

# REVISTA PRISMA SOCIAL N° 44

## LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE SINHOGARISMO EN LA AGENDA 2030

1ER TRIMESTRE, ENERO 2024 | SECCIÓN ABIERTA | PP. 274-306

RECIBIDO: 1/7/2023 – ACEPTADO: 19/1/2024

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ONLINE EN LOS GOBIERNOS LOCALES

UN ANÁLISIS DEL MECANISMO IDEAS DE  
MONTEVIDEO DECIDE Y LOS PRESUPUESTOS  
PARTICIPATIVOS DE SAN LORENZO Y VICENTE LÓPEZ

ONLINE CITIZEN PARTICIPATION IN LOCAL  
GOVERNMENTS

AN ANALYSIS OF THE IDEAS MECHANISM  
(MONTEVIDEO DECIDE) AND THE PARTICIPATORY  
BUDGETS OF SAN LORENZO AND VICENTE LÓPEZ

---

MARIANO SUÁREZ ELÍAS / [MARIANODOC01@UNORTE.EDU.UY](mailto:MARIANODOC01@UNORTE.EDU.UY)

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, URUGUAY

ALEJANDRO NOBOA / [ANOBOA@UNORTE.EDU.UY](mailto:ANOBOA@UNORTE.EDU.UY)

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, URUGUAY



prisma  
social  
revista  
de ciencias  
sociales

## RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar el funcionamiento de la participación y las características de las propuestas que se financian en tres instrumentos de participación *online* desarrollados por los gobiernos locales de Montevideo, Vicente López y San Lorenzo. Se buscará caracterizar e identificar similitudes y diferencias en las experiencias en relación a esas dos dimensiones, las cuales, se desagregarán en este artículo en las siguientes variables: a) accesibilidad de la participación *online*; b) proceso de interacción y c) tipo de propuestas. La investigación parte de un diseño cualitativo, que implicó la realización de entrevistas en profundidad a participantes y responsables políticos, la observación de la actividad en las plataformas participativas y el análisis de los diseños institucionales, las propuestas presentadas y datos secundarios. El argumento es que, si bien existe una incidencia del formato, que genera desafíos en la participación, llevando a que en algunos casos se busquen complementos con instancias cara a cara; también juega un papel decisivo el diseño institucional propuesto y, por tanto, existen diferencias entre las herramientas creadas para el formato *online* y las que pasan de ser presenciales a ser *online*.

## PALABRAS CLAVE

*Participación online; participación institucionalizada; plataformas digitales; tipo de propuestas.*

## ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the functioning of participation and the characteristics of the proposals that are financed in three online participation instruments carried out by the local governments of Montevideo, Vicente López and San Lorenzo. It will seek to characterize and identify similarities and differences in the experiences in relation to these two dimensions, which will be disaggregated in this article into the following variables: a) accessibility of online participation, b) interaction process, and c) type of proposals. The research has a qualitative design that involved in-depth interviews with participants and policy makers, observation of the activity in the participatory platforms and analysis of the institutional designs, the proposals presented and secondary data. The argument is that while there is an impact of the format that generates challenges to participation, leading in some cases to seek complements with face-to-face instances, the proposed institutional design also plays a decisive role. In this sense, there are differences between tools created specifically for the online format and those that transition from in-person to online.

## KEYWORDS

*Online participation; institutionalized participation; digital platforms; type of proposals.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde hace ya varias décadas se trabaja, en la literatura especializada, sobre la necesidad de fortalecer el funcionamiento de las democracias, fomentando la mayor participación ciudadana posible (Villasante, 2017). Es así, que surge la noción de democracia participativa como propuesta alternativa a los modelos elitistas de democracia, definida, por algunos autores/as, como un sistema, que implica mecanismos para integrar el poder institucional representativo con la mayor participación ciudadana posible (Ganuza y Sotomayor, 2003). Este fenómeno adquiere un salto de complejidad a partir de la expansión del uso de las TIC (Tecnologías de Información y Comunicación) y su implementación en la gestión pública. Aspecto que se ha acelerado notablemente por motivos de la interrupción de la presencialidad durante la pandemia de COVID 19, y que llevó, a que muchos procesos cara a cara, pasaran a desarrollarse en formatos virtuales, permaneciendo, algunos de ellos en este formato en el periodo de pos pandemia.

Una de las variables centrales para analizar los instrumentos participativos es la del diseño institucional, que lleva a pensar en cómo lograr determinados objetivos a través del instrumento. La perspectiva permite mirar la forma cómo está diseñado el instrumento, normas, procedimientos, estructuras organizativas, entre otros, para promover el logro de determinados objetivos. Pero, tal como sostiene Fung (2015), la contribución de estos instrumentos a la transformación social tiene que ver, sobre todo, con definiciones políticas que se ven reflejadas en los diseños institucionales. Es decir, no se trata tanto de definir adecuadamente cómo lograr ciertos objetivos, sino de motivaciones políticas para definir un objetivo u otro. En el mismo sentido, para Goldfrank (2006), en su estudio de los casos de Montevideo, Caracas y Porto Alegre, el grado de institucionalización de los partidos políticos tiene un peso importante en la definición de los diseños institucionales. Schneider y Welp (2015), por su parte, al igual que Melo Romão (2014), resaltan el control del proceso, por parte del gobierno o militantes del partido de gobierno, a la hora de definir si el instrumento será consultivo o de toma real de decisiones.

En lo que respecta a la participación *online*, Rocío Annunziata (2022) menciona la existencia de dos paradigmas que orientan el desarrollo de los diseños institucionales. Uno de ellos es el denominado de “participación comunitaria” y se caracteriza por una participación no masiva, en donde se involucran, en general, las personas más interesadas en las temáticas. La participación, en este modelo, busca reforzar las identidades colectivas y vínculos políticos, al tiempo que crea redes para el trabajo territorial. La idea de compartir y estar con otros/as le da sentido a la participación. Este modelo participativo se puede apoyar en mecanismos digitales, pero puestos al servicio de los objetivos, resultan un canal más de expresión y no el componente central. Por su parte, en el modelo “conectivo” la tecnología aparece como un componente central, que estructura el proceso participativo. Es decir, la participación es pensada en función de las posibilidades que brinda la tecnología utilizada. Se busca una participación masiva, que sea capaz de brindar información útil a las/los gobernantes que la proponen. Las personas que participan son concebidas desde esta perspectiva como usuarias/os y no como personas insertas en redes de pertenencia. La participación individual generaría, como resultado, un producto colaborativo (Annunziata, 2022). El trabajo concluye que los PP argentinos de Escobar, San Lorenzo y Vicente López, que pasaron a ser digitales durante la pandemia, constituyeron un

proceso de adaptación que un cambio de paradigma. Es decir, mantuvieron sus rasgos de “participación comunitaria”, y se apoyaron en los mecanismos digitales, para lograr sus objetivos.

En otro trabajo, Annunziata (2020) analiza el funcionamiento de un PP diseñado desde el principio para su desarrollo *online*, el BAEIge en la ciudad de Buenos Aires. La autora focaliza en el análisis del tipo de propuestas presentadas y seleccionadas a través de esta política de participación digital. A diferencia de lo observado en Annunziata (2022), en donde los PP que pasaron de ser cara a cara a ser *online* sufrieron un proceso adaptativo, el estudio aquí concluye que las propuestas seleccionadas tienden a ser más generales que en los Presupuestos Participativos “cara a cara”, en donde suelen verse propuestas más territorializadas, fragmentadas y particulares. Se marca, sin embargo, que esta tendencia a atender problemas más generales, es más el resultado de la forma como está diseñada la herramienta (habilitando la presentación de proyectos para toda la ciudad, que luego obtienen más votos que los demasiado particularizados) que, de los procesos deliberativos ciudadanos o la búsqueda de apoyos, ya que el dispositivo *online* no los favorece. Por ende, no es que se haya mejorado la posibilidad de generar acuerdos ciudadanos que redunden en propuestas más amplias, ni que eso sea consecuencia del formato, sino que el diseño permite e incentiva este tipo de propuestas.

Otro de los aspectos clave para el análisis de la participación *online* atañe al fenómeno de la brecha digital, la que expresa la desigualdad en el acceso, el uso y el impacto de las TIC en las personas y grupos sociales. Entre las variables relevantes para explicar la brecha se encuentran el género, la edad, el nivel educativo, la clase social y las habilidades digitales de los usuarios (Escuder, 2012). En este sentido, diferentes estudios han puesto el foco en los desafíos que genera esta brecha en la participación digital y la necesidad de generar estrategias de abordaje. Por ejemplo, Herrmann y van Klaveren (2016) sostienen que las organizaciones vecinales suelen integrarse por muchas personas mayores, que tienden a estar más interesadas en la participación. De esta forma, la brecha digital puede ser un obstáculo importante para mantener la participación de estas personas en formatos *online* (Sierra, 2023). Por su parte, Rafael Cardoso Sampaio (2016) analizó experiencias de presupuestos participativos electrónicos (e-PPs) realizadas entre 2001 y 2013 en Brasil, intentando mostrar cómo los e-PPs se relacionan con otros proyectos de e-participación, haciendo foco en participantes, actividades y la posibilidad de usar métodos mixtos (*online*/presencial) para mitigar la brecha digital. En la misma línea, en Sierra (2023), se sostiene que las herramientas de participación *online*, deben ir de la mano de instancias de participación presencial, como forma de evitar dejar atrás a determinados sectores de la población.

Siguiendo estos postulados teóricos y empíricos se plantean los siguientes supuestos en relación a la participación *online* en las experiencias seleccionadas:

- 1- Si bien el formato (*online*-presencial) tiene incidencia en el acceso, tipo de participación y alcance de las propuestas, el diseño institucional de los instrumentos tiene un papel más decisivo a la hora de explicar estas variables.
- 2- Se espera que existan diferencias en la lógica de los diseños institucionales de los PP que pasaron a ser digitales durante la pandemia, con relación a la experiencia que surge como *online* dentro de un laboratorio de innovación.

3- La brecha digital genera desafíos a la participación *online*, afectando sobre todo a las personas mayores, debido a su distancia con relación a las TIC y su mayor interés por la participación ciudadana.

Como se mencionó, el campo de la participación *online* está en expansión y la investigación social ha comenzado a hacer aportes que permiten calibrar su contribución a las democracias contemporáneas. De esta forma, resulta fundamental continuar la indagación sobre las diferentes implicancias de este cambio de formato en la participación, y sus posibles articulaciones con la presencialidad, buscando abonar la reflexión crítica y generar aportes para el mejoramiento de las herramientas. En esa línea, el presente artículo tiene como objetivo analizar la participación y las propuestas que se financian en tres instrumentos de participación *online* desarrollados por los gobiernos locales de Montevideo, Vicente López y San Lorenzo. En el primer caso, se analizan los ciclos 2019 y 2020 (que es la última edición que se desarrolló) y en los segundos las ediciones 2021 y 2022. Se ha buscado caracterizar e identificar similitudes y diferencias en las experiencias en relación a esas dos dimensiones, las que se desagregan en este artículo en las siguientes variables: a) accesibilidad de la participación *online*; b) proceso de interacción; y c) tipo de propuestas.

La primera, refiere a las posibilidades y limitaciones para participar propias del formato *online*, así como las estrategias llevadas a cabo para mejorar el acceso a la participación en las plataformas. Esta variable adquiere una relevancia central a partir de los desafíos generados por la brecha digital. La segunda, refiere al tipo de participación que se promueve, teniendo en cuenta si existen intercambios que permitan la construcción conjunta de propuestas (deliberaciones, sugerencias, etc.) o si se trata de iniciativas elaboradas por fuera de las plataformas, por personas o grupos preexistentes, que utilicen la plataforma *online* solo como un medio de presentación. Se trata de una variable relevante para ver si la herramienta promueve procesos de aprendizaje conjunto y fortalecimiento de lazos sociales o, por el contrario, su contribución se agota en la selección y ejecución de propuestas. Finalmente, la última variable refiere a las características de las propuestas presentadas y aprobadas en términos del alcance de las mismas. Se tiene en cuenta si son propuestas que benefician a grupos concretos (compensatorias) o tienen una incidencia en sectores más amplios de la comunidad, así como el ámbito territorial al que se circunscriben (barrios, zonas, ciudad, u otros). Esta variable es relevante a los efectos de observar el potencial transformador de la herramienta.

