El presupuesto participativo electrónico

POR **JORGE FRANCISCO AGUIRRE SALA**

Con el objetivo de evaluar las aportaciones de Internet desde la evolución democrática representativa hacia la participativa, se compara la práctica tradicional con las aplicaciones electrónicas del presupuesto participativo, analizando la calidad de las iniciativas ciudadanas, la monitorización y la rendición de cuentas.

Al revisar las actitudes políticas de los ciudadanos comunes no se tardará en descubrir dos hechos recíprocamente lamentables: los políticos han perdido la confianza de los ciudadanos y los ciudadanos van perdiendo la esperanza de influir, estructural y permanentemente, en los asuntos gubernamentales.

Los problemas de la democracia

Los medios de comunicación tradicionales provocaron parcialmente esta desafección, entre otras, por las siguientes causas:
– La forma de elegir a los representantes políticos, pues la comunicación masiva no atiende a los candidatos independientes y promueve falsos representantes que acceden al parlamento por popularidad y no por capacidad, o peor aún, bajo el argumento de representatividad proporcional.
– El grado de autonomía de los representantes para tomar decisiones, dada la asimetría de información privilegiada que no se da a conocer por los medios tradicionales, así como el empoderamiento representativo de los políticos que tampoco los medios denuncian. Ello permite a los políticos actuar con autonomía en vez de ser fieles al poder delegado y restringido emanado de los ciudadanos.
– Las influencias de la opinión pública que, supuestamente, reproduce el parecer de las mayorías auscultadas con métodos sospechosos e inducen las tendencias pre-electorales.
– El limitado espacio comunicativo de la deliberación política (Manin, 1997), debido a que el lugar y el tiempo de los medios tradicionales es noticioso y efímero.
– Consecuentemente, los partidos «han expropiado a los electores su influencia política»

Fundación Telefónica
Telefónica

(Pasquino, 1994, p. 25), impidiendo la proyección de iniciativas ciudadanas, su debate, transparencia y vigilancia.
– Como efecto de dicha expropiación, el proceso de oligarquización y burocratización de los partidos (Michels, 2008) resta fidelidad de los miembros parlamentarios hacia sus electores, pues quedan sujetos a los intereses de su grupo partidista.

Cuando la política se denigra en un oficio exclusivo para unos pocos (los partidos que la controlan), entonces se refuerzan las objeciones contra la democracia directa y la democracia participativa: «El elector común no tiene capacidad para discernir sobre los temas públicos de manera autónoma y racional y tampoco puede obtener soluciones claras para los problemas» (Schumpeter, 1976, p. 262). El círculo vicioso se completa porque la clase de los representantes políticos ha generado que «los ciudadanos no estén capacitados para indicar qué debe hacer el gobierno» (Przeworski, 1998, p. 8), puesto que «el patrimonialismo y la tecnocracia han asfixiado a la sociedad civil en los escenarios de la especialización y la complejidad de la vida política» (Hernández, 2006, p. 68). Estas objeciones funcionan como un círculo vicioso, pues simultáneamente son causa y efectos multiplicadores de la desafección democrática.

Las preguntas para Internet

Frente a las anteriores problemáticas, y abonando el vertiginoso desarrollo de los medios digitales, cabe cuestionar: ¿estas causas y efectos pueden resolverse al transformar el modelo democrático representativo en el participativo gracias a las aportaciones instrumentales de Internet? ¿Las plataformas electrónicas y las redes sociales cibernéticas poseen el poder técnico y la estrategia política suficientes para dar el siguiente paso hacia la evolución democrática? ¿Internet tiene la capacidad para superar los diversos problemas del tamaño del *demos*? Para indagar las mejores respuestas deben considerarse específicamente las razones de la desafección democrática, que los medios digitales podrían revertir:
– El acceso y la complejidad de la información y comunicación de la esfera pública.
– Los espacios y tiempos requeridos para la deliberación y los procedimientos para la toma de decisiones conjunta.
– La falta de representación en los parlamentos a cualquier escala.
– La carencia de controles sobre la administración gubernamental, al adolecer de instrumentos efectivos para la transparencia y la rendición de cuentas.
– La disminución de afiliaciones a partidos políticos o movimientos ciudadanos (Putnam y Goss, 2003), es decir, la erosión del capital social.
– La ausencia de instrumentos para obtener transparencia y rendición de cuentas sobre las acciones gubernamentales.
– La ausencia de un mecanismo masivo, democrático y satisfactorio para presupuestar el destino de los recursos públicos en planes y programas consensuados.

Ahora bien, ¿cuál es la mejor oportunidad que las plataformas electrónicas y las redes sociales cibernéticas poseen, en el despliegue de su poder técnico y estrategias políticas, para presupuestar democráticamente el destino de los recursos públicos?

