participativas. Si bien, por un lado, la descentralización afectó a las cuentas públicas de los estados subnacionales, ya que implicó una carga fiscal adicional por el traspaso de funciones y responsabilidades, por otro lado, otros autores señalaron que la delegación de servicios permitió la jerarquización de las escalas subnacionales y locales debido a que posibilitó la apertura de nuevos espacios de negociación, de toma de decisiones y de legitimación (Cravacuore, 2003). Los municipios redefinieron sus prácticas a partir de la incorporación de nuevas estrategias, instrumentos de gestión y políticas públicas. Estas innovaciones se dieron en un momento en el que las reclamaciones ciudadanas comenzaron a canalizarse con más fuerza en el ámbito local (Carmona, 2012). Es a partir de esto, que los municipios comenzaron a tener un rol más activo en su vínculo con la ciudadanía: se adoptaron enfoques más amplios y participativos al mismo tiempo que se ampliaron sus agendas (Cravacuore, 2006; Cao y Rubins, 1997; Carmona, 2012; Fidyka, 2004). Tal como sostuvieron Annunziata (2010), Cao (2008), Dahl (1991) e Iturburu (2000) la cercanía entre los representantes y los ciudadanos contribuyó a la apuesta por la participación ciudadana ya que los gobiernos locales son el primer nivel del Estado con el que la población tiene un contacto directo.

Como resultado, los municipios bonaerenses ampliaron sus agendas y funciones, incorporando nuevos temas. En sintonía con esto, se desarrollaron políticas participativas que involucraron a distintos actores de la comunidad, incluyendo a la ciudadanía, en la toma de decisiones en los asuntos públicos locales. Estas innovaciones significaron una modernización de la gestión municipal y una mayor apertura hacia la ciudadanía que

transformaron la relación de los municipios con la sociedad civil, hasta entonces caracterizada por la prestación de los servicios urbanos básicos. Ello reconfiguró los modos de legitimación del Estado local al incorporar nuevos actores a la vida política en esta escala (Andrenacci, 2001; Foglia y Rofman, 2014; Foglia y Rofman, 2020; Smulovitz y Clemente, 2004).

Como mencionamos en el capítulo uno, una de estas iniciativas fueron las Bancas Abiertas, que mayoritariamente se centran en el ámbito local, es decir, en comunidades, municipios, departamentos o ciudades, donde la participación ciudadana podía tener un impacto directo y tangible, no solo con el objetivo de fortalecer la participación, sino también de cambiar la forma en que operan el gobierno y la administración pública. Este mecanismo permite que los ciudadanos se comuniquen directamente con el órgano deliberativo local, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, con los Concejos Deliberantes. A su vez, que puedan exponer sobre temas que consideran importantes. Según pudimos rastrear, a partir de 1990 este mecanismo fue adoptado en algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires: Gral. Pueyrredon (1994), Necochea (1996), Zarate (1996), Morón (1998), Tandil (2002), inclusive en los últimos años los municipios de San Cayetano (2008), La Plata (2009), San Pedro (2010), Tapalqué (2011), Exaltación de la Cruz (2019) y Moreno (2021) han incorporado mecanismos de Banca Abierta.

Al analizar el contexto en el que se creó la “Banca Abierta” en Gral. Pueyrredon, identificamos que hubo un aumento en las demandas dirigidas al municipio, convirtiéndose en el receptor principal de los reclamos ciudadanos, independientemente de si estos eran hasta entonces competencia del gobierno local. Sin embargo, este incremento en demandas no se tradujo en una mayor participación del Ejecutivo municipal en la resolución de las cuestiones presentadas por la comunidad. En este marco, se acentuaron las críticas hacia la gestión municipal tanto desde la oposición como de sectores afines al oficialismo. Asimismo, los artículos periodísticos que analizamos evidenciaron críticas de los ciudadanos locales por la falta de transparencia y eficacia en la gestión, reflejando problemas de representación en la administración municipal.

Ahora bien, al reconstruir el tratamiento de la propuesta “Banca Abierta” que se dio en el Concejo Deliberante encontramos que, en la fundamentación del proyecto para implementar este mecanismo, no solo se intentó vehiculizar las demandas ciudadanas y abordar los problemas enfrentados durante la administración de Russak, sino que también

se destacó que las iniciativas destinadas a fomentar la participación ciudadana eran responsabilidades del Estado, incluso del Estado municipal, a pesar de que la normativa provincial no había integrado hasta ese momento la participación ciudadana como una obligación. A partir de este aspecto, se observa que la descentralización y la reforma constitucional de 1994 dieron pie a propuestas de mayor participación ciudadana a nivel local, como forma de contrarrestar el retiro estatal, sustentadas en la idea de que las instancias locales son el ámbito propicio para resolver conflictos y construir ideas y proyectos (Cravacuore, 2003). En este sentido, contemplamos que esto amplió la ventana de oportunidad gestada a nivel general para introducir ciertos cambios en la escala subnacional y local, especialmente en lo que respecta a nuevas formas de intervención ciudadana en la gestión pública que posibilitaron la aparición de espacios participativos locales (Rofman y Foglia, 2015).