## 2. DISEÑO Y MÉTODO

La investigación tiene como objeto formal el estudio de la participación ciudadana en instrumentos de participación *online* de gobiernos locales. Se investiga el fenómeno a partir de un diseño cualitativo, buscando la comprensión de realidades que afectan a las personas. La perspectiva cualitativa privilegia el estudio de la realidad en su contexto natural y a partir de la interpretación de las personas implicadas. Los procesos participativos, para serlo efectivamente, necesitan la implicación de ciudadanos/as, que se involucren a partir de la percepción de que en ellos/as tendrán la posibilidad de obtener algún beneficio individual o colectivo. Entonces, conocer la percepción de la utilidad de la herramienta, de cómo es descodificado el funcionamiento del diseño y cómo construyen la mirada de los fenómenos sociales que los

acompañan, resulta un aporte fundamental. El estudio de los instrumentos digitales, desde este enfoque, adquiere una mirada holística, en donde se pone en diálogo la trama de significados (en su contexto pasado y en las situaciones presentes), y los elementos observables por el/la investigador/a (en entornos virtuales de interacción).

Se realizaron entrevistas en profundidad, con un tipo de muestreo intencional, en el que, a criterio del grupo de investigación, se seleccionaron entrevistados que, por su perfil, garantizaran riqueza en la información sobre el fenómeno. En ese sentido, se entrevistó a participantes que tuvieran experiencia directa no solamente en la votación, sino en la presentación de propuestas. También se entrevistó a responsables políticos de las tres experiencias, con el fin de comprender las percepciones de los/las referentes políticos/as sobre la participación digital y el funcionamiento de la herramienta. Se realizaron 10 entrevistas, en cada uno de los casos (un total de 30). Por otro lado, a efectos de conocer la dinámica desarrollada en los procesos, se efectuó una observación de la actividad realizada en la plataforma de Montevideo Decide durante los Ciclos de Ideas 2019 y 2020 y en las plataformas del PP de San Lorenzo y Vicente López en los ciclos 2021-2022. Además, se analizaron los diseños institucionales de los mecanismos, las propuestas presentadas por las/los participantes en las últimas ediciones (2021 y 2022 según el caso), y las cifras disponibles en relación a la evolución de la participación.

En lo que respecta a la selección de los casos se tomó como criterio que sean experiencias con diferentes niveles de desarrollo del componente *online* previo a la llegada de la pandemia. El primer caso, es el de una plataforma digital llamada Montevideo Decide en el que la Intendencia de Montevideo (Uruguay) llevó adelante algunas propuestas participativas, que nacieron como propuestas *online* desde el seno del laboratorio de la ciudad: Montevideo Lab. Los otros dos casos son instrumentos, que se desarrollaban como presenciales hasta la llegada de la pandemia, pasando a ser *online*, formato que mantuvieron una vez terminada la emergencia sanitaria. Pese a haber sido creados bajo la lógica del formato presencial, ambos casos mostraban algunas incorporaciones de componentes *online* previos a la pandemia con un poco más de desarrollo en el caso de San Lorenzo.

El supuesto que subyace es que las experiencias que pasaron al formato *online* con motivo de la pandemia mantienen las características propias de los formatos presenciales (territoriales y orientados a la compensación de grupos e instituciones), utilizando la tecnología como un medio para replicar el proceso a distancia, mientras que la experiencia que surge como instrumento *online*, en el seno de un laboratorio ciudadano, adapta más el ciclo a las posibilidades que brinda la tecnología virtual, apostando, a su vez, por propuestas innovadoras y experimentales con diferentes escalas territoriales.

### 3. TRABAJO DE CAMPO Y ANÁLISIS DE DATOS

Para el desarrollo de las entrevistas se utilizó una modalidad presencial, y en algunos casos, a distancia, utilizando las herramientas de Zoom o Meet. Las entrevistas a distancia fueron aplicadas en aquellos casos más difíciles de acceder al entrevistado/a de manera presencial, y teniendo en cuenta el grado de familiaridad de las personas con las herramientas digitales y el nivel de la conectividad al que tenían acceso. También, se realizaron observaciones en las plataformas digitales durante el último ciclo participativo (2021 o 2022 según el caso).

Las entrevistas en Montevideo se efectuaron durante todo el mes de setiembre de 2021, en San Lorenzo en junio de 2022 y en Vicente López durante el mes de agosto de 2022. En el siguiente cuadro se puede ver el detalle de las entrevistas realizadas.

**Cuadro 1: Detalle de entrevistas realizadas**

Perfil de entrevistado/Caso de estudio	Montevideo	San Lorenzo	Vicente López
Participante	8	9	9
Responsable político	2	1	1
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>

En relación a las observaciones de la plataforma, hay que tener en cuenta que la actividad desarrollada durante los ciclos participativos no desaparece, por lo cual es posible, en cualquier momento, revisar la actividad de las propuestas presentadas, los comentarios realizados o los “Me gusta” que obtuvieron. De esta forma, lo que se hizo fue observar y analizar la actividad desarrollada durante los ciclos participativos, en el caso de Montevideo el ciclo 2019 y 2020 (de mayo a setiembre) y en San Lorenzo y Vicente López los ciclos 2021-2022 (de mayo a julio en ambos casos).

Para el análisis de las plataformas se trabajó sobre descripciones, que eran publicadas en las webs, con un criterio selectivo en función de los intereses del artículo. Para el análisis de las entrevistas se empleó el método matricial de análisis construyendo matrices a partir de cada entrevista, es decir, cruzando el discurso de cada entrevistada/o con las categorías mencionadas en el párrafo anterior. En otra fase, se clasificaron los/las entrevistados/as en torno a si eran participantes o responsables políticos y se cruzó con las categorías. Asimismo, se clasificó el material por municipio estudiado. Todo ello, permitió producir el discurso interpretativo que se presenta en el apartado siguiente.

El método matricial resultó ser el más adecuado dada su característica de método artesanal para el análisis de datos generados a partir de las entrevistas, facilitando la elaboración de las interpretaciones.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. EL CICLO IDEAS MONTEVIDEO DECIDE

#### 4.1.1. Presentación del caso

Montevideo es la capital de Uruguay con una población de 1.319.108 habitantes. La misma es gobernada por la coalición de izquierda Frente Amplio desde inicios de la década del noventa. Junto con el proyecto de descentralización, desde el comienzo el Frente Amplio generó espacios de participación como los Consejos Vecinales, el Presupuesto Participativo, entre otros. Montevideo Decide surge en el año 2018 dentro del marco del laboratorio de innovación de la ciudad, Montevideo Lab, que es un laboratorio ciudadano, que se ubica en la Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación de la Intendencia de la capital uruguaya. Se trata de una plataforma digital CONSUL para la participación ciudadana.

## ¿En qué consiste **Montevideo Decide**?

La plataforma ofrece los siguientes módulos de participación:

**a) Ideas:** esta herramienta, sobre la que se hará foco en el trabajo, permite presentar propuestas para Montevideo. Cuando comienza el ciclo participativo, las ideas se suben a la plataforma por parte de los propios proponentes, y quedan visibles para las/los restantes participantes, quienes podrán hacerles comentarios y expresar su apoyo. Las propuestas que lleguen al apoyo requerido en la web (500 personas) pasarían a estudio de viabilidad por parte de los técnicos de la Intendencia. Luego, los proyectos considerados viables, se someterían a consideración de la gente en la modalidad Votación de la plataforma, y si obtenían más votos por “sí” que por “no” la Intendencia se comprometía a ejecutarlos.

**b) Votaciones:** a través del módulo votaciones se pone a consideración las Ideas cuyos estudios de viabilidad resultaron favorables. Por otra parte, la Intendencia utiliza este módulo para realizar votaciones sobre determinadas acciones que evalúa llevar adelante.

**c) Debates:** el módulo debates permite generar intercambios entre ciudadanas y ciudadanos, acerca de diferentes temas que atañen a la ciudad. También, admite comentar los debates abiertos, evaluarlos y apoyarlos.

**d) Consultas Ciudadanas:** mediante las consultas ciudadanas los usuarios y usuarias inciden en los proyectos y actividades que la Intendencia de Montevideo tiene previstas para la ciudad.

Para participar en la plataforma es necesario darse de alta en la sección de registro. Existen dos niveles de usuarios/as. El nivel 1 permite acceder a Montevideo Decide a través de cuentas de Twitter, Facebook o Google +. Quienes estén registrados en este nivel tendrán acceso a los siguientes módulos: Debate (crear, comentar y apoyar debates) e Ideas (proponer ideas). El nivel 2, es más avanzado, para lo cual, es necesario realizar el registro de usuario/a del Estado a través de un formulario de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). Pudiendo participar, de esta forma, en: Debates (crea, comenta y apoya debates), Ideas (proponer, comentar, apoyar y votar ideas) y Consultas (comentar las consultas realizadas por la Intendencia y decidir sobre ellas).

### 4.1.2. Límites y posibilidades para la participación *online*. Datos y percepciones

Para empezar, se puede observar, que tanto la cantidad de propuestas, como los apoyos durante la primera fase, y los votos de las propuestas factibles, crecieron de la primera a la segunda edición (2018: 258 ideas, 23.342 apoyos, 9423 votos, 5 ganadoras y en 2019: 564 ideas, 94.617 apoyos, 22.000 votos, 12 ganadoras), cayendo, luego, en 2020 (281 ideas, 68.874 apoyos, 17.524 votos, 17 ganadoras) probablemente, debido a que en pandemia, el gobierno hizo que el ciclo colocara el acento en temas vinculados al abordaje de la misma, y seguramente, eso desalentó la participación de personas interesadas en otros temas.

Pero, ¿quiénes participan? No es posible responder de manera certera a esta pregunta, ya que implicaría tener acceso a un registro de datos de los/las participantes que el gobierno no ha sistematizado y para el cual se requeriría solicitar los datos de los/las usuarios/as de nivel 2 a la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGE-



SIC). Entonces, se analizaron los límites y posibilidades que brinda la plataforma virtual para participar, pero desde los datos secundarios de uso de internet en el país y las percepciones de participantes y funcionarios/as.

En lo que respecta a los discursos, se pudieron apreciar dos tipos de opiniones sobre las oportunidades que brinda el Ciclo Ideas de Montevideo Decide con su propuesta de participación digital. Por un lado, hay un grupo que pone el acento en las oportunidades, el acortar distancias, y no visualizan mayores inconvenientes relativos al formato de participación. Según esta visión, si existen problemas o desafíos para la participación, estos no tienen que ver con la accesibilidad o el manejo de la tecnología, sino con otros aspectos motivacionales, presentes también en la participación presencial.

*Pienso que es un mito lo de que la tecnología llega a ciertos lugares, a ciertas clases sociales y a otras no, alcanza por recorrer los lugares con más carencia y saber que la gente se entera de las cosas por Facebook, el tema no es de ese uso tecnológico porque la gente usa, el tema es de las facilidades que nosotros damos para que les llegue a las personas. (Funcionaria\_1\_Ideas)*

*Yo vivo en Nuevo París, un barrio bastante periférico, por un tema de infraestructura el internet nos permite tener ciertos espacios que no teníamos, yo hasta hace poco no tenía modo presencial (Participante\_2\_Ideas).*

Por otro lado, hay otra visión entre las/los representantes que reconoce que los procesos digitales pueden ofrecer facilidades para algunos/as, pero también obstaculizan las posibilidades de otros/as, sobre todo, se menciona la dificultad de moverse fluidamente en estos espacios, por parte de las personas mayores y cómo eso puede constituirse en un factor inhibitorio a la hora de participar, más allá de si tienen acceso o no a un dispositivo con internet.

*(...) me parece que hay un perfil de personas con determinada literalidad digital, alguien que está acostumbrado a estar en las redes, que tiene un ID de gobierno digital, que tiene determinados componentes más allá de tener una computadora y conexión a internet (...) para mí es fácil, pero si tuviera 60 años necesitaría pedirle ayuda a alguien (Participante\_7\_Ideas)*

*(...) vi que tenía pasos extras, y ahí vi que la gente mayor o se lo hacía yo o no funcionaba, por eso en mi caso siento que está mejor, porque me es fácil lo digital, más ágil, más ida y vuelta, pero para la gente mayor es más difícil (...) (Participante\_1\_Ideas)*

En Uruguay, el Informe de AGESIC (2019) "Encuesta de Usos de Tecnologías de la Información y la Comunicación" proporciona datos importantes en relación a la mencionada brecha digital. Por un lado, coincidiendo con la opinión de los/las participantes, la edad aparece como un condicionante clave. En ese sentido, el trabajo muestra que el grupo etario más rezagado en el uso de internet es el de adultos mayores (65 años y más) que, si bien han realizado un incremento sustantivo en el uso en últimos años, todavía se aprecia que solo la mitad son usuarios/as de internet y solo 1 de cada 3 se conecta diariamente (AGESIC, 2019). Del otro lado, el grupo de jóvenes tiene el uso más alto y las personas adultas están en el nivel intermedio.