Instrumentos democráticos y ventajas del presupuesto participativo

Fundación Telefónica
Telefónica

El reto más desafiante a las estrategias políticas y el poder técnico de Internet para ejecutar democráticamente el destino de los recursos públicos se encuentra en las aplicaciones electrónicas al presupuesto participativo. En primer lugar, deben revisarse las ventajas del presupuesto participativo sobre otros medios de participación. En segundo lugar, mostrar cuáles son los efectos de Internet en el presupuesto participativo; a escala general en sus propuestas, deliberaciones, decisiones, ejecuciones y monitoreo; en la escala particular indagar si acaso Internet no solo incrementa la participación de los más ricos, más jóvenes y más ciber-educados, es decir, si Internet verdaderamente incrementa el capital social; en la escala específica, precisar si Internet mejora en igual medida el número de participantes y la calidad deliberativa de los proyectos a proponer y elegir; y finalmente, mostrar qué papel o rol tiene cada red social cibernética en el presupuesto participativo electrónico (en adelante PP-e).

Los instrumentos democráticos

A lo largo de la evolución democrática, encontramos tres generaciones de mecanismos o instrumentos de participación. En la primera generación se establece el modelo de la democracia representativa y a partir de la segunda generación se transita paulatinamente hacia el modelo de la democracia participativa. El presupuesto participativo, al menos a nivel local, destaca como el instrumento más perfeccionado para un régimen participativo.

En la primera generación se encuentra, como es bien sabido, el sufragio universal. Este es entendido como el derecho ciudadano a ejercer el voto para elegir y ser elegido. Se limita a elegir representantes y dicha restricción, como se ha dicho, genera la mayoría de las razones de la desafección por la democracia.

En la segunda generación existen mecanismos que amplían la mera decisión sobre quiénes serán los representantes políticos. Está el referéndum, entendido como un mecanismo de participación directa, mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión del gobierno. El plebiscito, en tanto consulta, somete al voto popular directo la aprobación o rechazo de una determinada propuesta gubernamental sobre soberanía, ciudadanía, obras y acciones de gobierno, poderes excepcionales, etc. También existe la iniciativa popular, por la cual los ciudadanos presentan proyectos de creación, modificación, abrogación o reformas a estatutos, leyes e incluso a la Constitución. Y junto a ella existe la consulta ciudadana, en calidad de instrumento de participación comunitaria, que permite a los ciudadanos emitir su opinión y/o propuestas de solución a asuntos de interés público o problemas comunitarios del lugar donde residen.

En esta segunda generación también se hallan algunos instrumentos que apuntan hacia la tercera generación: son las candidaturas independientes (candidatos a puestos de elección popular, postulados por organizaciones civiles o ciudadanas, a iniciativa particular o individual, que no formen parte de la lista de partidos políticos), la revocación de mandato (decisiones de los órganos legislativos para dar por terminada la gestión de algún funcionario público, o un gobierno, por violaciones graves a la Constitución o a los Derechos Humanos).

En los instrumentos de tercera generación se cuenta con las asambleas barriales y zonales, donde se debaten la priorización de necesidades para establecer los programas de trabajo que

Fundación Telefónica
Telefónica

se pedirán al gobierno. Se organizan como planificación Abogadil (*Advocacy Planning*), por la cual un abogado profesional busca representar los intereses de ciudadanos políticamente débiles, que han sido o serán afectados por decisiones gubernamentales. La célula de planificación, equivalente a un espacio deliberativo con mecanismos formales de investigación, participación y toma de consensos, está muy a la par con el presupuesto participativo. Los casos de Albacete y Puente Genil, en España, están considerados como de los más dinámicos y equitativos de Europa (Sintomer, 2005, p. 4). El taller del futuro, que según sus autores (Jungk y Müllert, 1987), es «una técnica social de solución de problemas y un instrumento de trabajo grupal creativo». Y se considera que también está en la tercera generación». Y, obviamente, también se cuenta el presupuesto participativo; por él se pueden agrupar asambleas zonales, incorporar la planificación Abogadil, sintetizar la célula de planificación y el taller de futuro y, todavía más, permitir que los ciudadanos decidan la distribución de los recursos públicos con la correspondiente planeación, monitorización y transparencia en la rendición de cuentas.

Las ventajas del presupuesto participativo

El presupuesto participativo puede definirse de varias maneras: peculiarmente, según la legislación u operación de cada caso o según una definición histórica por las experiencias evolutivas del mismo; y de modo general.

Las definiciones peculiares derivan de las experiencias de varios municipios de América Latina, pues la mayoría de los registros coinciden en que la primera versión ocurrió en Porto Alegre (Brasil) en 1989. Sin embargo, el municipio de Tepic, en México, registra una experiencia en 1970, pero que no tuvo exitosa continuidad como los casos de Porto Alegre. Esas y otras experiencias establecieron al presupuesto participativo como un proceso, abierto a cualquier individuo que desee participar, combinando la democracia representativa con la participativa en la consulta y deliberación y que busque la redistribución autorregulada de la aplicación del presupuesto gubernamental.