A partir de las entrevistas, pudimos conocer la motivación detrás de la creación de este proyecto. Según su autor, la intención era contrastar ese discurso antipolítico y de cercenamiento a la participación popular que predominaba en la época y en todas las escalas (Gallo, 2008; Gouarnalusse, 2011). Al profundizar en el análisis del tratamiento propuesta, observamos que existió una voluntad legislativa mayoritaria para abrir un canal de diálogo y de encuentro formal con la comunidad, aunque en un primer momento la propuesta generó diferencias y objeciones entre los diferentes bloques políticos. El primer cuestionamiento estuvo relacionado con la legitimidad de la banca, especialmente por parte del bloque Justicialista Federal, el cual sostuvo que invocar a una “Banca 25” podría poner en cuestión la constitucionalidad del cuerpo legislativo. Para saldar esta cuestión, ocurrieron distintas negociaciones entre los bloques políticos que finalmente concluyeron en el cambio de nombre del mecanismo, que pasó a denominarse “Banca Abierta”.

La segunda objeción fue sobre cómo debían ser tratados las cuestiones planteadas que se expongan en la Banca Abierta, es decir, si tendrían o no un efecto vinculante para el cuerpo legislativo. Al igual que en la primera discusión, a través del debate y trabajo en conjunto de los concejales se resolvió que lo expuesto en la Banca Abierta no tendría carácter obligatorio, aunque los concejales podrían tomar en cuenta las exposiciones y convertirlas en proyectos. Luego de que se resolvieron estas cuestiones, el proyecto avanzó hasta su sanción favorable que contó con el voto positivo de la mayoría de los

concejales y la abstención del Bloque Justicialista. Y finalmente, en el mes de julio de 1994 se inauguró con la presencia del Obispo de la Diócesis local.

En conclusión, la creación de la Banca Abierta en Gral. Pueyrredon en 1994 fue en parte posible por la ventana de oportunidad que se abrió a partir del surgimiento de la democracia participativa, la reforma constitucional argentina de 1994 y el proceso de descentralización que generaron condiciones para la implementación de experiencias de participación ciudadana, en pos de contrarrestar los efectos del retiro estatal en ciertos ámbitos que hasta entonces regulaba. En primer lugar, el contexto de reformas en los Estados, en el marco de la globalización y las reformas estatales de la década, pusieron en el centro de la cuestión la efectividad del modelo democrático tradicional, debido al crecimiento de los problemas de representación y participación. A partir de esta discusión y en la búsqueda de soluciones a la doble crisis, surgió el modelo de democracia participativa que promovió la implementación de mecanismos participativos en la práctica política. La reforma constitucional argentina de 1994 legitimó nuevos derechos que facilitaron formas de participación más efectivas y directas, a su vez, impulsó un cambio normativo que brindó soporte legal a nuevas formas de participación ciudadana en las escalas subnacionales y locales. Este proceso fue complementado con la descentralización que comenzó en 1989 que como mencionamos previamente permitió la incorporación de múltiples experiencias participativas.

Asimismo, observamos que en la creación de la Banca Abierta en Gral. Pueyrredon hubo una intención de apertura de las instituciones para que la ciudadanía asumiera un rol preponderante para enfrentar a la crisis de representación y participación por la que transitaba el Partido, a través del empoderamiento de la ciudadanía y de la inclusión de esta en los asuntos comunes tal como sostuvo Chávez (2011) cuando analizó las posibles formas de corregir los problemas de la democracia representativa. En este sentido, aunque en la fundamentación del proyecto y en la creación de la “Banca Abierta” no se realizaron referencias directas a los principios de la democracia participativa, sí observamos en la esencia de la propuesta y luego, en los argumentos vertidos durante el tratamiento del proyecto que existió una voluntad de dotar a los ciudadanos de mayor participación en la toma de las decisiones políticas.

A partir del análisis de este mecanismo de democracia directa “Banca Abierta” nos surgieron distintas preguntas que consideramos que pueden seguir siendo trabajadas

a futuro para pensar en cuál fue la eficacia de este mecanismo. Atento a las transformaciones transcurridas con relación al crecimiento que ha tenido el municipio, nos llevó a preguntarnos: ¿Qué casos y/o temas se expusieron en la Banca Abierta y cómo se fueron modificando desde 1994 hasta la fecha? ¿Cómo ha sido el uso de la Banca Abierta desde su creación? ¿Qué actores de la sociedad civil utilizaron este mecanismo y cuál fue su resultado? ¿Qué transformaciones hubo en la reglamentación? ¿Difiere esta de puesta en práctica de este mecanismo? Consideramos que los mecanismos participativos tienden a generar un vínculo más directo entre ciudadanos, instituciones y representantes, que puede posibilitar la construcción de políticas públicas más eficientes y eficaces. Profundizar sobre los modos en que se han utilizado estos mecanismos, permite poner en diálogo las condiciones en que se generan espacios para la participación directa ciudadana, las formas en que se contrarrestó la distancia entre representantes y representados, y los verdaderos efectos que tuvo sobre la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones locales.