Esas diferencias en el uso, con seguridad marcan también diferencias a la hora de resolver situaciones en la red. Entonces, cuanto más sencilla de manejar es la herramienta, hay mayo-

res posibilidades de inclusión. La definición para el Portal Montevideo Decide fue colocar dos niveles de usuarios/as, el nivel más avanzado necesita de un/a usuario/a de gobierno expedido por AGESIC. Es claro que esto es una limitante para gente que tiene un manejo básico de los dispositivos y las herramientas virtuales. La contracara, es que de esta forma el gobierno asegura cierta seriedad en la participación e inhibe la participación irresponsable, como los discursos de odio o las críticas no constructivas (muchas veces anónimas), que se producen en redes sociales.

Las otras variables que aparecen condicionando fuertemente el uso de internet, según los datos secundarios, son el nivel educativo y el nivel socioeconómico, medido a través del ingreso per cápita de los hogares. Se señala, por ejemplo, que el porcentaje de internautas diarios es 1,5 veces mayor entre quienes terminaron el Ciclo Básico y respecto a quienes no (AGESIC, 2019).

Se puede afirmar, entonces, que siendo Ideas una herramienta de participación digital, seguramente se ve atravesada por las limitantes estructurales en relación al uso de internet, en particular, en el caso uruguayo: edad, nivel educativo y nivel socioeconómico. Ello plantea la necesidad de realizar actividades sistemáticas de apoyo a estos sectores. Esto es percibido por algunos/as participantes que manifiestan no tener problemas con el uso de la herramienta, pero ser conscientes de que no es una cuestión generalizable. Otros por su parte, no visualizan con claridad esta limitación y focalizan su atención en las posibilidades que brinda, rompiendo las barreras de las distancias, abaratando costos, entre otros aspectos.

#### 4.1.3. Tipo de propuestas

Otro de los elementos interesantes en estos instrumentos es qué tipo de propuestas se llevan adelante. Algunas preguntas guía pueden ser: ¿cuál es el alcance del efecto en el territorio que tienen las propuestas participativas?, ¿son propuestas que beneficien a sectores amplios de la sociedad o se focalizan en grupos específicos?, ¿se abordan asuntos de la ciudad en su conjunto o refieren sobre todo a territorios “micro”, barrios o cuadras?, ¿predominan las propuestas clásicas de los gobiernos locales o aparecen ideas innovadoras?

En este punto, resulta útil establecer diferencias, similitudes y complementariedades con el PP de Montevideo que es principalmente presencial y que se implementa por la Intendencia de Montevideo, pero por fuera del Montevideo Lab. A diferencia de lo que sucede con el PP, en el Ciclo Ideas la participación digital no tiene un asiento territorial concreto y las personas pueden presentar propuestas referidas a problemas de su barrio o a cuestiones de la ciudad en su conjunto. Estas diferencias en el diseño tienen su correlato en el tipo de propuestas. Si se analizan las ideas aprobadas en los tres ciclos (2018, 2019 y 2020) se ve un ligero predominio de ideas que atienden problemáticas de la sociedad montevideana en su conjunto. Así, de 34 ideas aprobadas, 20 estaban orientadas a generar beneficios para todo Montevideo, como las castraciones masivas (de perros y gatos) o las huertas urbanas. En algunos casos son presentados como planes pilotos, pero no están pensados para el beneficio de barrios o espacios concretos. Por otro lado, 14 de ellas sí se referían a propuestas cuyo beneficio tiene que ver específicamente con una zona de la ciudad como “Pacificar el tránsito en el Parque Rodó” o el “Paseo Peatonal MAM”.

En lo que respecta a las temáticas de las propuestas, si se toma una vez más al PP de Montevideo como punto de comparación, se puede ver que dentro de las propuestas aprobadas predominan ampliamente los siguientes temas: a) la construcción y reparación de polideportivos (en su mayoría en clubes) y b) la mejora de plazas y espacios verdes. En Ideas, en cambio, la temática ampliamente predominante dentro de las propuestas aprobadas es la vinculada a temáticas ecológicas como el reciclaje, la clasificación, las huertas urbanas, el tratamiento de colillas, la generación de energías limpias, etc. Si bien aparecen propuestas para la mejora de plazas y espacios verdes, su presencia no es tan frecuente como en el PP y no aparecen propuestas vinculadas al tema de la construcción y reparación de polideportivos. Otra temática bastante frecuente en los proyectos aprobados es la vinculada al bienestar animal y en menor medida las que tienen que ver con tránsito o transporte urbano.

La última pregunta guía, sobre si hay aspectos nuevos o son los temas y abordajes propios de la labor de los gobiernos locales, es un poco más difícil de responder. Se puede decir que en los PP ha habido dos tipos de propuestas bastante típicas, una se relaciona con proyectos propuestos por grupos y/o instituciones (privadas o públicas) que buscan compensar algunas carencias de su propio funcionamiento, aprovechando el instrumento participativo. Esos temas, aunque no son propiamente tareas del gobierno local, en general, no son demasiado novedosos, ni en relación a la problemática, ni en la forma de abordaje. Luego suele haber propuestas relacionadas a temas del gobierno local como el arreglo de plazas y el tránsito.

En Ideas, el primer tipo de propuestas referidas a grupos e instituciones no aparecen, y sí aparecen propuestas del segundo tipo, tareas propias de los gobiernos locales, pero, además, se aprecian algunos temas y abordajes que no son tan típicos en estas herramientas participativas, ni en la tarea de los gobiernos locales, como ser: bicicletas que generan energía, parques caninos, paseos peatonales, huertas urbanas.

#### **4.1.4. Proceso de interacción online**

Uno de los aspectos que más se ha puesto en cuestión en los mecanismos de participación digital es su capacidad de generar procesos de intercambio y deliberación ciudadana. Sin embargo, hay procesos de participación presencial que no priorizan la deliberación o directamente no incluyen espacios deliberativos, como es el caso del PP de Montevideo. Dentro del portal Montevideo Decide, en cambio, se ha colocado un componente específico para debates, que no involucra el presente estudio, que tiene como objetivo que la gente coloque temas y se genere una discusión ciudadana en torno a él, aunque sin capacidad resolutoria, al menos en lo que respecta a acciones de gobierno.

En el componente Ideas, por su parte, se ha pensado en la posibilidad de que exista un intercambio ciudadano y que la gente pueda comentar, criticar e intercambiar. Para ello, en el espacio en el que se visibilizan las propuestas presentadas, y durante el mencionado periodo en el que las propuestas permanecen abiertas para editar por parte de sus proponentes, se genera un espacio de foro, en el cual aquellos/as que tienen usuarios/as en la plataforma pueden comentar, colocar links, etc. Se espera, a su vez, que ese sea un espacio en el cual el gobierno, a través de sus administradores/as de plataforma, pueda intercambiar con quienes participan, y ejercer un rol de moderación, que haga fluir más el intercambio.

*Había un chico que tenía una propuesta similar, pero con él no llegué a hablar hasta que lo vi en la Intendencia, me acuerdo que había comentarios de que era una buena propuesta, pero también otros de que no era viable, de colectivos no recibí comentarios (Participante\_1\_Ideas).*

*(...) mucha gente nos daba para adelante pero también había comentarios de “¿para qué van a poner contenedores? (...)” (Participante\_2\_Ideas).*

*Yo creo que eso es algo para mejorar, no es que sale naturalmente es porque algunos que somos particularmente limados con eso, le damos más importancia a eso, pero hay un diálogo, gente que busca y opina para aportar, otras para pescar ideas parecidas y lograr conseguir votos. Creo que en la segunda edición hubo más intercambio (...) sigue siendo un evento puntual, pero creció. (Participante\_3\_Ideas).*

*Yo los comentarios que recibí fueron 4 o 5 y todos positivos. (Participante\_4\_Ideas).*

Como puede verse en los discursos, las/los ciudadanas/os valoran este espacio de intercambio, aunque algunas/os sugieren que se puede aún potenciar este componente. En esa línea, desde el Montevideo Lab opinan:

*(...) eso funciona, nosotros por eso lo estamos repensando, claro, pero atrás de las tecnologías y máquinas nosotros tenemos que pensar que necesitamos recursos humanos capacitados, tenemos que capacitar a los funcionarios para ser mediadores, articuladores, transportadores, a tener un oído específico. (Funcionaria\_1\_Ideas)*

Entonces, es generalizada la percepción de que el espacio de intercambio es utilizado y que las propuestas reciben comentarios. Si bien no es propiamente un espacio de construcción colaborativa de ideas, porque quien hizo las propuestas tiene el poder de decidir qué incorpora y que no de lo que recibe como sugerencia. De todas formas, es un espacio de colaboración que le da una cualidad interesante al instrumento participativo. A su vez, y tal vez ligado al hecho de que no se está haciendo una construcción en grupo sino recibiendo *feedback*, no se ha observado en los foros, ni en los discursos de quienes participan, la existencia de grandes debates argumentativos al estilo de la deliberación retórica. Más bien predominan comentarios concretos sobre cómo mejorar la idea o con quiénes deberían contactar para conseguir más apoyos.

En ese punto se debe mencionar que, además de los espacios *online*, se realizan algunas instancias presenciales, con talleres formativos, para apoyar a los/las ciudadanos/as en la formulación y difusión de propuestas y se realiza una devolución colectiva de los resultados de estudios de factibilidad.

## **4.2. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE SAN LORENZO**

### **4.2.1. Presentación del caso**

El presupuesto participativo (PP) se desarrolla en San Lorenzo de manera ininterrumpida desde el año 2013 y ha ido pasando por diferentes formatos. En principio, se trataba de una política participativa presencial; luego, en 2018, comenzó a incorporar elementos digitales y la votación pasó a ser bi-modal. Finalmente, en 2020, en un contexto de pandemia, asume definitivamente el carácter virtual, tanto en la presentación de propuestas como en la votación.

Un primer asunto interesante es el hecho de que en la plataforma del PP estén disponibles los términos y condiciones de uso de la plataforma, pero no así el reglamento que estipula el proceso del PP. Sería importante para mejorar el conocimiento de las personas sobre el instrumento que este tenga accesibilidad desde la portada de la plataforma participativa.

A grandes rasgos, se puede aseverar, que el PP de San Lorenzo se caracteriza por ser un instrumento participativo en el cual las/los ciudadanas/os anualmente participan para definir una parte del presupuesto, la que puede ser destinada a proyectos institucionales (40%) o comunitarios (60%). Los primeros son proyectos cuyo beneficio tiene como destinatario a una institución concreta del territorio, y los segundos, son proyectos que tienen un beneficio para sectores más amplios de la comunidad. Debido a su diseño territorial, los proyectos, aun cuando sean comunitarios, no tienen un alcance de ciudad, sino que se limitan a ser ejecutados en alguna de las tres zonas en la que se divide la ciudad: Norte, Centro y Sur.

Quienes votan pueden elegir hasta tres proyectos institucionales y tres comunitarios, pudiendo combinar diferentes zonas en su elección. Pueden votar todas las personas que figuran en el padrón electoral de la ciudad y para la votación se utilizan actualmente tres mecanismos digitales: la plataforma, la Tablet y WhatsApp. Es decir, las personas pueden participar subiendo sus propuestas en la plataforma, las cuales se realizan en formatos de proyectos pre establecidos, o participar en las instancias de votación. Estas últimas, tienen lugar durante el lapso de un mes, desarrollándose apoyos técnicos para la votación digital.

En relación a la plataforma, se accede a ella desde la página de la municipalidad de San Lorenzo y es un espacio desarrollado en software libre por las organizaciones civiles SantaLab, Vituágora y la Fundación Democracia en Red, específicamente para canalizar la participación en el PP de San Lorenzo.

Las propuestas pueden utilizar el presupuesto máximo asignado a ese tipo de proyectos (comunitarios/institucionales) y a esa zona, aunque en los hechos las propuestas que se financian tienden a ser de montos varias veces más chicos que ese total, permitiendo de esa manera, la existencia de varios proyectos ganadores por zona y por tipo. La ejecución de dichos proyectos está a cargo de la municipalidad, desarrollando las obras y las contrataciones necesarias a través de distintos mecanismos públicos.

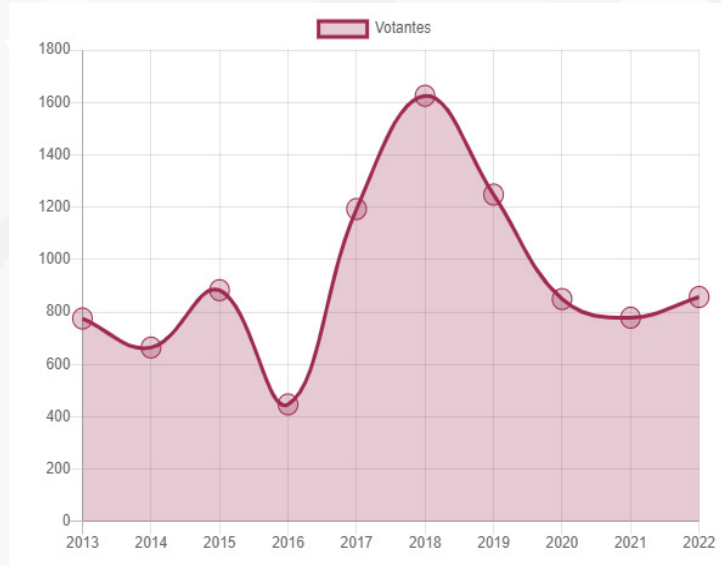
El ingreso a la plataforma del PP no requiere registro *online* previo, pero, para participar presentando proyecto o votando, se debe completar un formulario o registrarse a través de una cuenta de Facebook. A los que indiquen una cuenta de correo electrónico se les envía un link para confirmar el registro. Están habilitados a presentar proyectos todas las personas de San Lorenzo mayores de 16 años, y las instituciones que cumplan con las condiciones establecidas en el reglamento.

