



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Tesis de Licenciatura

Ciencia Política

**Del Presupuesto Participativo a las Consultas Públicas:
Evolución de la Participación Ciudadana en Luján (2013 - 2025)**

Alumno: Tomás Banchero

Tutor: Hernán Toppi

Fecha: Abril 2026

Dedicatoria

A mi mamá, que siempre me impulsó a terminar esta tesis y a recibirme, incluso cuando yo le insistía en que no necesitaba un título para demostrar lo que era capaz de hacer.

Hoy ya no está, pero en cada página de este trabajo la tuve presente.

Agradecimientos

Quiero agradecer a mi papá, por haberme inculcado desde siempre los valores del estudio y el esfuerzo.

A mis hermanas, por confiar siempre en mí y por hacerme sentir que soy capaz de lograr lo que me proponga.

A mi novia, por acompañarme en este proceso y por impulsarme a terminar esta tesis.

A mi tutor, Hernán Toppi, y a la coordinadora de la carrera Sofía Lazzari, por su acompañamiento y por ayudarme a ordenar mis ideas para poder cerrar esta etapa.

Por último, a la Universidad del Salvador, por la formación recibida y por los vínculos que me dejó a lo largo de estos años.

Índice

Introducción.....	4
Estado de la cuestión.....	7
Marco teórico.....	15
1. Democracia y ampliación democrática.....	15
2. Participación ciudadana: enfoques y tipologías.....	16
3. Presupuesto participativo como herramienta principal.....	17
a. Definiciones conceptuales del Presupuesto Participativo.....	18
b. Evolución de los estudios sobre Presupuesto Participativo.....	19
c. Desafíos, modelos y condiciones de funcionamiento.....	20
4. Consultas públicas y formas “soft” de democracia directa.....	21
5. Participación digital y gobierno abierto.....	24
6. Recapitulación y dimensiones de análisis.....	26
Metodología.....	28
a. Diseño metodológico.....	28
b. Unidad de análisis.....	28
Descripción del caso.....	31
1. Introducción al caso de Luján.....	31
2. El contexto político local (2011–2013).....	31
3. La sanción de la ordenanza N° 6198.....	33
4. Obstáculos y razones de la no implementación.....	35
5. Las nuevas herramientas de participación digital.....	37
6. Cierre: entre la normativa incumplida y la innovación participativa.....	41
Resultados de la encuesta nacional.....	43
Reflexiones sobre la participación en Luján.....	50
1. Tensiones entre la normativa y la práctica participativa: la no implementación del Presupuesto Participativo.....	50
2. Transformaciones a partir de 2019: condiciones para el desarrollo de nuevas herramientas participativas.....	52
3. Percepciones ciudadanas y desafíos para la participación efectiva.....	54
4. El desafío de construir una ciudadanía digital.....	56
Conclusiones.....	59
Bibliografía.....	63
Fuentes web y periodísticas.....	66
Anexos.....	68

Introducción

En las últimas décadas, la Participación Ciudadana ha adquirido un lugar central en el debate sobre la calidad democrática, particularmente en el ámbito local. La incorporación de herramientas como los Presupuestos Participativos, las Consultas Públicas y, más recientemente las plataformas digitales de participación, dan cuenta de la búsqueda por ampliar los canales de involucramiento ciudadano en la toma de decisiones, así como por fortalecer la legitimidad de las instituciones en contextos de creciente desconfianza hacia la representación política tradicional.

En este marco, la denominada tercera ola de democratización (Huntington, 1991) marcó un punto de inflexión para muchas democracias latinoamericanas, al impulsar una renovación de los mecanismos institucionales en busca de mayor participación ciudadana y legitimidad política. En este proceso, numerosos países comenzaron a incorporar instrumentos participativos concebidos como mecanismos complementarios a los límites propios de los modelos tradicionales de democracia representativa (Couto y Carmona, 2017). Estas iniciativas, particularmente relevantes en el ámbito local, se consolidaron como respuestas a las crecientes demandas sociales de inclusión, transparencia y rendición de cuentas.

De manera simultánea, en los últimos años, la expansión de las tecnologías digitales ha modificado profundamente las formas en que los ciudadanos se relacionan con el Estado. La incorporación de plataformas digitales, herramientas de participación online y nuevos canales de comunicación ha ampliado las posibilidades de interacción entre gobiernos y ciudadanía, al tiempo que ha planteado nuevos desafíos en términos de acceso, inclusión y calidad de los procesos participativos. Estas transformaciones invitan a repensar el rol de los gobiernos locales en contextos caracterizados por ciudadanos más activos, conectados y demandantes.

En este marco general, el municipio de Luján, en la provincia de Buenos Aires, constituye un caso especialmente relevante para analizar los desafíos asociados a la implementación de mecanismos de participación ciudadana a nivel local. En los últimos años, el municipio ha atravesado dos momentos claramente diferenciados. Por un lado, en 2013 se sancionó la Ordenanza Municipal N° 6.198 que creaba el “Presupuesto Participativo Popular”, estableciendo un esquema institucional para la participación de

la ciudadanía en la asignación de recursos públicos. Sin embargo, a pesar de su aprobación y de contar con un esquema institucional claramente definido¹, la ordenanza nunca fue implementada y la herramienta nunca alcanzó a utilizarse. Por otro lado, a partir de un cambio de gestión iniciado en 2019, el municipio comenzó a desarrollar nuevas formas de participación ciudadana, especialmente a través de herramientas digitales enmarcadas en el paradigma de Gobierno Abierto.