“Construyendo democracia participativa: análisis de la creación de la Banca Abierta en el municipio de General Pueyrredon (marzo-julio 1994)”.

# REFERENCIAS

# BIBLIOGRÁFICAS:

## Referencias bibliográficas

Abal Medina, J M. (2012). “El estado”. En Abal Medina, J M y Cao, H (comps.) *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. (pp.27-59). Ariel

Agosto, G. (2009). “El proceso de descentralización en la República Argentina”. *Revista de Estudios Transfronterizos*, 10, (1), 81-101.

Alegre, P., Baino, D., de Rearte, A., Lacabana, M., Lanari, E., López, T. y Malamud, C. (1997). *Mar del Plata en transición, mercado de trabajo local y estrategias familiares*. CGT Mar del Plata.

Altman, D. (2005). “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”. *Política y Gobierno*, Vol. XII, Núm. 2.

Andrada, M. (2003). “Descentralización, regulaciones y modelos de autonomía. Una perspectiva comparada entre Buenos Aires y San Pablo (1996 - 2002)”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9, (18), pp. 291-338.

Andrenacci, L. (2001). “La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Annunziata, R. (2009). “La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos”. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Annunziata, R. (2010). “Apostando a lo local. La “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón” en E, Sadir (Ed.) *Las izquierdas latinoamericanas* (1a ed., pp. 309-341). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Annunziata, R. (2013). “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina”. *Revista Postdata*; 18 (2), 247-280.

Annunziata, R. (2016). “La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon”. *Revista Andamios*, 13, (30), 39-62.

Ansolabehere, K. (2002). “Persistencias e incentivos en la Argentina de los 90: Los cambios institucionales en las políticas sociales”. *Revista Venezolana de Gerencia*, 7, (17), pp. 119-139.

- Ansolabehere, K. (2003). "Provincias, Instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de políticas sociales". *Revista Mexicana de Sociología*, 65, (3), pp, 629-662. Instituto de Investigaciones Sociales.
- Antía, F. (2010). "Políticas sociales y desarrollo". en E, Sadir (Ed.) *Las izquierdas latinoamericanas* (1a ed., pp. 77-118). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Arques, F. (2014). "Mecanismos de Democracia Directa en Argentina a nivel sub-nacional: Un recurso latente e ignorado". C2D Working Paper Series.
- Barber, B. (2004). "Democracia Fuerte: política participativa para una nueva época". Almuzara.
- Barreneche, O. (2014). "Historia de la provincia de Buenos Aires: tomo 5. Del primer peronismo a la crisis de 2001. Edhasa, UNIPE.
- Bayón-Sosa, M. (2018). "El neoinstitucionalismo y el Banco Mundial: gobernabilidad y gobernanza". *Revista economía y desarrollo*, 160, (2).
- Bozzo, M. y López, B. (1999). "Crónica de un fracaso anunciado. La segunda reforma del Estado en Argentina". *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (19), 31-53.
- Breman, J. (2014). "Fuerza paria en Asia". (pp. 317 a 326). Ed. IAEN.
- Bressán, C. (2014). "Representación política y participación ciudadana: (re) pensando los vínculos de la relación". Universidad Nacional de Entre Ríos. Facultad de Trabajo Social; *Utopías*, 21, (6), 22-30.
- Bresser-Pereira, L. y Cunill-Grau, N. (1998). "Entre el estado y el mercado: lo público no estatal". CLAD/Paidós.
- Bresser Pereira, L. (1998). "La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control". *Desarrollo económico*, 38, (150), 517-550.
- Bresser Pereira, L. (2005). "Democracia republicana e participativa". *Novos Estudos Cebrap*, (71), 77-91.
- Brugué, Q., Casademont, X. y Prieto, O. (2020). "Democracia directa. Entre el empoderamiento ciudadano y el liderazgo populista", en Brugué Torruella, J., Martins, S.

y Pineda Nebot, C. [Coords.]: ¿Una nueva democracia para el siglo XXI? (pp. 285 -299). CLACSO.

Candía, A. (2004). “Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile”. *Revista Iberoamericana de Educación*, 34, 179-200.

Cao, H. (2008). “La administración pública argentina: Nación, provincias y municipios”. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Cao, H y Rubins, R. (1997). “La reforma del Estado en las provincias argentinas: una visión desde sus condicionantes estructurales”. *Revista Venezolana de Gerencia*, 3, (5), pp. 35-54.

Carmona, R. (2012). “Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia argentina reciente. *Revista chilena de Administración Pública*, (19), pp. 169-185.