#### **4.2.2. Límites y posibilidades para la participación *online*. Datos y percepciones**

Un primer asunto a mencionar es que, en la participación a través del voto, existe en el PP de San Lorenzo un amplio predominio de la participación de mujeres. Por otro lado, las estadísticas por edad muestran que siempre votaron más las personas mayores de 46 años. Esto denota un mayor interés por la política por parte de personas adultas, pero es un rango demasiado amplio para extraer conclusiones sobre el uso de tecnologías digitales por parte de las personas con mayor edad (rango de más de 65 años).

Por otro lado, en este caso es interesante observar el comportamiento de la participación durante el formato presencial, en el mixto y en el actual, que es netamente digital. En primer lugar, se puede ver en el gráfico 1 la evolución de la participación a través del voto en el PP desde sus inicios, en 2012, hasta la última edición en 2022.

**Figura 1. Evolución de cantidad de votantes PP de San Lorenzo**

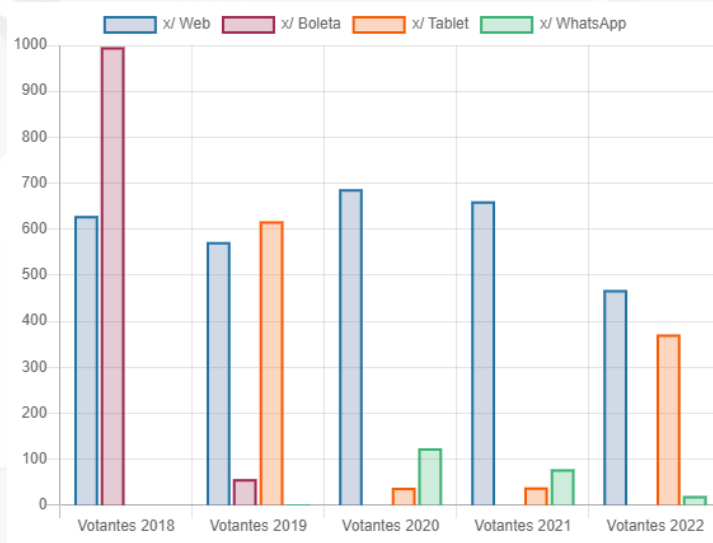


**Fuente: Tomado de Presupuesto Participativo de San Lorenzo, por Municipalidad de San Lorenzo, 2022, <https://pp.sanlorenzo.gob.ar/datos>**

Como se puede observar, la participación ha sido oscilante en el tiempo, entre 2013 y 2016 hubo subidas y bajadas. En 2016, comienza un periodo de crecimiento durante tres años consecutivos, llegando en 2018 a su máximo histórico de participación (1625 participantes) y a partir de ahí cae por tres años consecutivos y vuelve subir levemente en la actual edición 2022.

Resulta interesante analizar ese comportamiento a partir de la aplicación del formato de participación digital en sus distintas modalidades.

**Figura 2. Participación online y presencial en el PP de San Lorenzo**



**Fuente: Tomado de Presupuesto Participativo de San Lorenzo, por Municipalidad de San Lorenzo, 2022, <https://pp.sanlorenzo.gob.ar/datos>**

Como se ha dicho, en el año 2018 se produjo el pico de participación, y ello es coincidente con el inicio de la votación digital, aunque no sustituyendo, sino complementando la participación presencial. Pese al importante aumento de la participación en ese año que sube de 1193, de la edición anterior, a 1625, no se puede concluir que ese aumento sea producto de una preferencia por la participación *online* ya que, como se ve en la gráfica 2, de esos 1625 votantes 996 (61,29%) fueron a través del voto presencial y solo 629 (38,71%) a través de la modalidad *online*. Podría sostenerse que la combinación de las modalidades pudo generar un efecto positivo en la cantidad de votos multiplicando las opciones de manera de captar participantes con diferentes características, pero esa tendencia no se sostuvo en el año siguiente en donde, pese a la combinación de modalidades, la participación general tuvo una caída importante, pasando a 1248 votantes.

Durante las ediciones de 2020 (inicio de la pandemia de COVID 19), 2021 y 2022 desaparece la opción de voto presencial, a través de urnas, y queda únicamente la opción de voto digital. Puede verse que, tanto en 2020 como en 2021, la participación acentuó su caída, por lo que la idea de que la digitalidad le permite a estas herramientas captar una mayor cantidad de personas no se puede observar en estas cifras. Tampoco es posible extraer conclusiones contundentes en sentido contrario ya que, como se dijo, la política ya se había mostrado fluctuante en la participación antes de incorporar el componente digital, y además, se trató de años de pandemia en donde las prioridades y los comportamientos ciudadanos pudieron cambiar.

La caída de la participación en estos años es reconocida desde la municipalidad y se han buscado estrategias para revertirla en la décima edición, en 2022.

*Venimos de dos años de pandemia en los cuales el municipio de San Lorenzo ha sido de los pocos que ha podido darle continuidad al programa por esta posibilidad de hacerlo 100% virtual a través de la plataforma, cosa que ya teníamos desarrollado previo a la pandemia y que nos permitió continuar con el trabajo de participación ciudadana, pero la realidad es que se ha estancado un poco o no ha crecido tanto con relación a otros años, creo que este año hemos salido a relanzar el programa, primero por su diez años como un eslogan para un cambio de imagen, renovarlo un poco y volver a hacerlo atractivo (Funcionaria \_1\_ San Lorenzo).*

Como se ve en el gráfico 1, en 2022 hay un leve aumento de la participación posiblemente como efecto de esas acciones realizadas para relanzarlo. Se deberá seguir monitoreando la evolución en las próximas ediciones. Al igual que los datos presentados para Uruguay, en Argentina, pese a la elevada cifra de acceso a internet, también existen condicionantes estructurales, y dentro de ellas, también aparecen mencionadas como centrales: la edad y el nivel educativo (INDEC, 2022).

Este elemento es percibido por los/las involucrados/as, en especial en lo que respecta a la edad y las dificultades que se les presentan a las personas mayores a la hora de participar en este tipo de propuestas digitales.

Algunos testimonios en este sentido:

*Yo creo que una de las fortalezas del programa es un poco también la debilidad, creo que la plataforma permite que mucha gente pueda participar, pero también sigue*

*siendo todavía un obstáculo porque hay un sector etario de la población que le cuesta todavía. (Funcionaria \_1\_ San Lorenzo)*

*Es un mecanismo para el que entiende de mecanismos de comunicación, de internet, para el jubilado que no entiende, que no sabe cómo usar el celular, ahí tienen que hacer todo presencial (Participante \_3\_ San Lorenzo)*

*Y mirá, te soy honesto, a nosotros hay una edad que nos cuesta, yo estoy familiarizado porque mi escuela es online, entonces al ser online yo aprendí a usar Zoom y el Meet, pero no todo el mundo está acostumbrado. (Participante \_4\_ San Lorenzo)*

*Nosotros vemos que al principio costó mucho, porque no todo el mundo tiene acceso a la web, no todo el mundo tiene teléfonos (...) no todos tienen teléfonos capacitados para utilizar estas herramientas. (Participante \_6\_ San Lorenzo)*

*(...) Sí, eso me comentaban, hay mucha gente que por ahí te quiere votar pero que no maneja tan bien el internet como lo manejan los jóvenes y se pone un poco difícil. (Participante \_7\_ San Lorenzo)*

Para que la posibilidad de participación en estos mecanismos no se transforme en una nueva forma de expresión de las desigualdades de oportunidades, es necesario que los propios instrumentos incluyan formas de hacer frente a estos problemas y faciliten el ingreso al proceso a quienes tienen dificultades para el acceso y/o manejo de las tecnologías.

En ese sentido, un aspecto interesante de la edición 2020 es que, a diferencia de los años anteriores, en donde la pandemia impedía la presencialidad, pudo combinarse la participación a distancia autogestionada, con una serie de jornadas presenciales para facilitar la votación digital. Así, en las distintas zonas de la ciudad las personas con dificultades de acceso o de manejo de las herramientas virtuales recibieron apoyo para generar los/las usuarios/as y realizar el voto a través de las herramientas digitales. De esta forma, el gobierno apuesta exclusivamente por el componente digital, pero, reconociendo las dificultades reales de accesibilidad de ciertos sectores de la sociedad, realiza instancias similares a una votación presencial, solo que en lugar de colocar el voto en papel las personas realizan el voto digital con dispositivos tecnológicos públicos o propios y asistencia técnica.

Esto es reconocido por los participantes como un aspecto positivo del desarrollo del proceso:

*(...) Ellos después están en distintos lugares presentando, llevan la Tablet y todo para que la gente vote y participe en los proyectos. Ahí me avisan, yo voy donde está el presupuesto participativo a hacer el voto (Participante \_3\_ San Lorenzo)*

*Lo que pasa es que en los lugares donde la gente no tiene acceso, no tiene conocimientos siempre hay alguien que está asesorando, ya sean los voluntarios o personal municipal que cuando se hacen las votaciones de presupuesto participativo te va a ciertos lugares, se reúne a la gente y se les da las alternativas para votar y se les enseña en el momento. (Participante \_6\_ San Lorenzo)*

*Ahora sé que van a hacer algo (...), van a ir a un barrio o cierto lugar, para que la gente muy grande, y que no tienen redes, pueda llegar a acceder. Porque por más simple que*



*sea un correo y un usuario que armás con tu DNI, hay gente que no sabe. (Participante \_8\_ San Lorenzo)*

Entonces, desde el gobierno de San Lorenzo desarrollan acciones para compensar las dificultades acceso y manejo del espacio digital, desarrollando vídeos para explicar brevemente lo que se debe hacer para participar, generando un periodo largo (de un mes) para realizar la votación y la generación de espacios físicos en distintos puntos de la ciudad, en donde quienes quieren participar a través del voto reciben asistencia técnica. Una posibilidad de profundizar esto, sería anticipar estos espacios distribuidos en la ciudad en distintos días para la asistencia en el periodo de presentación de propuestas. De esta manera, se trabajaría en la inclusión, en una forma clave de participar, que va más allá de expresar una preferencia.

### 4.2.3. TIPO DE PROPUESTAS

Lo primero que se puede decir es que a diferencia de Ideas de Montevideo Decide en el caso del PP de San Lorenzo se está frente a un mecanismo diseñado con lógica territorial. Es decir, no se trabaja en función de problemáticas de la ciudad, sino de aquellas circunscritas a algunas de las zonas en las que se divide la ciudad a efectos de la política. Más allá del hecho de que las personas pueden votar propuestas de las diferentes zonas, compiten dentro de ese territorio y refieren a obras o intervenciones a realizarse dentro de la zona en cuestión. Entonces, no es posible encontrar proyectos a escala de ciudad, sino que la escala máxima es la zona y lo que sí es posible hacer es destinar el 100% de los recursos asignados al tipo de proyecto y a la zona para financiar una sola propuesta. Es decir, si una persona o un grupo de personas presentara una propuesta comunitaria o institucional cuyo presupuesto de ejecución sea el 100% de lo previsto para ese tipo de proyecto en la zona, y esa propuesta fuera apoyada por las personas, logrando ubicarse en el primer lugar de la votación, esa sería la única propuesta aprobada para el rubro y la zona. En este punto, sin embargo, tanto los datos disponibles, como algunos testimonios, evidencian la preferencia hacia propuestas cuyos montos sean menores al máximo, permitiendo que haya varios ganadores.

Si las personas prefirieran aprobar proyectos de mayor porte, como permite el reglamento, se podría tener en cada edición una propuesta por zona y por tipo, lo que equivaldría a 6 propuestas ganadoras en total por año. Sin embargo, los datos muestran que, en 2022 fueron 24 en total, en 2021, 30; y en 2020, 2019 y 2018, 27.