Los casos históricos, por su parte, denotan un común denominador: el proceso por el cual los ciudadanos contribuyen en las decisiones del presupuesto del gobierno. Algunas ocasiones pueden participar ciudadanos a título individual y no organizados en asociaciones; en otros casos solo pueden participar a través de organizaciones e, inclusive, existen experiencias donde los participantes jurídicamente no son ciudadanos. De entre todas las modalidades particulares e históricas puede inducirse una definición general: el presupuesto participativo es un proceso por el cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales (Goldfrank, 2006).

Puede observarse entonces que las ventajas del presupuesto participativo sobre otros instrumentos de participación, tanto en los modelos democráticos representativos como participativos, son muchas. En primer lugar, el presupuesto participativo incide en una mayor frecuencia, es decir, este mecanismo se ejerce de manera anual y no en plazos medianos o largos según los períodos electorales o en lapsos inciertos y esporádicos como ocurre con los

Fundación Telefónica
Telefónica

referéndums, plebiscitos y ni se diga de la revocación de mandato. En segundo lugar, como ya se insinuó, el presupuesto participativo es más incluyente, pues también considera la participación de personas jurídicamente sin ciudadanía (inmigrantes, migrantes no legalizados, menores de edad). A su vez, los casos históricos muestran que este mecanismo no ha sido exclusivo de regímenes políticos conservadores o liberales, pues se ha implementado en gobiernos de derecha y también de izquierda. Por otra parte, fomenta el capital social al motivar la atención ciudadana en el uso de los recursos públicos; inclusive ha promovido que los ciudadanos se encuentren con mayor disposición a pagar impuestos, en la medida que relacionan sus aportaciones con el destino de los gastos estatales.

Otras ventajas del presupuesto participativo residen en las etapas de su implementación; en estas se ejercen en menor escala muchos de los instrumentos de participación mencionados. Desde su inicio, al evaluar las necesidades reales de la ciudadanía por los propios ciudadanos, el presupuesto participativo desplaza la planeación de los tecnócratas que a veces está comprometida al grupo partidista o las presiones electorales. Las consultas e iniciativas ciudadanas son recogidas al elaborar las propuestas. Y cuando estas se someten a discusión, elección y priorización, requieren de la deliberación y votación para que los ciudadanos decidan del egreso público qué porción, cómo y cuándo habrá de gastarse. En el ejercicio presupuestario se evita la corrupción del gobierno, pues se hace efectiva la transparencia y la rendición de cuentas. Y además, promueve un proceso de redistribución, pues los recursos se destinan a los sectores más necesitados y demográficamente amplios de la sociedad. A su vez, por atender directamente la obra pública, eleva la calidad de vida y valida la evolución hacia la democracia participativa y directa.

El presupuesto participativo electrónico

La versión electrónica del presupuesto participativo puede definirse como el mecanismo reconocido jurídicamente por el cual los ciudadanos ejercen el derecho de voz (para hacer propuestas de inversión pública con montos y programas), de voto (para decidir libre y deliberativamente entre sus planes y programas), de justicia social (para redistribuir proporcionalmente los bienes y servicios a cargo del gobierno) y de monitorización (de los recursos públicos a través de la trasparencia y la rendición de cuentas), para definir las políticas públicas de inversión gubernamental, a través de los medios digitales (plataformas electrónicas y redes sociales cibernéticas), con el objeto de obtener mayores alcances democráticos (al incorporar audiencias aún con diferentes habilidades técnicas).

Desde variadas experiencias internacionales (Rio Grande do Sul y Belo Horizonte, en Brasil; Miraflores en Perú; Rivadavia en Argentina; Sur Kivu en El Congo; Vignola y Roma, en Italia) puede mostrarse cuáles son los efectos de Internet en las etapas del presupuesto participativo al comparar las versiones tradicionales con las experiencias electrónicas.

Muchos casos específicos de España, con sus respectivas fichas por municipalidades, pueden monitorearse en la web *www.presupuestosparticipativos.com*. Y además puede obtenerse información de último minuto en el respectivo Facebook: *https://www.facebook.com/Presupuestosparticipativoscom?fref=ts.* Por ejemplo, el 29 de marzo de 2014 se efectuó la *Jornada de Participación 2.0* en el municipio de Alcoi, donde, entre otras

Fundación Telefónica
Telefónica

cosas, se mostraron las herramientas tecnológicas de Appgree, Agora Voting y Sarepolis. Estas herramientas de Internet poseen *blogs*, correos electrónicos y cuentas en Facebook y Twitter y se abocan a la construcción de foros democráticos participativos.