Este contraste entre la no implementación de un mecanismo participativo formalmente instituido y el posterior desarrollo de nuevas herramientas plantea un interrogante central que orienta la presente investigación: ¿Cuáles son las causas que explican la no implementación del Presupuesto Participativo en el municipio de Luján tras su aprobación en 2013, y qué condiciones explican el posterior desarrollo de nuevas herramientas de participación ciudadana a partir de 2019?

En función de este interrogante, se plantean los siguientes objetivos de investigación:

Objetivo General: Analizar las causas que explican la no implementación del Presupuesto Participativo en el municipio de Luján tras su aprobación en 2013, así como las condiciones que explican el posterior desarrollo de nuevas herramientas de participación ciudadana a partir de 2019, considerando factores políticos, institucionales y sociales.

Objetivos específicos:

- Analizar el diseño normativo del Presupuesto Participativo Popular aprobado en 2013 en Luján, identificando sus principales características y alcances.
- Identificar las barreras políticas, sociales e institucionales que impidieron su implementación.
- Examinar las transformaciones producidas a partir de 2019 que posibilitaron el desarrollo de nuevas herramientas de participación ciudadana.
- Analizar el rol de los factores políticos, institucionales y sociales en ambos procesos.

¹ Artículo 2o.- Una parte del Presupuesto Municipal anual se confeccionará desde el año 2013, para ser ejecutado a partir del año 2014 mediante la modalidad legislativa y administrativa conocida como "Presupuesto Participativo". Se comprometerá progresivamente el 5% del Presupuesto Municipal el primer año, el 7% el segundo año, 10% el tercer año de lo asignado a la Jurisdicción de Obras y Servicios Públicos.

- Evaluar, mediante una encuesta nacional, el conocimiento y la predisposición de la ciudadanía hacia la participación.
- Reflexionar sobre los alcances y limitaciones de estos mecanismos en el marco de la democracia local contemporánea.

Este estudio se inscribe en un campo más amplio de debate académico sobre democracia participativa y gobernanza local. A partir de los aportes de autores clásicos y contemporáneos como Pateman (1970), Arnstein (1969), Fung y Wright (2003), Ramella (2009) y Carmona (2018), se analizan las intersecciones entre participación, políticas públicas y transformación de la gestión estatal en el ámbito local. Asimismo, se recuperan desarrollos teóricos y experiencias previas de participación ciudadana en Argentina y América Latina que permiten situar el caso de Luján en un marco comparativo más amplio y comprender sus particularidades a la luz de debates ya consolidados, permitiendo extraer aprendizajes relevantes para su contexto actual.

En un escenario en el que la democracia enfrenta desafíos vinculados a la desconfianza en la clase política y a una persistente crisis de representatividad, resulta fundamental analizar los mecanismos de participación ciudadana no solo como dispositivos normativos, sino como prácticas efectivas cuya implementación depende de condiciones políticas, institucionales y sociales concretas. En este sentido, el caso de Luján ofrece una oportunidad valiosa para observar, en un mismo territorio, distintas etapas de desarrollo y no desarrollo de políticas participativas, y comprender cómo se configuran estas dinámicas en contextos locales. Asimismo, ofrece un escenario privilegiado para explorar de qué manera el paradigma de Gobierno Abierto y la incorporación de plataformas digitales pueden contribuir a revitalizar o redefinir estos procesos.

Más allá de su aporte académico, este trabajo se encuentra también atravesado por una motivación personal: contribuir, desde el estudio y la investigación, al fortalecimiento democrático de la ciudad que me vio nacer.

Estado de la cuestión

Como se mencionó anteriormente, en los últimos años, la participación ciudadana ha ganado centralidad en el debate sobre la democracia, la gestión pública y las políticas públicas, especialmente en el ámbito local. Esta tendencia responde a dos motivos: por un lado, a la crisis de representación y de legitimidad que atraviesan las democracias contemporáneas; por el otro, a la búsqueda de nuevas formas de involucramiento ciudadano que trasciendan a los mecanismos electorales tradicionales y amplíen las bases del sistema democrático. La literatura reciente ha abordado este fenómeno desde distintas perspectivas, destacando tanto su potencial democratizador como las tensiones y barreras que supone su implementación en contextos complejos.

En términos generales, el concepto de participación ciudadana ha sido objeto de múltiples definiciones y abordajes a lo largo del tiempo. Desde una mirada amplia, puede entenderse como el conjunto de mecanismos a través de los cuáles las personas se involucran de manera activa en la toma de decisiones sobre asuntos públicos que afectan su vida cotidiana, que van más allá del voto en elecciones periódicas. Esta participación puede adquirir diversas formas y presentarse en distintas etapas del ciclo de las políticas públicas.

Desde una perspectiva normativa, Bobbio (1986) plantea que la ampliación de la democracia no implica el reemplazo de la representación política, sino su extensión hacia nuevas formas de participación ciudadana en la vida social, en un proceso que denomina el tránsito de la democracia política a la democracia social. Esta ampliación supone desplazar el foco exclusivo del momento electoral hacia una democratización más amplia de la sociedad civil y de los procesos de toma de decisiones públicas. En sintonía con este planteo, Nun (1991) sostiene que la democracia representativa y la participativa no se excluyen, sino que se complementan, distinguiendo los niveles de acción más apropiados para cada una.

En este marco, distintos autores han buscado precisar de qué manera esa ampliación democrática puede materializarse en prácticas participativas concretas. Según Cunill Grau (1991), las modalidades que asume la participación ciudadana dependen de los niveles y ámbitos en los que se habilita la intervención de la ciudadanía, así como del tipo de incidencia que se le otorga en los procesos de decisión pública. La autora