En la misma línea, algunos discursos muestran la preferencia por tener mayor cantidad de proyectos pequeños en lugar que pocos más grandes:

*Tratan de que ingresen todos los proyectos posibles, porque la idea es que sea una herramienta de transformación de la ciudad porque si por ese monto ingresa solo un proyecto no va a haber tanto impacto que es la idea de estos espacios, entonces tiene que ver con eso la factibilidad (Participante \_1\_ San Lorenzo).*

*El tope que se puede pedir para cada proyecto puede ser el máximo asignado a la zona (...) En general, se estila presentar proyectos más pequeños y suelen entrar muchos proyectos por cada categoría, suelen ser proyectos de 100 mil pesos, no tan grandes, tenemos de todo. (Funcionaria \_1\_ San Lorenzo)*

Por otra parte, se puede apreciar en los discursos la idea de que en algunos casos el gobierno local utiliza ideas surgidas en el PP y las trabaja más allá de la ejecución del propio ciclo. A veces, ejecuta por otras vías propuestas, no viables para el PP, y a veces, busca darle continuidad a propuestas ejecutadas que generaron un buen efecto en la comunidad. Este aspecto ayuda a ampliar el alcance. Queda claro cuál es el presupuesto del PP para cada ciclo y con qué propuesta se asume un compromiso vinculante de ejecución, pero no se pierde de vista la posibilidad de ejecutar por fuera de ello e involucrando a otras áreas, otras propuestas surgidas en los procesos participativos del PP.

*Uno de los casos es un cine móvil que va durante todo el año por todos los barrios de la ciudad, se pasa una peli a los chicos y se les da una merienda y va recorriendo todos los barrios, y esta propuesta, no sé bien el año en el que fue expuesta, pero también se planteó y quedó en el presupuesto general del Municipio para que se siga haciendo y surgió dentro de una propuesta de presupuesto participativo. (Participante \_1\_ San Lorenzo)*

*(...) tres salieron factibles y después había dos que tenían que ver con nuevos elementos para el espacio que esos salieron rechazados, pero lo hicimos mediante otro canal que tiene la Municipalidad. (Participante \_7\_ San Lorenzo)*

En lo que respecta al tema de si las propuestas benefician a sectores amplios de la sociedad o a grupos específicos, la respuesta está en el propio diseño, ya que el mismo prevé que el 60% se destine a proyectos comunitarios, y el 40% a proyectos institucionales. De esta forma, el diseño asegura que se presentarán y ganarán propuestas cuyos beneficiarios se restringirán a integrantes o usuarios/as de instituciones concretas (clubes, asociaciones de jubilados, asociaciones vecinales, entidades de bien público sin fines de lucro, etc.) y propuestas en donde los/las beneficiarios/as, sean sectores amplios de la comunidad. En el primer caso, se pueden encontrar propuestas muy concretas dirigidas a grupos específicos, por ejemplo, reforzar el techo de un parrillero, colocar rejas, comprar ventiladores, comprar mobiliarios, etc. En el segundo caso, dentro de las propuestas comunitarias, en la edición 2022, predominó la temática vinculada a la educación y capacitación (cursos, talleres, etc.); y la temática relacionada a parques y espacios verdes; luego, aparecen las propuestas relacionadas a tránsito y transporte urbano; seguidas por temáticas de salud y arreglo y limpieza de calles; en menor medida, las de cuidado de animales. Las propuestas vinculadas a la ecología, que eran ampliamente predominantes en Montevideo Decide, casi no aparecen aquí (un solo proyecto presentado en 2022 se relaciona directamente al tema).

Sobre la discusión de si las propuestas del PP sirven para cambiar las prioridades de inversión pública, pero no se salen de los temas y abordajes comunes de los gobiernos locales, se puede considerar que en las institucionales no se observan propuestas demasiado novedosas, sino más bien abordajes clásicos de carencias o problemáticas institucionales, se asume aquí un rol compensatorio por parte del gobierno, apoyando a las instituciones para mejorar su funcionamiento. En las propuestas comunitarias la novedad está en el predominio de propuestas orientadas a la formación y capacitación en diferentes rubros con una fuerte impronta hacia lo laboral. Algunos ejemplos: soldadura y herrería; pastelería y panificación; peluquería; autodefensa para mujeres, entre otras. Si bien los gobiernos locales realizan actividades formativas,

en general, no es una tarea a la que le asignen centralidad, como sí pueden serlo otras temáticas que también aparecen con frecuencia en el PP como parques y espacios verdes (colocación de juegos en plazas, bancos y mesas en plazas y parques), tránsito y transporte urbano (semáforos, paradas de ómnibus, aplicación para estacionamiento medido, entre otros); y arreglo y limpieza de calles (entubar cunetas, arreglo de veredas, etc.).

#### 4.2.4. Proceso de interacción online

El proceso de interacción y diálogo a través de la plataforma es un aspecto que no se ha desarrollado en el PP de San Lorenzo. La plataforma alberga todos los proyectos en forma de galerías, discriminados en comunitarios e institucionales, y posteriormente, se puede ver cuáles han sido declarados factibles y no factibles, y cuáles han resultado ganadores en las distintas zonas. Esto, junto con otros datos estadísticos sobre el funcionamiento del PP, resulta un elemento importante, porque aporta a la transparencia a partir de la disponibilidad de la información. Sin embargo, no se han desarrollado en la plataforma las posibilidades de interacción entre participantes para generar propuestas colaborativas, realizar aportes a propuestas de otros/as o incluso para la interacción entre la administración y las/los participantes.

En relación a este último punto, en las especificaciones de funcionamiento de la plataforma se prevé la existencia de un equipo moderador que trabajará en la plataforma para fomentar un diálogo abierto y evitar cualquier tipo de evasión a las normas. Esto, sin embargo, no se pudo apreciar en las observaciones, y los diálogos en plataforma, no son un elemento que esté presente en la experiencia de ninguno de los/as entrevistados/as.

*No interactuamos con nadie porque es de forma individual e institucional de cada uno. (Participante \_6\_ San Lorenzo)*

*No, no tuve [interacción]. Yo no sé si me falta informarme a mí o les falta difundir a ellos o directamente no hay intercambio entre nosotros. (Participante \_6\_ San Lorenzo)*

*No, no hay interacción, solamente a veces hay interacción en la presentación del proyecto participativo que esta vez por ejemplo fue el 28 de abril en forma presencial (...) (Participante \_3\_ San Lorenzo)*

*Vos sabes que no sé, pero me parece que no lo permite [interactuar], yo entré hace unos días y no me di cuenta, igual la gente no puede comentar tu proyecto, no hay espacio dentro del proyecto para que la gente comente. (Participante \_5\_ San Lorenzo)*

*No, por el momento nada, ningún otro tipo de instancias de intercambio con ellos o con la gente (...) lo único que nos dieron es la plataforma que podemos entrar y donde nosotros podemos votar nuestro proyecto y a la vez otro proyecto más que nos parezca bueno. (Participante \_7\_ San Lorenzo)*

Los discursos corroboran lo que se había visto en la observación de la plataforma, no se desarrolla durante el proceso una dinámica de diálogo entre participantes, sino que la idea que prima es que cada persona, grupo o institución desarrolla y pone a consideración su propuesta. Los diálogos eventualmente podrían existir al interior de estos grupos proponentes, pero en el proceso no se desarrollan instancias que incentiven la generación de acuerdos interinstitucionales o el desarrollo de propuestas colaborativas entre muchas/os vecinas/os de las zonas para

abordar problemáticas comunes, pese a que el diseño permite utilizar todo el presupuesto en una propuesta.

El hecho de que no existan espacios de interacción *online*, no significa que en algunos casos puntuales no se desarrollen espontáneamente vínculos o propuestas de trabajo conjunto entre diferentes instituciones. Los siguientes testimonios dan cuenta de encuentros informales y acuerdos:

*(...) nosotros también para poder tener la factibilidad de que los íbamos a poder llevar a cabo (...) invitamos a este grupo que se llama "Juventudes Presentes" para que también lo puedan llevar porque ellos también están muy involucrados con el Medio Ambiente y era una pata de nuestro espacio que todavía no habíamos empezado a trabajar y nos parece súper importante (Participante \_4\_ San Lorenzo).*

*Sí, acá hay dos grupos de rescate pero están con mascotas más pequeñas con el tema de los perros, que les había interesado, uno de ellos fue el que presentó proyecto de castración entonces nos reíamos y decíamos "votame a mí y yo te voto" un ida y vuelta y bueno estuvimos charlando. Yo les dije que sí tenían un lugar, es necesario tener un proyecto anual (...) (Participante \_7\_ San Lorenzo)*

Como se puede apreciar en los relatos, diferentes grupos dedicados al mismo tema se han puesto en comunicación para intentar hacer sinergias. En el primer caso, se logró un acuerdo entre grupos vinculados al Medio Ambiente y presentaron un proyecto conjunto para la edición 2022. En el segundo, las organizaciones animalistas conversaron, y aunque no llegaron a plantear un proyecto común, pudieron intercambiar pareceres, que es una de las fortalezas de la participación cuando implica la existencia del diálogo, los puntos de vista se pueden enriquecer con la visión de los otros sobre el asunto.

La falta de interacción en la plataforma ha llevado el terreno a las redes sociales y las modalidades digitales de mensajería, en donde, una vez que se obtuvo la factibilidad los grupos, se lanzaron a realizar la difusión e invitar a la gente a que los vote. Este proceso no sustituye la necesidad de un intercambio previo a la instancia de votación en el armado de la propuesta, que es en donde se pueden recibir aportes, críticas y generar alianzas. Las redes sociales y la mensajería instantánea son usadas como forma de promocionar los proyectos, y en el mejor de los casos, pueden generar acuerdos, pero vinculados a la votación, ya que cada persona puede votar un máximo de tres proyectos de cualquiera de las zonas. Eso posibilita que se puedan acordar votaciones cruzadas entre grupos, aunque también, es muy frecuente, que las instituciones y grupos presenten más de una propuesta por convocatoria.

### **4.3. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE VICENTE LÓPEZ**

#### **4.3.1. Presentación del caso**

Vicente López es uno de los 135 partidos de la provincia de Buenos Aires con una población estimada de 269.420 habitantes según el último Censo. El PP se puso en marcha en 2012 con un plan piloto. Desde entonces, se ha mantenido funcionando bajo la órbita de la Subsecretaría de Participación Ciudadana de la Municipalidad con ediciones anuales, con la única excepción del año 2020 cuando se suspendió la edición como consecuencia de la pandemia.

El PP de Vicente López no tiene una ordenanza que lo regule y surge con un formato presencial, manteniéndose de esta forma hasta la emergencia de la pandemia. El primer año de pandemia se suspendió la edición, y al siguiente, funcionó bajo el formato digital en una plataforma diseñada para llevar adelante este proceso. Como sucedió en el caso estudiado de San Lorenzo, se pueden advertir en su diseño rasgos típicos de los PP de formatos cara a cara, territoriales (se divide la ciudad en espacios más pequeños) y con componentes compensatorios (permite la existencia de proyectos que benefician de forma específica a instituciones o grupos) con algunas adaptaciones para funcionar en el espacio digital.

A grandes rasgos, el diseño puede resumirse de la siguiente forma: se abre un proceso participativo anualmente en el cual se invita a la población de Vicente López (mayores de 16 años que vivan o trabajen en Vicente López) a presentar propuestas. Para tales efectos se utiliza la división barrial existente y cada uno de los 9 barrios representa una zona de participación a la que le es asignada una parte del presupuesto total del PP (el 50% por partes iguales a cada uno de los 9 barrios, y el resto, se divide según la cantidad de habitantes de cada barrio). Los proyectos a presentarse pueden ser de interés comunitario o específicamente de instituciones del territorio, pero no existe como en el caso de San Lorenzo, dos categorías de proyectos. En este caso todos participan como un mismo tipo, y, por tanto, compiten por los mismos recursos de la zona. A su vez, las propuestas deben restringirse al barrio en el cual se presentan, no permitiéndose proyectos que abarquen una problemática en más de un barrio o en la ciudad en su conjunto. Las propuestas tienen un tope de 6 millones de pesos argentinos, lo que garantiza que habrá varias propuestas financiadas por zona. A las entidades que desarrollan actividades en más de un barrio les es permitido presentar hasta dos propuestas (una por barrio). Los proyectos siempre deben cargarse en la plataforma, utilizando el formulario de presentación de propuestas. La siguiente etapa es la factibilidad, en la cual los funcionarios evalúan los proyectos teniendo en cuenta los aspectos legales, técnicos y presupuestarios, aquí se resuelve qué proyectos pasan a la instancia de votación y cuáles son los costos estimados de los mismos.

Los proyectos que pasan la fase de factibilidad son sometidos a votación para determinar cuáles serán los ganadores en la edición. La votación se realiza actualmente a través de la modalidad *online* durante treinta y un días consecutivos. Las personas pueden votar a través de un dispositivo electrónico personal (computadora, tablet, celular con acceso a internet), en dispositivos instalados en las Delegaciones Municipales o en puntos móviles de votación dispuestos por la municipalidad en la vía pública. Los proyectos ganadores de cada barrio son los proyectos más votados, que no superen el monto asignado a cada barrio. Los mismos serán realizados durante el año siguiente a la votación.