Preparación del presupuesto

Respecto a la primera etapa, la preparación del presupuesto participativo (PP) y del presupuesto participativo electrónico (PP-*e*), es evidente que el primero está a cargo exclusivo del equipo técnico del gobierno, mientras que el segundo, con páginas web interactivas, se realiza en co-legislación con la ciudadanía. El caso de Roma (Miori y Russo, 2011, p. 46), entre otros, muestra que Internet recoge temas que el gobierno no había incluido en el gasto público y con ello abarca áreas como las juveniles, deportivas y educativas más allá de la infraestructura de salud, servicios públicos y necesidades comunitarias. Además, permite la inclusión de poblaciones que no habían sido consideradas por su lejanía o edad.

La convocatoria en el PP tradicional se efectúa por medio de cartas del alcalde, carteles, radio y periódicos, mientras que el PP-*e* utiliza, además de un portal de la municipalidad, Facebook, Twitter, *blogs*, *e-mail*, telefonía móvil, SMS, listas de distribución y foros en línea. El aporte de Internet logra mayor cobertura de audiencias convocadas, un período de convocatoria mayor (dada la permanencia del portal) y sobre todo una mayor ampliación de la capacitación, para que cualquier ciudadano pueda atender la convocatoria en distintas actividades, desde su registro hasta la auditoría de la redención de cuentas. El caso de Rio Grande do Soul registró que el 57 por ciento de los participantes antes de la experiencia electrónica jamás se habían vinculado con sus gobiernos por algún tema de su interés (Peixoto, 2013). Ello valida la impresión generalizada de transparencia y celeridad de los procesos del gobierno electrónico.

Identificación, registro y capacitación de los participantes

La identificación y registro de participantes en el PP tradicional generalmente se hace a través de las organizaciones de la sociedad civil -pues el tamaño del *demos* así lo requiere- y estas acuden al registro de modo presencial. En el PP-*e*, además de las organizaciones, los ciudadanos no organizados pueden registrarse a título personal a través del portal web. El 63 por ciento de los participantes en el PP-*e* de Rio Grande declaró que no habría participado si el proceso no hubiese sido en línea (Peixoto, 2013) y en Belo Horizonte la participación se incrementó el 7 por ciento gracias a la modalidad electrónica (Peixoto, 2008). El aporte de Internet para el ciudadano común no solo implica la inclusión y la transparencia, sino también el acceso al proceso y el respectivo ahorro de tiempo y esfuerzo, al evitar los traslados para el registro, deliberación y votación.

La capacitación de los participantes en el PP tradicional siempre se hace de forma presencial, mientras el PP-e puede desarrollarse de modo presencial y también en línea. Obviamente Internet aporta mayor cobertura para captar y capacitar a las audiencias interesadas que, de no involucrarse por la vía electrónica, no participarían en los procesos. Las experiencias de Salford en Gran Bretaña y Getafe en España, recogidas por Alfaro (Alfaro, Gómez, Lavin y Molero, 2010), muestran que Internet involucró a funcionarios públicos, asociaciones civiles y además a escuelas y centros deportivos.

Fundación Telefónica
Telefónica

Talleres de trabajo, asambleas y presentación de proyectos

El desarrollo de los talleres de trabajo o asambleas siempre han sido presenciales en el PP. El PP-*e* permite que ocurran en línea y ello también amplía el alcance para mayores audiencias, con la consecuente ampliación de tiempo y territorios para trabajar.

La presentación de los proyectos, planes, programas y su respectivo presupuesto requiere que los ciudadanos acudan presencialmente a las oficinas de participación vecinal o municipal. Además, los proyectos se presentan en formatos previamente diseñados y habiendo recabado el número de firmas necesarias para su registro. En contraste, Internet aporta en el PP-*e* un servicio más democrático: las organizaciones o ciudadanos no organizados pueden ilustrarse en los proyectos y sus formatos para presentarlos más atractivamente. El caso de Rivadavia, en Argentina (Prince, Jolías, Jauretche y Doria, 2012, p. 24), muestra cómo Internet logra un 86 por ciento de mejoría en el proceso electrónico al compararlo con la versión tradicional. Una página web interactiva para la preparación del PP-*e* recibe un porcentaje mayor de propuestas. Así, la interacción en un portal web de la municipalidad, con enlaces a otras redes sociales, permite la transparencia en la competencia de cada proyecto privado y de estos con los proyectos municipales estatales.

Algunas municipalidades españolas son ejemplares en este aspecto. El municipio de Elche, en Alicante, durante los años 2008 a 2010 permitió la presentación de propuestas vía Internet e incluso ejerció el presupuesto participativo infantil entre los niños de 8 a 12 años. El municipio de Alicante, entre 2007 y 2010, abrió el portal *www.alcaldesaporundia.com*, aunque es en esa época no tuvo espacios deliberativos, ni seguimiento, control o participación infantil o juvenil.

Destaca, desde 2011, el municipio de Getafe porque gracias a su versión electrónica se pueden ver todas las propuestas presentadas y aceptadas; se transmiten *on line* todas las asambleas; se puede votar *on line* toda vez concluida la votación presencial. Todo ha redundado en la ampliación del número de participantes.