Cardozo, J, Furnari, D y Piana, R. (2023). “Veinte años de estudios sobre la provincia de Buenos Aires Una mirada desde la metodología de las ciencias sociales”. Universidad Católica de La Plata.

Caruncho, L. (2015). “La disociación política: una aproximación a la construcción de la comunicación política en el siglo de la imagen”. XI Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Castelucci, D. (2017). “Políticas públicas y espacios urbanos en ciudades turísticas. La peatonalización de la calle San Martín, Mar del Plata (Argentina), 1978-1980. VIII Simposio Internacional y XIV Jornadas Nacionales de Investigación-Acción en Turismo – CONDET 2017: Desafíos del turismo para el desarrollo sostenible.

Cetrángolo, O y Jimenez, J.P. (2003). “Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.

Chávez, D. (2011). “Polis y Demos. El marco conceptual de la democracia local participativa”; en Falck, A. y Paño Yañez, P. (Eds.): *Democracia participativa y*

Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización Sobre el debate actual (pp. 23– 45). Parlocal.

Cicalese, G. (2001). “Apertura democrática, gobierno local y políticas urbanas. Nueva apuesta a la construcción de la Mar del Plata balnearia en la década del 80: el caso del “Complejo Balneario La Perla”. *Faces*, 7. (12), 51-75.

Cravacuore, D. (2003). “Nuevos consensos para el desarrollo local”; en Cravacuore, D, (Coor.): Alianzas para el desarrollo local en Argentina: experiencias, aprendizajes y desafíos (pp. 6- 14). Editor Dunken.

Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). “La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas”. Universidad Nacional de Quilmes. [biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/agm.pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/agm.pdf).

Cravacuore, D. (2006). “La articulación de actores para el desarrollo local”; en Rofman, A y Villar, A (Comp.): Desarrollo local, una revisión crítica del debate (pp. 183- 197). Editorial Espacio.

Cunill Grau, N. (1995). “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 4, 1-20.

Dahl, R. (1991). “La Democracia y sus críticos”. Paidós.

Domínguez Virgen, J. (2011). “Ventanas de oportunidad y coaliciones de política pública: el caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica”. *Revista Secuencia*, 79, pp. 63-88 .

Erbetta, C. (2010). “La reconversión del estado durante la primera gobernación de Duhalde en la provincia de Buenos Aires”. *Revista Trabajo y Sociedad*, 15, (16), 287-298.

Erbetta, C. (2011). “Crónica de un regreso anunciado. La llegada de Duhalde a la gobernación de la provincia de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Estévez, A. (2012). “El impacto de las reformas de los 90, un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México (1989-2000)”. Cuaderno N°8 de la Asociación Civil para el Estudio de las Políticas Públicas Participativas.

Evans, P. (1996). “El Estado como Problema y como Solución”. *Desarrollo Económico*, 35, (140), 529–543.

Fair, H. (2008). “El proceso de reformas estructurales en Argentina. Un análisis del primer gobierno de Menem”. *Revista Oikos*, 12, (25), 35-49.

Falleti G, T. (2001). “Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal”; en Calvo, E y Abal Medina, J. (Eds.): *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. (pp. 230–256). Jefatura de Gabinete de Ministros.

Fares M, C y López H, M. (2008). “Democracia desde abajo: elecciones y participación ciudadana en el imaginario político”. *Revista temas y debates*, 15, 121-147.

Ferla, P. (2014). “Los resultados y efectos de una experiencia de participación ciudadana en el ámbito local: el presupuesto participativo de San Carlos -Uruguay- desde la visión de los actores”. UNSAM.

Fernández Hasan, V. (2003). “Municipalización y descentralización del Estado: ¿autonomía vacía o fortalecimiento de la capacidad de gestión?”. *Revista confluencia*, 1, (2), pp. 79-96.

Fidyka, L. (2004). “Mecanismos de participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional argentino”. Universidad de Morón.

Fidyka, L. (2020). “Mecanismos de Participación Ciudadana Municipales en las Constituciones Argentinas”. *Revista Argentina de Derecho Público*, (5). [Mecanismos de Participación Ciudadana Municipales en las Constituciones Argentinas \(ijeditores.com\)](#).

Filc, J. (1998). “El proceso de privatización y sus manifestaciones en el discurso estatal: el caso de la provincia de Buenos Aires”. Centro de Estudios Avanzados (CEA - Universidad de Buenos Aires -UBA). [3ra Jornadas Internacionales Estado y Sociedad. Ponencia: El proceso de privatización y sus manifestaciones en el discurso estatal: el caso de la provincia de Buenos Aires \(equiponaya.com.ar\)](#).