La plataforma de Presupuesto Participativo de Vicente López fue desarrollada por la Fundación argentina Democracia en Red con la coordinación de la Municipalidad de Vicente López y está basada en DemocracyOS, que es una plataforma *online* de código abierto diseñada para la participación ciudadana.

#### **4.3.2. Límites y posibilidades para la participación *online*. Datos y percepciones**

Como se puede observar en el gráfico 3, hay una tendencia clara de crecimiento ininterrumpido a lo largo de las ediciones, desde su primera edición en el 2012, hasta la edición de 2019. En

el 2020 no se realizó la edición debido a la pandemia y en 2021 se efectuó la primera edición *online*. En ella hay una caída fuerte de la participación contabilizada en cantidad de votos (de 78.310 a 65.003) y de proyectos (de 213 a 150). En 2022, sin embargo, manteniendo el formato *online*, se logró una recuperación de la participación, estableciendo la máxima marca histórica en votos (79.652) y en proyectos presentados (280).

**Figura 3. Evolución de la participación en el PP**



**Fuente: Tomado de Presupuesto Participativo de Vicente López, por Municipalidad de Vicente López, 2022, <https://presupuestoparticipativo.vicentelopez.gob.ar/s/datos>**

Si se toma en cuenta un indicador más preciso que es el de la cantidad de personas que votaron y no la cantidad de votos (ya que cada votante puede hacer hasta 6 votos y ese número puede variar en las ediciones), la participación subió de 13.171 vecinos/as a casi 30.000 entre la edición 2021 y 2022. Todavía es pronto para extraer conclusiones sobre la evolución de la participación a partir del cambio de formato, si bien la caída en la primera edición fue significativa y cortó una tendencia de años de crecimiento, se debe tener en cuenta que todavía se estaba en el marco de la pandemia y eso dificultaba la organización de las instituciones, las posibilidades de articular espacios *online* con espacios presenciales para compartir información, y apoyar a las personas en el uso de las tecnologías. La recuperación en el 2022 fue también contundente, superando los registros anteriores a la pandemia. Es posible suponer que las dificultades para participar, ya sea votando o presentando propuestas, tuvieron un fuerte impacto en la primera edición *online*, y en la segunda, la acción del gobierno y las instituciones supuso una mejora en términos de comprensión y posibilidades de participación.

*El primer año fue un poco complicado por el tema de la pandemia, principalmente en cómo se votaba, no se entendía mucho de entrada y lo fuimos aprendiendo. Este año fue más sencillo (...)* (Participante\_5\_Vicente López)

*Este año la gente lo aprendió mucho mejor y salió naturalmente votar, pero el primer año se complicó en cómo entrar, cómo votar, cómo hacerse un padrón complementario,*

*después corroborar un correo que realmente votaste, fue complicado (Participante\_6\_Vicente López)*

Desde el aspecto del gobierno se trabajó en diferentes aspectos, como la mejora del software de la plataforma, la ampliación de los días destinados a votación (se pasó de 14 a 31 días) y la implementación de espacios de votación asistida con puestos instalados en diferentes puntos de la ciudad y en las delegaciones municipales.

*En el 2021 comenzamos con las reuniones de explicación de la metodología y consultas sobre propuesta por Zoom y una primera experiencia de voto online que no fue muy exitosa, (...) tuvimos problemas de desarrollo del software, este año cambiamos de proveedor, el sábado iniciamos 30 días continuados de votos en línea y pienso que va a funcionar mejor porque hicimos las cosas de otra manera. (Funcionario\_1\_Vicente López)*

Por parte de las organizaciones participantes también se realizaron, en la edición 2022, acciones tendientes a generar mayores posibilidades de participación, con el objetivo de no perder potenciales votantes, debido a las barreras generadas por el uso de la tecnología.

*Este año implementamos una mesa tipo stand en el club para que todo aquel que vaya ingresando vaya viendo en el stand los afiches informativos, y hay personas que están con un dispositivo (...) ayudando a votar o votando ahí mismo (...) (Participante\_1\_Vicente López).*

*Le decimos que vengan a la institución y nosotros le hacemos el voto, si no tienen mail le creamos nosotros, le ponemos la contraseña, se la anotamos en un papel y le decimos "téngalo que cuando necesite hacer algo se lo hacemos desde acá", de esa forma votan (Participante\_3\_Vicente López).*

*De entrada, como te decía, nos complicó un poco porque perdíamos el contacto permanente, pero le buscamos la vuelta, conseguimos tablets con los chicos, fuimos a la calle y ahí ayudamos a la gente a cómo cargar y entrar, y manejamos el voto de esa manera para que la gente pudiera votar nuestro proyecto (Participante\_6\_Vicente López).*

Si se profundiza en la visión de los/las participantes entrevistados/as, en relación a los formatos de participación *online* y presencial, se aprecian dos lógicas discursivas: por un lado, apareciendo de forma puntual, hay una visión que rescata aspectos positivos y negativos de lo virtual. Es decir, piensan que con el pasaje del PP al formato *online* se ganó y se perdió en algunas cosas, sin ser contundentes en relación a la preferencia por uno u otro formato.

*La participación digital tiene una parte muy positiva que es que cualquiera desde cualquier lugar puede acceder y en este caso votar, pero muchas veces lo que pasa es que las personas adultas mayores y demás que por ahí son los que vieron nacer a la escuela que tal vez fueron ex alumnos y bueno no tienen el acceso o la información de cómo hacerlo. (Participante\_4\_Vicente López)*

Por otro lado, hay una visión, que ha sido predominante en los discursos recogidos, que prefieren definitivamente lo presencial a lo virtual.

*Para el tipo de comunidad que trabajamos nosotras creo que no nos favorece la virtualidad al momento de la votación. (Participante\_3\_Vicente López)*

*Creo que quedan algunos baches en esto, cuando los votos eran en formato presencial y físicos vos podías ir al recuento de votos por ejemplo, entonces acá en la virtualidad me parece que hay algo que se desdibuja y se pierde un poco de participación en la no presencialidad. (Participante\_2\_Vicente López)*

*Nosotros preferíamos la presencial porque hemos militado muy bien en el Presupuesto Participativo (...) el contacto personal y con el volante es mucho más fácil porque lo llenas y lo pones en la urna. (Participante\_6\_Vicente López)*

Pese a entender que la virtualidad les trae más problemas que beneficios, continúan organizando la participación en el PP y valorando la herramienta, ya que, como se ha dicho, para muchas instituciones los recursos que se pueden obtener son claves para su funcionamiento. En ese sentido, la respuesta es más bien adaptativa, buscando desarrollar estrategias para no perder el caudal de apoyos y el contacto con los/las vecinos/as cercanos/as a la institución.

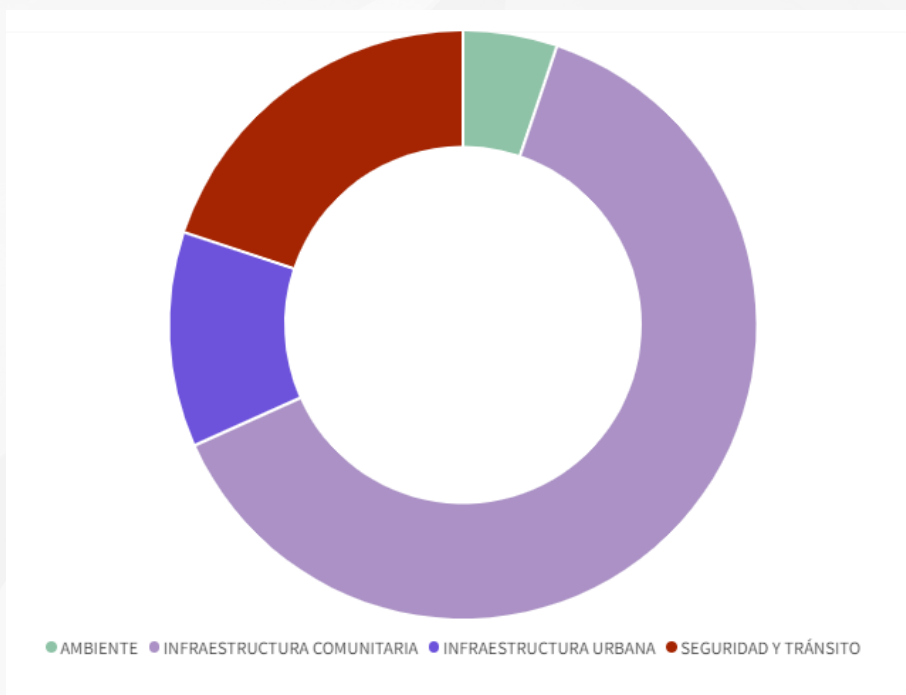
### **Tipo de propuestas**

Las preguntas que guían este punto, al igual que en las otras dos experiencias son: ¿cuál es el alcance del efecto en el territorio que tienen las propuestas participativas?, ¿son propuestas que beneficien a sectores amplios de la sociedad o se focalizan en grupos específicos?, ¿se abordan asuntos de la ciudad en su conjunto o refieren sobre todo a territorios “micro” (barrios o cuadras)?, ¿predominan las propuestas sobre acciones clásicas de los gobiernos locales o aparecen ideas innovadoras?

En relación al alcance de los efectos en el territorio, esta experiencia se parece más a la de San Lorenzo que a la de Montevideo, ya que está diseñada con una lógica territorial dividiéndolo en nueve ámbitos de participación y las propuestas deben restringirse al barrio en el cual se presentan, anulando de esta forma la posibilidad que estaba presente en Montevideo de abordar problemáticas a escala de ciudad. Tampoco se pueden presentar propuestas por el total del monto destinado a la zona, sino que se topean en los seis millones de pesos argentinos, garantizando un mínimo aproximado de cinco propuestas ganadoras por zona (dependiendo del costo de las propuestas ganadoras y del monto que se le asigne a cada zona). Entonces, se genera una multiplicidad de propuestas financiadas con un pequeño alcance territorial, lo cual no es percibido como algo negativo por los/las participantes, sobre todo porque hay una preferencia por propuestas que beneficien a instituciones concretas del territorio. En este caso, no se separan los tipos de propuestas en comunitarias e institucionales, sino que se admiten ambas, compitiendo dentro de un mismo rubro.



**Figura 4. Porcentaje de ejecución del presupuesto por área temática**



**Fuente: Tomado de Presupuesto Participativo de Vicente López, por Municipalidad de Vicente López, 2022, <https://presupuestoparticipativo.vicentelopez.gob.ar/s/datos>**

El gráfico 4 muestra, para la edición 2022, el porcentaje de ejecución del presupuesto en función de distintas categorías temáticas, si se tiene en cuenta que los proyectos pueden costar como máximo seis millones de pesos argentinos, se puede interpretar el porcentaje de ejecución del presupuesto como un buen indicador del porcentaje de propuestas aprobadas por área temática.

Mientras que infraestructura urbana (\$33.810.000), seguridad y tránsito (\$56.954.400), y ambiente (\$14.799.800) son, en general, propuestas cuyo beneficio abarca a sectores amplios de la comunidad, las propuestas de la categoría infraestructura comunitaria (\$180.703.000) tienden a tener como beneficiarias a instituciones públicas o privadas de los territorios (similar a lo que en el PP de San Lorenzo denominan propuestas institucionales). Participan presentando este tipo de propuestas clubes, asociaciones de jubilados, instituciones educativas, entre otros. Ejemplos de propuestas de este tipo pueden ser: refacción edilicia en escuelas, equipamiento para el Centro de Bomberos, mejora en la infraestructura de clubes sociales y deportivos, etc.

En las dos primeras ediciones (2013 y 2014) había un predominio amplio de propuestas de infraestructura urbana, esto comenzó a cambiar a partir de la edición 2015, en donde infraestructura comunitaria y tránsito fueron las dos categorías temáticas que tuvieron mayor presencia, a partir de ese momento, comenzó a ser predominante la infraestructura comunitaria, acentuando el componente compensatorio del instrumento. Esta lógica implica la búsqueda de mejorar la vida de las personas a partir del fortalecimiento de las instituciones en las cuales participan.

Tanto en las personas, como en el gobierno, se puede advertir una concepción de la utilidad del instrumento pensada desde una lógica atomizada del desarrollo, en donde se divide el todo

en partes más pequeñas y se busca la mejoría de la sociedad a partir del fortalecimiento de esas partes, sin que exista una visión general compartida que oriente sus acciones, y sin prestar demasiada atención desde el diseño al tema de la generación o el fortalecimiento del tejido asociativo, a través de espacios de intercambio que fomenten la colaboración y solidaridad interinstitucional.

Algunos discursos en la línea de pensar el PP como una herramienta que privilegie el fortalecimiento institucional:

Conseguir el dinero en el PP es importante porque con la cuota social a veces se hace un poco complejo ahorrar en proporciones grandes para hacer obras (Participante \_1\_ Vicente López).