Además, la interacción entre los portales de las municipalidades acumula una mayor postulación de proyectos intermunicipales, pocas o nulas veces considerados en el PP tradicional. Así, el PP-*e* a puesto en la agenda pública municipal el transporte a lejanías, uso y reciclaje del agua, insumo de energéticos, etc. Es decir, políticas públicas más allá de las fronteras municipales.

Evaluación de proyectos, formación de acuerdos y rendición de cuenta

La evaluación de proyectos del PP tradicional está a cargo de los equipos técnicos conformados por las autoridades. Aunque dichos comités incluyan a ciudadanos independientes, los criterios de inclusión, agenda y ponderación de sus decisiones quedan a merced de la autoridad que conforma el equipo técnico. En contraste, el PP-*e* tiene un sistema de evaluación transparente, pues por medio de los portales web cualquiera puede participar y no hay pretexto de las autoridades para restringir el flujo de participantes en la designación de comisiones que el gobierno pueda manipular. La versión electrónica posibilita la evaluación de los proyectos de obra pública adaptable a foros, acciones deliberativas y la inclusión de

Fundación Telefónica
Telefónica

expertos no invitados por las autoridades. Las opiniones de estos pueden ponderarse por especialistas y organizaciones civiles, con un mayor peso en la evaluación. Aunque las evaluaciones ocurren bajo tres criterios de viabilidad: legal, técnica y financiera, su realización por Internet permite una mayor transparencia y, en su defecto, discernimiento de alternativas.

La versión presencial del PP es muy limitada para la votación de proyectos; debe hacerse de manera presencial, en tiempos y lugares determinados y, a su vez, con una validación sujeta exclusivamente a los escrutadores. El PP-*e* permite la mezcla de votación presencial (al instalar computadores para quienes no deseen hacerlo a distancia) y en línea. Además, permite la supervisión abierta al proceso de votación y recuento. Y no solo eso, la elección de proyectos puede hacerse por delegación al establecerse el sistema conocido como 'votaciones *proxy*'. El caso africano de Sur Kivu es notorio, por la votación viral y piramidal a través de mensajes SMS de telefonía móvil. Igualmente, en Belo Horizonte, el 10 por ciento de los votantes solo pudieron delegar su voto por mensajes telefónicos (Allegretti, 2012, p. 23).

Una vez elegidos los proyectos, la formalización de acuerdos y los compromisos del PP tradicional son presentados por el Alcalde en una sesión con los agentes participantes. En contraste, el PP-*e* publica sus resultados en el portal y, si fuera necesario, los acuerdos y compromisos pueden posponerse, volver a ser votados y, sobre todo, ser revisados por los ciudadanos que aseguren la transparencia y el buen manejo de los mismos.

La monitorización y rendición de cuentas del PP tradicional se presenta en un informe, con un año de retraso, pues no ocurre hasta los siguientes talleres de trabajo. El PP-*e* en cambio, publica en el portal electrónico las cuentas de cada etapa de los proyectos y es monitoreado prácticamente en tiempo real, lo cual permite vetar a proveedores, incrementos, realizar ajustes y reasignaciones. El caso de Miraflores (León, 2010, pp. 6-7) es un modelo ejemplar de monitoreo y rendición de cuentas, pues se asigna el 100 por ciento de los fondos al PP-*e* y las decisiones tomadas en el proceso son obligatoriamente vinculantes para las autoridades.

Aportaciones particulares y específicas del PP-*e*

Si las iniciativas y consultas ciudadanas se traducen en proyectos presentados por los vecinos con total transparencia, dichos proyectos generan mayor interés. Al detectar y compartir necesidades de primera mano, que los tecnócratas no pueden identificar fácilmente, las iniciativas ciudadanas incidirán directamente en la percepción de calidad de vida. De hecho, a medida que el PP-*e* crece exitosamente, la recaudación de impuestos también se incrementa, pues los ciudadanos tienen el monitoreo, transparencia y rendición de cuentas que les proporcionan los medios digitales para obtener evidencias del destino democrático de sus recursos tributarios.

La brecha digital ha llevado a sospechar que el PP-*e* solo incrementa la participación de los más ricos, más jóvenes y más ciber-educados. Contra esta sospecha existen dos datos: por una parte, el diseño colegislativo del PP-*e* contempla facilitar el acceso y el auxilio que los ciudadanos requieren al utilizar Internet. Estos siempre se complementa con técnicas de ayuda (operadores presenciales en las salas públicas de cómputo, secciones de respuesta a preguntas frecuentes y auxiliares telefónicos en línea). Y por otra parte, la experiencia peruana

Fundación Telefónica
Telefónica

de Miraflores (León, 2010) y la argentina de Rivadavia (Prince, Jolías, Jauretche y Doria, 2012) demuestran que el PP-*e* incrementa la participación de todos los sectores económicos y de escolaridad. Y, por demás, desarrolla el involucramiento de los adultos y adultos mayores y de quienes no se encontraban capacitados en el manejo de Internet.