- Formichella, M y Rojas, M. (2009). “El proceso de descentralización de la educación en Argentina. Un caso: la provincia de Buenos Aires” en Goetschel, A, M (coord): *Perspectivas de la educación en América Latina*, (167- 188). FLACSO.
- Freibrun, N. (2021). “La antipolítica, un fantasma que recorre Argentina”. *Revista Anfibia*. [La antipolítica, un fantasma que recorre Argentina - Revista Anfibia](#)
- Fung, A. y Right, E. (2003). “Thinking about Empowered Participatory Governance”. *Deepening Democracy*. Ed. Archon Fung and Eric Olin Wright. Verso, 2003.
- Galindo Hernández, C. (2007). “La teoría del Estado en la era de la globalización: algunas aproximaciones y problemas pendientes”, en Hoyos Vásquez, G: *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*, (157-178) CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Gallo, A. (2008). “El discurso político de la centroderecha argentina o la anulación de la alteridad izquierda-derecha”. *Revista SAAP*, 3, (2), 287-312.
- García Delgado, D. (1997). “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”. FLACSO.
- García-Montes, N. (2019). “Abriendo caminos. Los procesos de participación ciudadana promovidos a nivel institucional en el ámbito local, como escuela de profundización democrática”. Universidad Complutense de Madrid.
- Gaspardo, M. (2018). “Democracia participativa y experimentalismo democrático em tempos sombrios”. *Estudos Avançados*.
- Goldberg, L. y Lo Vuolo, R. (2005). “Por qué y cómo hay que reformar el sistema de previsión social de Argentina”. IADE.
- Gonzaga, D. y Marques Ferreira, M. (2020). “Democracia participativa y control social en las políticas públicas”. CLACSO.
- Gouarnalusse J, M. (2011). “Interpretaciones del consenso popular a las reformas neoliberales y al gobierno de Menem”. *Revista PolHis*, 4, (7), 16-36.
- Hernández, A. (2012). “A tres lustros de la reforma constitucional de 1994”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 60, (254).

- Iñigo Carrera, N. (2002): “Las huelgas generales. Argentina 1983 - 2001: un ejercicio de periodización”. PIMSA. Documentos y publicaciones.
- Ippolito O’Donnell, G. (2007). “Bajo la sombra de Atenas. Avances y Retrocesos de la Democracia Directa en América Latina”. Escuela de Política y Gobierno - UNSAM.
- Iturburu, M. (2000). “Municipios Argentinos Fortalezas y debilidades de su diseño institucional”. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Lafferriere, E. (2006). “Argentina: mecanismos de democracia directa”. C2D Working Papers.
- Lardone, M. (2003). “Las reformas de los estados provinciales en Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico”. UCC-FLACSO.
- Lissidini, A. (2011). “Democracia directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación”. CLACSO.
- Lissidini, A. (2014). “Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos”. En A. Minnaert, y G. Endara (coords.), *Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos* Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) (pp. 121- 189).
- López, M. (2022). “Acceso a la información pública y participación ciudadana en gobiernos locales: ¿garantía de derechos o ilusión democrática? FLACSO Argentina.
- López, A, Corrado, A y Ouviaña, H. (2005). “Entre el ajuste y la retórica: 20 años de reformas administrativas en Argentina”, en Thaiwates Rey y López (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo (Cap. 6, pp.115-146).
- Macpherson, C. (1977). “La democracia liberal y su época”. Alianza Editorial.
- Natale, A. (2000). “La reforma constitucional argentina de 1994”. *Cuestiones constitucionales*, (2), 219-237.
- Novaro, M. (2010). “Historia De La Argentina 1955-2020”. Editorial Siglo XXI.
- Ollier, M. (2007). “El peronismo bonaerense: inserción nacional y liderazgos”: *Revista SAAP*, 3. (1), 154-184.

- Ortiz de Rozas, V. (2016). “Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas”. Universidad Nacional de Jujuy.
- Oszlak, O. (1997). “Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego”. Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC.
- Oszlak, O. (1999). “De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del estado”. *Revista nueva sociedad*, (160), pp. 1-18.
- Oszlak, O. (1999). “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6. (14), pp. 1-28.
- Oszlak, O. (2003). “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal de la Argentina”. *Desarrollo Económico*, 42. (168), pp. 1-28.
- Pateman, C. (1970). “Participation and Democratic Theory”. Cambridge University Press.
- Pau, M. y Piana, R. (2023). “Políticas de Gobierno Abierto en los deliberativos municipales” en J, Cardozo, D, Furnari, y R, Piana (Ed.), “*Veinte años de estudios sobre la provincia de Buenos Aires Una mirada desde la metodología de las ciencias sociales*” (1a ed, pp. 120-141). Editorial UCALP.
- Polack, A. (2012). “Dios está en todas partes, pero atiende en Buenos Aires”. Apuntes sobre la relación entre democracia y federalismo en la Argentina (2002/2006). *Revista Desafíos*, 24 (1), pp. 119-154.
- Ramírez Brouchoud, M. F. (2009). “Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management”. *Estudios Políticos*, (34),115-141.<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429062006>
- Repetto, F. (2001). “Descentralización de la salud pública en los noventa: Una reforma a mitad de camino”. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Riganti, M. (2021). “La maternalización de las mujeres en el Plan Vida (Buenos Aires, 1994-1999)”. *Cuadernos del Sur Historia*, (50), 70-91.  
<https://revistas.uns.edu.ar/csh/article/view/3033>