*Creo que la idea del Presupuesto es que las instituciones crezcan para que crezca el barrio. (Participante \_5\_ Vicente López)*

*Sin el presupuesto participativo la institución no hubiese existido porque estaba en situación extrema (Participante \_3\_ Vicente López)*

*Sí imagínate que las instituciones cobran cuotas muy bajas de membresía (...) pero imposible que logren recursos con las cuotas sociales para renovar una institución desde el punto de vista edilicio, entonces esto les ha dado realmente una posibilidad importantísima y a lo largo de estos años uno ve que las instituciones han cambiado enormemente porque pueden hacerlo en etapas. (Funcionario \_1\_ Vicente López).*

En el último discurso del funcionario municipal, se puede apreciar una idea bastante difundida en las personas entrevistadas, que es mantiene la concepción de que las inversiones en el PP deben pensarse con una lógica estratégica desde las instituciones. Pensar en proyectos de varios años en los cuales se puedan ir realizando avances por etapas en las diferentes ediciones de PP. Esto permite trascender el límite máximo propuesto para cada edición y entusiasmar a la gente en obras de mayor porte.

*Ganamos el primer PP y ahí empezó la modificación de lo que es hoy la Institución. El primer paso fue hacer los revestimientos. En el segundo PP fuimos por los baños. Al tercer año fuimos para hacer, ahí había una construcción muy vieja, entonces nos metimos en el PP para modificarla (...) En el cuarto año quisimos hacer el revestimiento interior y el tema de la colocación de luces (Participante \_3\_ Vicente López)*

*Fue una buena herramienta para los bomberos para seguir avanzando y comprar equipamiento de nivel y también otros instrumentos de nueva generación, para cargar los tubos de oxígeno de los bomberos que nos permitió ir creciendo de a poco (Participante \_3\_ Vicente López).*

Como se observa, las carencias de las instituciones hacen que necesiten de instrumentos como el PP para tener condiciones mínimas de funcionamiento, incluso en el caso de instituciones públicas como los bomberos, que deben organizarse todos los años para competir por fondos que le permitan tener los instrumentos necesarios para el trabajo. Pese a que este tipo de propuestas se han vuelto predominantes, también ha habido financiamientos concretos orientados a cambiar aspectos de los barrios, que luego fueron tomados desde el gobierno para trabajarlos por fuera del PP con escala de ciudad.

*Cuando asumimos, la gente se quejaba de la baja iluminación (...) Entonces empezaron a presentar propuestas, proyectos de mejora de iluminación y se hicieron muchos y lo que hacíamos es un pre-led, cambiamos las luces de mercurio de amarilla a blanca de mayor intensidad. Un buen día un piloto de una línea aérea encara la pista de aeropuerto que tiene que pasar por arriba de Vicente López, detecta que había muchos manchones distintos de mejoras en la iluminación, amigo del intendente le dice “mira che Jorge que bueno lo que estás haciendo con la iluminación que ya se nota desde arriba” y bueno ese fue un clic de una política pública para pasar a LED todo el Municipio, luz de altura y después luz de vereda que están en el mismo poste, puestas con un arco orientadas a la vereda (...) (Funcionario \_1\_ Vicente López)*

Aunque se trata de una situación puntual, es un buen ejemplo de cómo un conjunto de demandas orientadas a atacar un problema de la ciudad, trabajándose desde pequeños territorios, terminan siendo tomados como base de una política urbana en materia de iluminación pública. Se entiende que para que este tipo de ejemplo se vuelva más común es necesario promover el abordaje de los problemas de la ciudad y mantener un constante diálogo entre estas propuestas y el resto de la gestión del gobierno.

Por último, si se aborda la interrogante planteada sobre la originalidad de las propuestas ciudadanas en relación a las actividades que forman parte del núcleo central del gobierno local, se puede aseverar, que la preferencia hacia componente institucional pone el acento en un rubro de inversión que en general no forma parte del eje central de las tareas de los gobiernos locales. En lo que tiene que ver con propuestas de impacto comunitario se ve predominio amplio de propuestas vinculadas a la compra e instalación de cámaras de seguridad, lo cual también es un tema puesto en la agenda desde la preocupación ciudadana que se liga con las propuestas vinculadas a iluminación, como forma de abordaje a un tema sentido como problemática central. En menor medida, también se abordan temas como semáforos o reductores de velocidad en el tránsito, que son actividades comunes de los gobiernos, y que debido al conocimiento técnico que requiere su localización son con mucha frecuencia declarados como no factibles.

### **Proceso de interacción online y offline**

En este punto, una primera constatación basada en las entrevistas y en la observación de la plataforma es que, pese a que la tecnología lo permite, no se producen espacios interactivos en los que se pueda debatir sobre algún aspecto de una propuesta, realizar comentarios tendientes a mejorarlas, buscar sinergias entre diferentes proyectos, etc. Si bien dentro del espacio en el que se aloja cada propuesta es posible colocar “Me gusta” y dejar comentarios, no es una práctica que se promueva desde la administración, y no se observan más que algunos “Me gusta” puntuales en las propuestas. Las personas tienen claro que la búsqueda de apoyos pasa mucho más por lo que puedan hacer fuera, que dentro de la plataforma.

De esta forma, es interesante ver qué tipo de interacciones se producen fuera de la plataforma. Lo que se ha podido ver, tanto en el análisis del diseño como en las entrevistas, es que el instrumento no está pensado para promover espacios de trabajo colaborativo entre distintas instituciones y grupos del territorio. Sin embargo, los testimonios muestran que, espontáneamente, algunas instituciones, sobre todo del mismo rubro de actividad, se ponen en contacto durante

el ciclo participativo, pero esta interacción está orientada, principalmente, a generar apoyos mutuos en cuestiones electorales.

*Si, puede que se hagan asociaciones, por ejemplo podemos decir que, un Centro de Jubilados de al lado del barrio tiene tal proyecto y necesita más cantidad de votos, entonces son alianzas que se van haciendo (Participante \_1\_ Vicente López).*

*No, nosotros con otros proyectos, acá hay otros clubes, bueno yo lo hablo con los clubes que presentaron, que precisan de nosotros, nos votamos cruzados los proyectos (...) porque trabajamos en Red pero no todos hacen eso (Participante \_2\_ Vicente López).*

*Cada uno presenta el proyecto que quiere, después cuando llega el momento de votar, normalmente entre las instituciones y dirigentes que tenemos un grado de conocimiento siempre nos pedimos mutuamente el intercambio de votos (...) más que nada en la votación hacemos eso, no en la presentación del proyecto que es más individual (Participante \_5\_ Vicente López).*

En lo que tiene que ver con los intercambios entre la administración y las personas participantes, se producen también por fuera de la plataforma y sobre todo a través de dos vías, las reuniones comunitarias y las respuestas a consultas concretas a través del correo electrónico dispuesto para canalizar demandas.

Pese a que el diseño no garantiza que suceda, los discursos muestran casos en los que la participación en el PP es un buen momento para generar procesos participativos intrainstitucionales, así como para fortalecer los vínculos entre la institución y la comunidad en la que está inserta.

*El proyecto original lo hablamos con el equipo docente del Jardín, se me ocurrió esa idea y lo planteé y les encantó y lo abrimos a la comunidad, a las familias. La propuesta fue del jardín pero quienes hicieron toda la participación en los foros vecinales y demás fueron las familias (...) (Participante \_5\_ Vicente López)*

*(...) con una iniciativa de una docente que trabaja con sus alumnos de 6to año de la materia Economía, dentro de una parte que se llama Proyectos Organizacionales, dentro de esa materia trabaja distintos temas referidos a los proyectos y uno de los trabajos es la presentación de un proyecto para el PP. Entonces los estudiantes primero hacen toda una investigación para ver qué es lo que se necesita como para poder plantear y ver si es viable. (Participante \_6\_ Vicente López)*

*Para nosotros es fundamental, nuestra escuela está inserta en la comunidad, como te decía antes es una escuela que tiene más de 60 años que nació para dar servicio a la comunidad. Que la comunidad participe y haga con su participación que la escuela crezca es fundamental (...) (Participante \_7\_ Vicente López)*

A pesar de que estos testimonios dan cuenta de procesos democratizadores dentro de algunas instituciones participantes, sería interesante que el proceso generara espacios de trabajo intrainstitucionales, que permitieran pensar la institución en un marco más general e ir fortaleciendo el tejido social.

## 5. SÍNTESIS Y DISCUSIÓN

En el cuadro 2 pueden observarse los principales resultados obtenidos según casos y variables estudiadas. Como se aprecia, en materia de accesibilidad, se percibe que la participación *online* se ve afectada por el fenómeno de la brecha digital, y tal como se sugería en la hipótesis, la condicionante más sentida, en los tres casos, se vincula con la edad, ya que como marcan los estudios es una de las principales limitantes (Escuder, 2012; AGESIC, 2019; INDEC, 2022), asimismo las personas mayores tienden a mostrar un mayor interés por participar en este tipo de instancias de definición de asuntos públicos (Herrmann y van Klaveren, 2016). Puede verse, también, que tras la recuperación de espacios cara a cara en la pos pandemia las experiencias de San Lorenzo y Vicente López buscan hacer frente a esta problemática generando articulaciones entre lo presencial y lo *online*, principalmente orientadas a apoyar la generación de usuarios/as y la realización de votos virtuales, con asistencia tanto de técnicos de la administración, como de las propias personas que presentaron propuestas y buscando mejorar su apoyo generan sus propios espacios de ayuda. Esta articulación entre lo presencial y lo *online* es una estrategia que viene mostrando resultados positivos tanto en ámbitos de participación institucionalizada (Cardoso Sampaio, 2016); como no institucionalizada (Annunziata, 2019; Sorj y Fausto, 2016) y sugiere un aprendizaje sobre las virtudes y limitaciones de la participación a distancia.

**Cuadro 2. Síntesis de resultados y comparación de casos**

	Montevideo	San Lorenzo	Vicente López
<b>Accesibilidad de la participación online</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Considerando las tres ediciones realizadas, la participación se ha mostrado fluctuante.</li> <li>- En las percepciones se identifican dos grupos, los que ponen énfasis en las virtudes de accesibilidad de lo virtual y quienes ven en estas herramientas oportunidades para algunos/as y barreras para otros/as, sobre todo para las personas mayores.</li> <li>- Desde la administración no se han previsto espacios de articulación presencial-virtual con miras a mejorar el carácter inclusivo de la herramienta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El PP presenta desafíos para la participación con periodos de caída que no comenzaron con la digitalización, pero tampoco han podido superarse con ella.</li> <li>- La percepción de los/las entrevistados/as es que existen desafíos de inclusión ligados sobre todo a las personas mayores.</li> <li>- En la edición 2022 se pudieron recuperar espacios presenciales para facilitar la votación <i>online</i> de quienes presentaban más dificultades.</li> <li>- También se generaron videos explicativos y se extendió a un mes el periodo de votación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento sostenido de la participación hasta el 2021. Ese año el pasaje a la virtualidad se acompañó de una caída abrupta de la participación.</li> <li>- La percepción de los/las entrevistados/as es que durante la pandemia se generaron problemas de inclusión.</li> <li>- En la pos pandemia el gobierno y participantes trabajaron para apoyar a la gente en el uso de la plataforma, articulando lo presencial con lo virtual.</li> <li>- En 2022 lograron revertir la caída de la participación.</li> <li>- En los/las participantes entrevistados/as se advierte una preferencia hacia lo presencial.</li> </ul>
<b>Proceso de interacción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se promueve la interacción <i>online</i>.</li> <li>- Existen foros activos para intercambiar sobre cada una de las propuestas durante un periodo en el cual estas son editables.</li> <li>- Las propuestas deben obtener al menos 500 "Me gusta" dentro del espacio virtual.</li> <li>- Los/las administradores/as de la plataforma también interactúan.</li> <li>- Valoración positiva de espacios de intercambio, marcando que aún pueden potenciarse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se desarrolla ni se promueve la interacción entre participantes y con la administración dentro de la plataforma.</li> <li>- Existen algunos testimonios que muestran que espontáneamente algunos grupos e instituciones han realizados sinergias, intercambios de pareceres y puntualmente alguna presentación conjunta.</li> <li>- Se utilizan redes sociales y mensajerías digitales para promocionar las propuestas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se producen, ni se promueven por parte de la administración, espacios de intercambio y colaboración dentro de la plataforma.</li> <li>- Fuera de lo virtual los testimonios refieren a algunos intercambios puntuales entre instituciones, pero básicamente para colaborar en lo que respecta a los votos (alianzas)</li> </ul>

<p><b>Tipo de propuestas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El diseño no permite la presentación de propuestas que beneficien a grupos e instituciones específicas.</li> <li>- No hay divisiones territoriales que limiten el alcance de las propuestas.</li> <li>- En las ideas aprobadas hay un ligero predominio de propuestas que atienden problemáticas de la sociedad montevideana en su conjunto.</li> <li>- Aparecen temas diferentes a los del PP, predominando las vinculadas a temas ecológicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las propuestas refieren a espacios territoriales en los que se divide la ciudad.</li> <li>- Si bien el diseño permite la presentación de propuestas cuyo valor sea del total previsto en la zona, hay una marcada preferencia hacia aprobar muchas propuestas pequeñas.</li> <li>- Por diseño se establece que se aprobarán propuestas cuyo beneficio sea para instituciones concretas (compensatorias) y propuestas de beneficio comunitario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuestas de pequeño porte para espacios territoriales muy concretos. Esto está definido así en el diseño, pero a su vez, es percibido como algo positivo por los participantes entrevistados.</li> <li>- Se ha ido incrementado la preferencia hacia propuestas que benefician a grupos e instituciones concretas.</li> <li>- En los temas de impacto comunitario aparecen como preferidos los vinculados a la seguridad ciudadana y tránsito.</li> </ul>
----------------------------------	---	--	--

Por otra parte, en los casos en los que se puede comparar la participación antes y después de pasar al formato *online*, no se advierte un aumento de la participación producto del pasaje a este formato. En Vicente López hay una caída abrupta inicial y luego una recuperación y en San Lorenzo se aprecia una tendencia a la baja de la participación desde hace algunos años, más allá del formato. En Montevideo la participación ha sido fluctuante y no ha existido una actitud activa para buscar la mayor inclusión a través de espacios presenciales, posiblemente debido a la existencia de un PP presencial, que es una herramienta distinta en la que pueden participar quienes no se vean atraídos por el formato virtual.