Así, el número de proyectos sometidos a concurso, la cantidad de foros deliberativos y organizaciones o ciudadanos individuales votantes, los montos presupuestales, el número de actos para la rendición de cuentas y el grado de satisfacción del proceso reflejado en el incremento de fondos y participantes en los procesos subsecuentes, se presentan en aumento cuando el presupuesto participativo se realiza gracias a los medios digitales.

Los medios digitales muestran una expansión viral de la democracia participativa, no solo a través de los proceso del PP-*e*, sino en general. El estudio realizado por el Banco Mundial (Peixoto, 2013, p. 44) reporta que el 66 por ciento de los participantes de Rio Grande desbordó su actuación ciudadana al utilizar redes sociales, correos electrónicos y mensajes SMS, para involucrar a más personas en los procesos deliberativos, electivos y de supervisión. Por tanto, el PP en su versión electrónica incrementa el capital social, pues la participación en tiempo real y virtual, de manera viral, otorga mayor conocimiento a cada ciudadano. Por eso mismo, genera más satisfacción en las propuestas, discusiones y supervisión de las mismas y da legitimidad a las políticas públicas.

El papel de cada medio digital en el presupuesto participativo electrónico

Las experiencias del PP-*e* han tenido mayores éxitos en la medida en que han logrado adecuar los medios digitales a cada etapa o propósito de su proceso.

Hace tiempo Macintosh, Coleman, y Lalljee (2005), por la parte teórica, y Molinari (2010) por la vía experimental realizaron una evaluación de los medios digitales en correlación a sus aportaciones de la democracia electrónica. Esos estudios son útiles para indicar el papel que cada medio digital aporta al PP-*e*. Aquí no se evalúa al medio digital o al PP-*e*, sino que se vinculan por medio de la tabla 1.

Tabla 1. Aportaciones a la democracia digital y acciones en el presupuesto participativo electrónico de los distintos medios digitales

Medio digital	Aportación a la Dem-*e*	Acciones en el PP-*e*
Correo electrónico	Información	Convocatorias, presentación de proyectos y votación
Twitter	Movilización	Convocatoria y votación
Foro web	Acción deliberativa	Preparación, presentación de proyectos y evaluación
Blog	Espacio deliberativo	Preparación, capacitación, talleres o asambleas, presentación de proyectos, evaluación y rendición de cuentas
Facebook	Difusión y crecimiento	Convocatoria, presentación, evaluación e informes y rendición de cuentas
Telefonía móvil	Información	Convocatoria y votación
Telefonía móvil SMS	Información y movilización	Convocatoria y votación
Petición y/o encuesta electrónica	Referéndum	Presentación y evaluación de proyectos
Portal de Internet	Información y deliberación	Todas las acciones del PP-e
Web federada (Web 3.0)	Colaboración, protección, organización	Todas las acciones del PP-e

Fuente: Elaboración propia a partir de Macintosh, Coleman, y Lalljee (2005) y Molinari (2010).

Fundación Telefónica
Telefónica

Sin duda, los portales de Internet con sindicación a la web federada pueden programarse con la interactividad necesaria para realizar todas las acciones que implica el PP-*e*, menos, quizá, la medularmente inicial: el entusiasmo por participar. De ahí que la presencia de Twitter y los mensajes SMS sean un detonante social y un mínimo de tecnológico para aquellas poblaciones sin acceso al resto de las plataformas.

Discusiones conclusivas

No puede negarse que junto con las aportaciones que hace Internet al modelo de democracia participativa y a la democracia casi directa, a través del presupuesto participativo electrónico, también existen riesgos que atentan contra la esencia de la democracia.

El riesgo de la brecha digital

El riesgo evidente es la brecha digital que atenta contra la redistribución del poder y de los fondos presupuestarios. El caso italiano de Vignola, en 2004, es ejemplar. Captó 96 proyectos (número mayor a la versión no electrónica, al incluir ciudadanos no organizados), de los cuales ocho quedaron seleccionados para votación electrónica y presencial. Finalmente, ganó un proyecto de un campo de tenis con hierba artificial porque el 60 por ciento de los votos ganadores se realizaron vía electrónica cuando «en el total del municipio, menos del 30 por ciento de los ciudadanos votaron por Internet» (Allegretti, García y Paño, 2011, p. 107). Es decir, una minoría organizada en Internet logró dominar el voto a expensas de destruir la deliberación y el capital social. Tras la impugnación de los resultados, esa fue la última ocasión en que el PP-*e* se aplicó en Vignola.