- Ríos Ramírez, A, Cortés Arbeláez, A, Suárez Valencia, M y Fuentes Vélez, L. (2014). “Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política”. Universidad EAFIT.
- Rofman, A y Foglia, C. (2014). “Políticas participativas locales en ciudades bonaerenses, Argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rofman, A. y Foglia, C. (2015). “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (5), 41-61.
- Rofman, A y Foglia, C. (2020). “Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios”. *Riem*, 21, (11). 113-145.
- Rosanvallon, P. (2007). “La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza”. Manantial.
- Sabsay, D. (2008). “La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho público argentino. En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (Coords.) Democracia directa en Latinoamérica. Prometeo libros.
- Sautu, R. (2003). “Todo es teoría, objetivos y métodos de investigación”. Editorial Lumiere.
- Schneider, C. (2007), “La participación ciudadana en el Gobierno de Buenos Aires (1996-2004): el contexto político como explicación”, *Documentos CIDOB América Latina*, (21).
- Schneider, C. (2016). “La democracia local en la Argentina actual: participación ciudadana en la vida política de los municipios”. Biblos.
- Smulovitz, C. y Clemente, A. (2004). “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina” en C. Smulovitz y A. Clemente [comp.] *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina* (pp.39-89). IIED- América Latina.
- Subirats, J. (2001). “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”; en Font, J.: Ciudadanos y decisiones públicas (33-42). Ariel.

- Sousa Santos, B. (2002). “Introducción para ampliar el canon democrático”.
- Sousa Santos, B. (2004). “Democratizar la democracia”. Fondo de cultura económica.
- Souza, C. (2001). “Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo” *São Paulo em Perspectiva*, 15, (4), 84–97. <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10375.pdf>.
- Thwaites Rey, M. (1995). “El rediseño de la relación Estado-sociedad: la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1995)”. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (3), 91-104. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi3.41>
- Thwaites Rey, M. (2009). “Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los ‘90”. *Realidad económica*, 160, 16-38.
- Vidal-Koppman, S. (2014). “Repensando el urbanismo: hacia la búsqueda de mecanismos de concertación entre actores públicos y privados” en *Countries y barrios cerrados. Mutaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires*. Editorial Dunken.
- Vilas, C. (2003). “Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990”. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Welp, Y. (2007). “La participación ciudadana en la encrucijada: Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina”. C2D Working Paper Series.
- Zahariadis, N. (2010). “Marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas” en Paul Sabatier (Ed.), *Teoría del proceso de las políticas públicas*, pp. 67-94.
- Zovatto, D. (2007), “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América latina: un balance comparado: 1978-2007”, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*. Prometeo.
- Zovatto, D. (2015). “Las instituciones de la democracia directa”. *Revista de Derecho Electoral*, (20), 34-75.

“Construyendo democracia participativa: análisis de la creación de la Banca Abierta en el municipio de General Pueyrredon (marzo-julio 1994)”.

## **FUENTES:**

## **Fuentes consultadas**

Leyes y decretos:

Ley Nacional N° 23.697. Ley de Emergencia Económica. 25 de septiembre de 1989. B.O. N° 26725.

Ley Nacional N° 23.696. Ley de Reforma del Estado. 23 de agosto de 1989. B.O. N° 26702.

Ley Nacional N° 24.049. Ley de Transferencias de los servicios educativos. 7 de enero de 1992. B.O. N° 27299.

Ley Nacional N° 19.337. Régimen de descentralización de los establecimientos hospitalarios. 18 de noviembre de 1991. B.O. N° 22302.

Ley provincial N°6769. Ley orgánica de las municipalidades. 30 de septiembre de 1958. B.O N° 13676.

Ordenanza del Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Mendoza N° 991. 01 de octubre de 1942.

Expediente N°1388 FR Proyecto de decreto del Departamento Deliberativo del Municipio de General Pueyrredon. 09 de mayo de 1994.

Decreto del Departamento Deliberativo del Municipio de General Pueyrredon N°478. 9 de junio de 1994.

Decreto de Departamento Deliberativo del Municipio de General Pueyrredon N°140. 07 de septiembre de 1994.

Decreto del Concejo Deliberante del Municipio de Tandil N° 1690. 30 de septiembre de 2002.

Otras fuentes:

Diario El Atlántico. Desde febrero a julio de 1994.

Diario La Capital. Desde febrero a julio de 1994.

Diario La Nación. 23/05/1994, “La banca veinticinco”, s/n.

“Construyendo democracia participativa: análisis de la creación de la Banca Abierta en el municipio de General Pueyrredon (marzo-julio 1994)”.