En relación a la variable procesos de interacción, como puede apreciarse en el cuadro, en Montevideo, aunque aún falta desarrollo, se puede advertir un mayor aprovechamiento del espacio de la plataforma para generar interacción y discusiones entre participantes y técnicos/as del gobierno. La participación se realiza en calidad de ciudadano/a individual que propone una idea y recibe retroalimentaciones de los/las demás participantes en la plataforma. Como menciona Annunziata (2022) en su modelización, en este tipo de participación *online*, que denomina “conectiva”, la participación se piensa como un proceso individual que resulta en un producto colaborativo. En cambio, en Vicente López y San Lorenzo se acercan más al modelo que la autora denomina como “comunitaria o territorial” en donde la participación se apoya en redes territoriales preexistentes, y pese a ser virtual, no le otorga tanta centralidad a la tecnología. En esa línea, ninguna de las dos experiencias ha promovido intercambios colaborativos *online*. En cambio, trabajan fuertemente con las organizaciones territoriales, y son estas, principalmente, las que elaboran las propuestas y movilizan a las personas para la votación, existiendo, en casos puntuales, acuerdos interorganizacionales que reflejan los lazos territoriales preexistentes.

En lo que respecta a la variable tipos de propuestas, en Suárez (2021) se mencionan distintos modelos de PP según sea el tipo de participación que promueven y el alcance de las transformaciones que se pueden llevar a cabo a través del instrumento. Uno de ellos, tiene que ver con instrumentos en los que la participación no es manipulada políticamente, pero se focaliza en pequeñas transformaciones con componentes compensadores para grupos e instituciones del territorio, los cuales encuentran en la herramienta una posibilidad de mejorar su funcionamiento y situación edilicia. Los dos casos argentinos analizados aquí tienen rasgos de modelos compensadores. En el caso de San Lorenzo combina los proyectos institucionales y comunitarios

generando un espacio de propuestas, separado para cada uno de ellos. En el caso de Vicente López, en cambio, se admiten ambos tipos, pero dentro de una misma categoría, lo cual permite apreciar las preferencias de los/las ciudadanos/as que con el paso de las ediciones han ido acentuando su preferencia por los proyectos que benefician a grupos e instituciones concretas, en desmedro de los proyectos de alcance comunitario.

Por su parte, el diseño de instrumento Ideas de Montevideo Decide tiene características que difieren de estos formatos típicos de los mecanismos cara a cara. El Ciclo Ideas se crea como una forma de participación en la plataforma *online* Montevideo Decide, por lo tanto, nunca ha sido presencial, y además se crea dentro de un Laboratorio Ciudadano: el Montevideo Lab. Entonces, las características que asumió la herramienta fueron muy distintas a la de los casos de Vicente López y San Lorenzo. En primer lugar, su formato virtual desde el inicio le permitió despegar de territorios muy concretos y pensar en clave de ciudad, que además es un aspecto característico de los laboratorios ciudadanos (Rojas Martín, 2021). En el mismo sentido, la herramienta no fue diseñada para generar beneficios compensatorios a las instituciones, sino para pensar en problemáticas comunes que afecten a la ciudad, tratando de alentar la existencia de soluciones innovadoras, lo cual ha permitido la emergencia de propuestas poco comunes en los PP territoriales de la región (Suárez, 2021).

Analizando el conjunto de los hallazgos, se puede establecer, que si bien existe una incidencia del formato que genera desafíos a la participación, llevando a que en algunos casos se busquen complementos con instancias cara a cara para resolverlos, también juega un papel decisivo el diseño institucional propuesto, y en este sentido, existen diferencias entre la herramienta creada para el formato *online* (Ideas de Montevideo Decide) y las que pasan de ser presenciales a ser *online* (San Lorenzo y Vicente López).

De esta forma, se puede apreciar, que los dos mecanismos que pasaron todo su ciclo a la virtualidad a partir de la pandemia (aunque antes tenían componentes digitales en el ciclo): Vicente López y San Lorenzo, han mostrado un diseño propio de los presupuestos participativos presenciales de corte territorial, en donde la participación se desarrolla dividiendo el territorio de la ciudad en partes más pequeñas, a las cuales se les atribuye una porción del presupuesto (que puede ser igual en todas ellas o variar según diferentes criterios) y luego, se presentan las propuestas ciudadanas, se estudia su factibilidad, y en muchos casos, como en los analizados aquí, se compite finalmente por los recursos entre diferentes instituciones y grupos del territorio a través del voto.

El diseño del Ciclo Ideas de Montevideo Decide resulta diferente, y, desestructura, de alguna manera, el clásico ciclo de la participación en estos instrumentos. En primer lugar, se presentan las propuestas en la plataforma; luego, se genera un espacio de intercambio entre participantes y técnicos/as del gobierno, y, durante ese tiempo, las propuestas aún pueden ser editadas. Es decir, no hay un momento puntual de presentación, sino que se apuesta por un proceso de construcción. Durante dicho periodo las propuestas van consiguiendo apoyos, pero en una modalidad libre, similar a lo que sucede con el "Me gusta" en las redes sociales, es decir, se puede dar apoyo a todos los proyectos que quiera, y las propuestas que alcancen los 500 apoyos mediante esta metodología serán las que pasen al riguroso estudio de factibilidad. Finalmente, se vota, y en esta instancia nuevamente hay diferencias con el diseño de Vicente López y San

Lorenzo, porque la votación no es un espacio de competencia, sino que se hace en relación a la propia propuesta, debe obtener más votos positivos que negativos. Quienes lo logren serán los financiados en ese ciclo.

## 6. CONCLUSIONES

En el artículo se ha analizado el funcionamiento de tres instrumentos de participación *online*, el componente Ideas de Montevideo Decide y los PP de San Lorenzo y Vicente López. El análisis se ha realizado desde una perspectiva cualitativa y en función de tres variables: accesibilidad de la participación *online*; b) proceso de interacción; y c) tipo de propuestas. Se trabajó bajo los supuestos de que el diseño institucional tenía una incidencia central en el funcionamiento de las herramientas; que ese diseño se vinculaba con su origen (presencial que se adaptó a *online* o diseñado para ser *online* desde el principio) y que la participación en las plataformas se veía afectada por las brechas digitales.

Los hallazgos mostraron que Vicente López y San Lorenzo han pasado al formato virtual, manteniendo intacta, tanto la idea del tipo de participación que promovían en su versión presencial, como la idea de los beneficios que se podían generar con la herramienta. Por esta razón, lo que se hizo fue crear un espacio que sirviera para digitalizar los componentes de presentación y votación de propuestas, sin generar alteraciones sustantivas en el diseño. Ambas experiencias privilegian la participación institucional (comisiones barriales, clubes deportivos, asociaciones de jubilados, instituciones educativas, entre otras) que participan con propuestas, tanto para beneficios de su propia institución, como de sectores más amplios de la comunidad. En cambio, en Ideas de Montevideo Decide hay una tendencia a la participación individual, en calidad de vecinos/as, que luego con la misma lógica que operan las redes digitales va generando apoyos y/o aportes a la idea. La contracara de esta participación de asiento individual, es que hace una invitación a pensar los problemas de la ciudad y no los de instituciones o grupos concretos. Por otro lado, si se lograra potenciar el espacio de intercambio y colaboración en plataforma, podría acercarse a la noción de co-construcción colectiva, aspecto que en Vicente López y San Lorenzo sucede principalmente hacia adentro de las organizaciones territoriales, ya que no se utiliza el espacio de plataforma para promover la deliberación o construcción colaborativa. Se apunta aquí que, para que el espacio de Montevideo Decide funcione realmente como un lugar de co-construcción, requiere fortalecer e incentivar más la participación en los foros y tener un rol más activo de los moderadores en la plataforma.

Por su parte, las experiencias que nacieron como presenciales, luego de la pandemia, si bien no se replantearon regresar al formato presencial, sí han vuelto a recuperar espacios de diálogo cara a cara que complementan la virtualidad y permiten aminorar los efectos de brecha digital.

Los dos tipos de diseño identificados muestran algunos aspectos interesantes y otros que podrían mejorarse para potenciar la herramienta. Es importante continuar indagando en esta línea y ampliar el número de casos estudiados, tanto de experiencias pensadas originalmente como *online*, como de aquellas adaptadas a este formato durante la pandemia y que luego han continuado con el mismo.



## 7. REFERENCIAS

- AGESIC (2019) "Encuesta de Usos de Tecnologías de la Información y la Comunicación". Informe.
- Annunziata, R. (2015). "Poner el cuerpo". La contingencia del vínculo entre formatos de involucramiento y efectos en las formas de participación de la era digital. En Claire Launay Gama Olivier Dabène (coords.), *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública*: Teseo.
- Annunziata, R. (2020). El impacto de los Presupuestos Participativos online en el tipo de proyectos: un análisis de la experiencia de BAElige. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 77, 2020.
- Annunziata, R. (2022). Presupuestos participativos digitales en los municipios argentinos: ¿cambio de paradigma o adaptación? *Revista Iberoamericana De Estudios Municipales*, (25), 1–21. <https://doi.org/10.32457/riem25.189>
- Escuder, S. (2012). *Los múltiples escenarios de la brecha digital: perfiles de internautas según la Encuesta de Usos de Tecnologías de la Información y la Comunicación del año 2010*. UDELAR. Tesis de Maestría.
- Fung, A. (2015). Poniendo al público de nuevo en la gobernanza: los desafíos de la participación ciudadana y su futuro. En *Acta Republicana Política y Sociedad*, Año 14, N°14.
- Ganuzá, E. y Sotomayor, C. (2003). Introducción. En Ernesto Ganuzá y Carlos Sotomayor (coord.) *Democracia y presupuestos participativos: Icaria*.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política (Santiago)- Volumen 26- N°2*.
- Herrmann, M., & van Klaveren, A. (2016). *Disminución de la participación de la población en organizaciones sociales durante los últimos trece años en Chile e implicaciones para la construcción de una política de planificación urbana más participativa*: EURE.
- INDEC (2022). Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH. *Ciencia y tecnología*, Vol. 7, n° 1.
- Melo Romão, W. PB (2014). *For what? The political meaning of participatory budgeting*: LASA.
- Rojas Martín, F. (2021). *Laboratorios para la Innovación Pública. De las experiencias a los aprendizajes, de los aprendizajes a los desafíos*: Red Innovalabs.
- Schneider, C. y Welp, Y. (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LX, núm. 224.
- Sierra Fructuoso, Javier (2023). *Factores que Pueden Determinar el Éxito de las Plataformas de Participación Ciudadana Online: las Experiencias Irekia y Frena la Curva*: Universidad de Murcia. Tesis de doctorado.
- Sorji, B. y Fausto, S. (2016). *Activismo político en tiempos de internet*: Plataforma Democrática.
- Suárez, M. (2021). *Articulaciones entre Participación y Representación Estudio de los Presupuestos Participativos de Córdoba, Gualaguaychú, Paysandú y Montevideo*: UDELAR.
- Villasante, T. (2017). *Democracias Transformadoras. Experiencias emergentes y alternativas desde los comunes*: El Viejo Topo.