En efecto, la concentración de poder en los usuarios de Internet, tiene un doble efecto: el incremento en demasía de los proyectos en el PP-e puede generar análisis y deliberaciones de menor calidad. En el caso de Miraflores, como en Vignola, se observó que un mayor número de proyectos obtuvo menor número de propuestas viables: en 2008 se presentaron 75 propuestas, de las cuales solo 34 eran técnica y jurídicamente viables (León, 2010, p. 7). Es decir, la esencia de la democracia no es la inclusión indiscriminada, sino el debate racional, el diálogo y convergencia de los intereses particulares en un plan que asegure el bien común.

Aunque los medios digitales expandan la disposición de tiempo de la información, los foros, la votación y el ejercicio del presupuesto, todos ellos tienen un plazo. El exceso de información, gracias a la sindicación y al sobre análisis que permite la expansión digital, podría llevar a la parálisis o, en el peor de los casos, a la oligarquización de partidos o grupos, como se ha dado en el pasado. Aunque Internet rompe con el coto de expertos, porque su apertura otorga conocimiento y capacitación por igual, no deja de presentar el riesgo de saturación y el desánimo consecuente que provocaría la declinación de los asuntos públicos en las manos de la clase tecnócrata.

Desafección política y los problemas del tamaño del demos

No obstante, las preguntas iniciales formuladas para Internet pueden revisarse considerando lo expuesto. Ante el cuestionamiento sobre si las aportaciones instrumentales de Internet pueden

Fundación Telefónica
Telefónica

resolver las causas de la desafección democrática, cabe señalar que la aportación comunicativa y reconstrucción del capital social, sobre todo a través del PP-*e*, muestra que Internet puede entusiasmar e involucrar a la ciudadanía para elevar la participación política, desde el modelo meramente representativo al participativo. Sin embargo, hay factores políticos, de reglamentación y procedimientos ajenos a Internet, que pueden provocar la desafección política dentro del mismo Internet. Por ejemplo, algunas promesas incumplidas en Porto Alegre (el 70 por ciento de las solicitudes no consideradas en las asambleas) causaron una baja de la participación electrónica del 73 y del 84 por ciento entre 2002 y 2003, respectivamente (Porras, 2005, p. 115), aunque esa tendencia se revirtió durante el trabajo de la siguiente década (Peixoto, 2013).

En referencia a la pregunta ¿cuál es el poder evolutivo democrático de las plataformas electrónicas y las redes sociales?, debe precisarse: el poder de Internet incide tanto en la estructura política como en los procesos democráticos. La estructura corresponde al tipo de organización y representación, que requiere la definición de políticas públicas, mientras que los procesos hacen alusión a las estrategias realizadas por los medios digitales. No se trata simplemente de incluir las novedades comunicativas de los medios digitales a las añejas estructuras de los modelos democráticos representativos, sino de asumir el cambio que los medios digitales provocan en ellas, es decir, las aportaciones hacia los modelos participativos, pues la comunicación digital ha dejado de suponer que tenemos democracia y buscamos información, y logra demostrar que se posee y obsequia la información para conquistar la democracia.

En el mismo sentido, el cuestionamiento de si Internet tiene la capacidad para superar los problemas del tamaño del *demos*, ha de responderse que los problemas del tamaño del *demos* abarcan escalas desde la permanencia y amplitud de la información hasta el logro de consensos y monitorización, habiendo transitado por la deliberación, evaluación y elección. Ante esa gama de dificultades, Internet posee un abanico de medios que no solo atienden uno a uno los obstáculos, sino que además se sindican entre sí, en su naturaleza propia de redes, para ampliar el espectro del *demos* y cumplir con el ideal democrático de inclusión y gobernanza.

Desafección democrática

En relación a las causas de la desafección democrática que los medios digitales han de revertir, debe responderse: el acceso y la complejidad de la información y comunicación de la esfera pública quedan solventados por la capacidad viral y de explicación que los medios digitales aportan. Bastaría ejemplificar con la cantidad de videotutoriales que existen en YouTube que deberían simularse para la política. La falta de representación en los parlamentos ha sido resuelta por la capacidad de agrupar y proyectar minorías a través de Twitter (Aguirre, 2013). El PP-*e*, por su parte, ha subsanado la carencia de controles sobre la Administración, la ausencia de instrumentos para la transparencia, la rendición de cuentas y la planeación del destino de los recursos públicos. A su vez, ha revertido la erosión del capital social al motivar la participación en procesos de consenso.

Por otra parte, los estudiosos de las ciencias políticas más pesimistas insisten en que el uso del

Fundación Telefónica
Telefónica

Internet no cambia la estructura de los procedimientos estatales o la voluntad política de los gobernantes. Los medios digitales, sin embargo, han ganado terreno al modificar los modos de participación y con ello apuntan al cambio de estructuras políticas. Los efectos de Twitter en movilizaciones y de los mensajes SMS en elecciones, sumados a la incorporación de elementos de gobernanza en las versiones de gobierno electrónico, gobierno abierto o información abierta, dan muestra de dicha influencia.