# **ANEXO 1.**

## **EXPEDIENTE 1388/94:**

Municipalidad del Partido de General Pueyrredon  
Mar del Plata

Departamento Deliberativo

Mar del Plata, 9 de Mayo de 1994.-

Sr. Presidente del  
Honorable Concejo Deliberante  
Dn. Fernando Diego Alvarez  
S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

El prestigio y reconocimiento que a los órganos de gobierno otorga la sociedad, están en relación directa con sus aciertos y desaciertos; con el compromiso que sus decisiones trasuntan en relación a la escala real de prioridades de la comunidad; y con la sensibilidad que demuestran para receptor sus demandas.

Hoy, como un fruto del ejercicio democrático, pero también por la existencia de necesidades largamente insatisfechas, nuestros convecinos denuncian y proponen con insistencia y naturalidad. Exigen ser escuchados y reclaman respuestas. Basta para comprobarlo ver u oír los espacios que los medios masivos de difusión reservan para quienes desean manifestar sus inquietudes, o repasar la cantidad de personas que a diario pugnan por ser atendidas en las dependencias oficiales de los más diversos ámbitos administrativos o de gobierno.

En todos los casos, puede nítidamente advertirse la decisión de ejercer sin eufemismos los derechos que el sistema otorga en materia de expresión, petición y denuncia.

Aún así, muchas cuestiones de importancia, acumulan años sin resolverse y entre pasillos y declaraciones se diluye la responsabilidad por las tardanzas, evasivas, postergaciones, o como sea que se le quiera llamar al ejercicio de no hacer desde la función pública lo que las personas reclaman.

Algunas preguntas pueden graficar más claramente ciertos aspectos de la administración municipal que no terminan nunca de ser resueltos, y la responsabilidad por la respuesta, no logra ser adjudicada con precisión.

¿Cuántos vecinos marplatenses habrán tenido que soportar, en silencio, la odisea de habilitar un comercio?; ¿cuántos gestores serán los únicos beneficiarios de ese sistema ridículo que "jamás se puede simplificar?"

Municipalidad del Partido de General Pueyrredón  
Mar del Plata

Departamento Deliberativo

¿Cuántas familias habrán vivido la desolación de dejar un ser querido en un depósito común en el Cementerio Parque, esperando un nicho?

¿Cuántos años hará que se inundan ciertas calles?

¿Cuánto lleva el hartazgo por las justificaciones eternas de las trampas y jaques del sistema de transporte? Muchos se preguntarán: quién y por qué frenó las ordenanzas sancionadas para transformarlo.

¿A dónde va a parar la vocación, el esfuerzo y las previsiones de los que se preocupan por el Medio Ambiente?

Hojas enteras de ejemplos podrían llenarse si nos dispusiéramos a transcribir todo aquello que espera ser cambiado y sigue igual. Y otras tantas harían falta para mencionar todas las intervenciones, ordenanzas, resoluciones, con las que nuestro Concejo Deliberante intentó responder a cuanto se le ha requerido.

Con los matices propios de su composición, con las diferencias y sonoridades típicas de su esencia, el Concejo siempre intentó, con mayorías, minorías o unanimidades, expresar el interés y las inquietudes de aquellos a quienes representa .

Por mencionar solo un caso, han sobrado Concejales y sesiones donde se advirtieron los vicios y desvíos de un presupuesto de 170 millones de dólares, donde menos de diez son obras y casi 90 millones son los destinados a los gastos en personal. Sin embargo, hasta ahora no se pudo cambiar.

Quizá la presencia y la voz directa de quienes aguardan un desagüe, o esperan las obras en el Cementerio Parque, junto a los Concejales, hubiera sido más efectivo. Porque en la medida que el Concejo se esfuerza por estrechar sus vínculos con la gente, gana espacio y autoridad.

Opinamos, en consecuencia, que las cosas por hacerse, las responsabilidades por las que no se hacen, las propuestas, las denuncias y las opiniones deben ser crecientemente difundidas y apoyadas por el Concejo; incluso en aquello que lo cuestione.

Municipalidad del Partido de General Pueyrredon  
Mar del Plata

Departamento Deliberativo

Ratificar la vocación política de promover, facilitar y destacar la participación de los vecinos, constituye hoy, la posibilidad de enaltecer nuestro Concejo Deliberante, ante quienes, como decíamos al inicio, ejercen cada día con mayor convicción, sus derechos democráticos.

Por los motivos expuestos el Honorable Concejo Deliberante solicita se apruebe la siguiente:

### DECRETO

Artículo 1º: Créase en el ámbito del Concejo Deliberante del Partido de General Pueyrredón, la Banca Veinticinco.

Artículo 2º: Podrán acceder a la Banca veinticinco todas las personas que lo soliciten, sean o no mayores de edad, residentes o no del Partido de General Pueyrredón, para expresar una opinión, realizar una denuncia o fundamentar una propuesta, con la sola exigencia de reunir las condiciones de discernimiento, comprensión y equilibrio propios de una persona normal, en tanto el tema cuya exposición desee, esté en consonancia con los objetivos que establece el presente para su creación.