Aunque el Estado opusiese resistencia a las transformaciones estructurales, Internet es un contrapeso a los poderes de facto. Si bien los medios digitales no son revolucionarios en política, son revolucionarios en la comunicación y eso aporta el primer paso hacia la evolución en los mecanismos de participación. El desarrollo de los actuales gobiernos electrónicos prueba que la inclusión de Internet en la vida cotidiana y su uso rutinario, terminarán por modificar completamente la esfera pública y diluir las asimetrías entre los gobernantes y los propósitos de la democracia electrónica.

Bibliografía

Aguirre, J. (2013). El camino del Twitter al parlamento. *Faro* [en línea], 16. Disponible en: *http://www.revistafaro.cl/index.php/Faro/article/view/93/73* [Consulta: 2014, 19 de febrero].

Alfaro, C., Gómez, J., Lavin, J. y Molero, J. (2010). A configurable architecture for e-participatory budgeting support. *JeDEM*, 1(1), 39-45.

Allegretti, G. (2012). From Skepticism to Mutual Support: Towards a Structural Change in the Relations between Participatory Budgeting and the Information and Communication Technologies? [en línea]. *25th IVR World Congress Law Science and Technology*. Frankfurt am Main, 15-20 August 2011. World Congress. Disponible en: *http://publikationen.stub.uni-frankfurt.de/files/24917/World_Congress_2011_No_059.pdf* [Consulta: 2014, 19 de febrero].

– García, P. y Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes.* España: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28.

Hernández, A. (2006). Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas. *Co-herencia*, 3(4), 37-75.

Jungk, R. y Müllert, M. (1987). *Future Workshops: How to Crreate Desirable Futures*. London: Institute for Social Inventions.

León, L. (2010). Reforzando el proceso del presupuesto participativo a través de Internet: el caso de la Municipalidad de Miraflores (Lima, Perú). *Proceedings of the 4th ACORN-REDECOM Conference* [en línea]. Brasilia, 14-15 mayo. Disponible en:

Fundación Telefónica
Telefónica

http://www.acorn-redecom.org/papers/acornredecom2010leon.pdf [Consulta: 2014, 21 de febrero].

Macintosh, A., Coleman, S. y Lalljee, M. (2005). E?methods for public engagement: helping local authorities communicate with citizens. The Locale?Democracy National Project. *Bristol City Council* [en línea]. Disponible en: *http://itc.napier.ac.uk/ITC/publications.asp* [Consulta: 2014, 26 de febrero].

Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press.

Michels, R. (2008). *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Vol. 1 y 2. Buenos Aires: Amorrortu.

Miori, V. y Russo, D. (2011). Integrating Online and Traditional Involvement in Participatory Budgeting. *Electronic Journal of e-Government*, 9(1), 41-57.

Molinari, F. (2010). Thrilled by the tools, chilled by the figures. How an 'E' can really make the difference in political participation. *Proceedings of the IADIS ED2010 Conference* [en línea]. Disponible en: *http://www.iadisportal.org/digital-library/thrilled-by-the-tools-chilled-by-the-figures-how-an-C293eC294-can-really-make-the-difference-in-political-participation* [Consulta: 2014, 26 de febrero].

Pasquino, G. (1994). *Shaping a Better Republic? The Italian Case in a Comparative Perspective*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios en Investigaciones.

Peixoto, T. (2008). e-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to success?, e-Working Papers [en línea], 1-27. Aarau,Switzerland: E-Democracy Centre, Universität Zürich. Disponible en: *http://edc.unige.ch/edcadmin/images/Tiago.pdf* [Consulta: 2014, 19 de febrero].

– (2013). Presupuestos participativos más Tecnología. La fórmula perfecta para la inclusión y la participación ciudadana. *Perspectivadossier* [en línea], (2), 42-45. Disponible en: *http://www.revistaperspectiva.com/dossier-contenido/2/presupuesto-participativo-tecnologia-la-formula-perfecta-para-la-inclusion-y-la-participacion-ciudadana* [Consulta: 2014, 19 de febrero].

Porras, J. (2005). Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación pública en los espacios locales. *Nueva Sociedad*, 195, 102-116.

Przeworski, A. (1998). Democracia y representación. *Reforma y Democracia*, 10, 7-32. Caracas.

Prince, A., Jolías, L., Jauretche, A. y Doria, A. (2012). Presupuesto participativo en Argentina: análisis de su evolución y estudio de caso. *XI Seminario de RedMuni: Repensando la Agenda Local* [en línea], 18 y 19 de octubre. Disponible en: *http://works.bepress.com/lucasjolias/10* [Consulta: 2014, 21 de febrero].

Fundación Telefónica

Telefónica

Putnam, R. y Goss, K. (2003). *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31(1), 1-17.

Schumpeter, J. (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy.* Londres: Allem and Unwin.

Fundación Telefónica
Telefónica