Artículo 3º: La Banca veinticinco se crea para:

- a) Generar un medio ágil, informal y permanente para la recepción de propuestas, denuncias u opiniones que surjan de los vecinos e instituciones de la comunidad.
- b) Promover una mejor comunicación entre los vecinos, instituciones y el Honorable Concejo Deliberante, en forma orgánica y pública, tomando conocimiento de temas puntuales y específicos.
- c) Contribuir a la difusión de los temas de interés comunitario que desde la Banca veinticinco sean abordados.
- d) Estimular la atención y debate por parte del Honorable Concejo Deliberante, sobre temas que vecinos e instituciones promuevan como prioritarios.

No constituye un objetivo de la Banca veinticinco, promover ni atender debates u exposiciones de carácter político, partidario o ideológico, quedando en consecuencia facultada la Presidencia con la Comisión de labor Deliberativa, a denegar las solicitudes que no se encuentren en consonancia con los objetivos descriptos.

Municipalidad del Partido de General Pueyrredon  
Mar del Plata

Departamento Deliberativo

Artículo 4º: La Banca veinticinco estará situada en forma permanente, en el recinto de sesiones del Honorable Concejo Deliberante, en la mitad del semicírculo formado por las veinticuatro bancas utilizadas por los Concejales, de frente al estrado de la Presidencia y su forma y características serán iguales a las restantes.

Artículo 5º: Las solicitudes para acceder a la Banca veinticinco se pondrán a disposición de vecinos e instituciones, y se receptorán en la Mesa de entradas del Honorable Concejo Deliberante, en un formulario pre-impreso y numerado, con los siguientes contenidos mínimos:

- a) Nombres, Apellido, número de documento y domicilio de la persona interesada.
- b) Si la solicitud se realiza en representación de una institución, se adjuntará la autorización por parte de ésta para ser representada, nombre, fines y domicilio. En cuanto al representante, se exigirá los mínimos requisitos previstos en el inciso "a".
- c) Una descripción breve y precisa del tema a exponer.
- d) La manifestación expresa y firmada del compromiso de atenerse a las normas previstas para el acceso y utilización de la Banca veinticinco.

Las solicitudes ingresadas, se volcarán en un registro en el orden en que se presenten, sin que se pueda alterar, y será de acceso público.

Artículo 6º: En la cantidad y por el tiempo que la Presidencia del Honorable Concejo Deliberante, con acuerdo de la Comisión de Labor Deliberativa reglamente, en general o para cada sesión en particular, los expositores harán uso de la Banca veinticinco antes de cada sesión ordinaria sin participar de ella.

Artículo 7º: Ningún miembro del Honorable Concejo Deliberante, podrá entrar en debate con el expositor, quién hará uso de la palabra refiriéndose al tema mencionado en la solicitud, sin interrupciones y por el tiempo asignado. El Cuerpo considerará a partir de allí como de su conocimiento, los temas expuestos.

Artículo 8º: El turno de acceso será el que surja del Registro de Solicitudes, debiendo comunicarlo la Presidencia al interesado, con por lo

Municipalidad del Partido de General Pueyrredon  
Mar del Plata

Departamento Deliberativo

/// menos cinco días de anticipación.

Artículo 9º: Cuando las solicitudes de más de un vecino se refieran a un mismo tema, la Presidencia, con acuerdo de la Comisión de Labor Deliberativa, podrá invitar a los que sucedan al ubicado en primer término, a suscribir la exposición de éste, haciéndolo constar en el momento de la intervención.

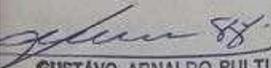
Artículo 10º: Si la cantidad de solicitudes sobre un mismo tema fuera tal, que hiciera ociosa la reiteración, la Presidencia con el Acuerdo de la Comisión de Labor Deliberativa, podrá hacer constar en la primera, la existencia de las demás, y liberar los turnos siguientes para el tratamiento de otros temas.

Artículo 11º: No se admitirán exposiciones en representación de otro u otros, aún cuando se tratara de simples opiniones, deben referirse a cuestiones de interés directo del vecino o la institución a la que representa.

Artículo 12º: Al momento de concluirse el período legislativo ordinario, el Registro de Solicitudes correspondiente a ese año, debe estar agotado.

*Facultad de aco. de las H.C.D. con acuerdo de la C. de L.D. de dictar...*  
Artículo 13º: Para dictar los aspectos reglamentarios no incluidos en el presente, queda facultada la Presidencia con el acuerdo de la Comisión de Labor Deliberativa.

Artículo 14º: De forma.-

  
GUSTAVO ARNALDO PULTI  
CONCEJAL  
Bloque Frente Regional

  
LIDIA MARÍA del CARMEN DUKER de ...  
CONCEJAL  
Bloque Frente Regional

  
LUIS OSCAR BOMBINA  
CONCEJAL  
Bloque Frente Regional

DEPARTAMENTO DELIBERATIVO	
ENTRADA	
9 de Mayo	de 1994 Hora 12:20
V. O.	