

Presupuestos participativos digitales en los municipios argentinos: ¿cambio de paradigma o adaptación?

Digital participatory budgeting in Argentine municipalities: paradigm shift or adaptation?

Rocío Annunziata¹ 

Recibido: 25/05/2022

Aceptado: 22/09/2022

DOI: 10.32457/RIEM26.1891

Resumen

La pandemia de COVID-19 impulsó varios procesos de digitalización de los presupuestos participativos que se desarrollaban antes de modo presencial a nivel municipal. En Argentina, sobresalen los casos de los municipios de Escobar, San Lorenzo y Vicente López. La hipótesis general de este artículo sostiene que la digitalización de los presupuestos participativos argentinos constituyó más bien una adaptación que un cambio de paradigma en la participación, es decir: el modelo de la participación comunitaria y territorial se mantuvo predominante y se trató de sostener por medios digitales. Para recolectar la información la investigación recurrió al análisis documental (del material creado por los mismos municipios para difusión, sus reglamentos, plataformas y proyectos) y a la realización de entrevistas en profundidad en los tres municipios con los equipos responsables.

Palabras clave: presupuesto participativo; participación ciudadana digital; plataformas; municipios; participación comunitaria.

1 Universidad Nacional de San Martín; Universidad de Buenos Aires; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Contacto: rocio.annunziata@gmail.com evitar el enfoque adultocvolucrar a docentes y estudiantes

Abstract

The COVID-19 pandemic prompted several digitization processes of the Participatory Budgeting that were previously carried out in person at the municipal level. In Argentina, the cases of Escobar, San Lorenzo and Vicente López stand out. The general hypothesis of this article maintains that the digitalization of the Argentine PPs constituted rather an adaptation than a paradigm shift in participation, that is: the model of community and territorial participation remained predominant and it was tried to be sustained by digital means. To collect the information, the research resorted to documentary analysis (of the material created by the municipalities themselves for dissemination, their regulations, platforms, and projects) and to conducting in-depth interviews in the three municipalities with the responsible teams.

Keywords: participatory budgeting; digital citizen participation; platforms; municipalities; community participation.

Introducción

La pandemia de Covid-19 trastocó la vida cotidiana de todo el planeta en 2020. Por supuesto implicó cambios mayores en la actividad política, pero sobre todo incidió en el tipo de actividades que exigían la presencia física de varias personas en el mismo lugar, el diálogo “cara a cara” y el contacto. Esto se sintió fuertemente a nivel municipal, y muy en particular en las instancias de reunión de vecinos/as como los presupuestos participativos. La crisis obligó a varios municipios (los que pudieron) a desarrollar versiones digitales de aquellos sobre la marcha, para no interrumpir la política de participación.

Si bien en algunos casos el contexto crítico sirvió para iniciar experiencias novedosas de presupuestos participativos orientados a pensar la sociedad postpandemia (Cho, Tiphaine y Maurice (2020), en la mayoría de los casos el giro digital fue un proceso difícil de concretarse (Bhusal, 2020; Annunziata, Arena y Basualdo Franchino, 2021).

En Argentina, algunos municipios lograron digitalizar sus presupuestos participativos durante el ciclo posterior al año de inicio de la pandemia. Estos casos son especialmente relevantes para el campo de estudios, porque brindan información sobre el modo en que los equipos municipales han reaccionado a un contexto inédito. ¿Cómo se dieron estos procesos de pasaje a formatos de presupuestos participativos puramente digitales? ¿Cómo se adaptaron los municipios que no cambiaron su concepción de la participación ciudadana pero que propusieron una alternativa digital para no interrumpir completamente sus procesos? ¿Qué efectos inmediatos se observaron en sus experiencias? ¿La digitalización implica necesariamente un cambio de paradigma en la participación? El presente trabajo busca responder a estos interrogantes mediante la indagación y comparación de las experiencias de tres municipios argentinos con sus presupuestos participativos digitales en 2021: Escobar, San Lorenzo y Vicente López.

En lo que sigue, proponemos una conceptualización de dos paradigmas de participación ciudadana: el de “participación comunitaria” y el de “participación conectiva”; luego, describimos la metodología empleada en esta investigación; enseguida, desarrollamos el diseño institucional y las

etapas que siguieron durante el año 2021 los presupuestos participativos digitales de los municipios de Escobar, San Lorenzo y Vicente López; en cuarto lugar, comparamos las tres experiencias y, finalmente, concluimos subrayando el carácter adaptativo del giro digital en los tres casos y la ventaja comparativa para dicha adaptación de la experiencia previa con procesos digitales dentro del presupuesto participativo.

Antecedentes e hipótesis

Desde sus primeras experiencias en la región latinoamericana, a fines del siglo XX, y su expansión global en la primera década del siglo XXI, el presupuesto participativo ha sido una herramienta o política asociada a los ideales de democracia participativa (Pateman, 2012), en particular a la visión del ámbito local como un ámbito privilegiado para la intervención ciudadana en las decisiones. De esta manera, el presupuesto participativo como un dispositivo anclado en el territorio y en lo barrial, se ha relacionado con el fortalecimiento comunitario de un modo bidireccional: fue entendido como una herramienta capaz de empoderar a las comunidades locales, y su éxito se condicionó a la existencia previa de un entramado robusto y autónomo en la sociedad civil (Baiocchi, 2003; Avritzer, 2014; Goldfrank, 2006).

En Argentina, las primeras experiencias de elaboración de presupuestos participativos se originaron al calor de la crisis política y social del periodo 2001-2002, y se expandieron especialmente desde 2008. El Programa Nacional de Presupuesto Participativo tuvo una incidencia significativa en el despliegue de la herramienta, que llegó a su pico alrededor del año 2013, cuando cerca del 30 % de la población vivía en un municipio que implementaba esta política (Arena, 2018). Los presupuestos participativos argentinos se inscribieron mayormente en el modelo de la participación comunitaria, con alcance barrial y apoyo en organizaciones del territorio (Annunziata, 2011; Signorelli, 2016; Carmona y Martínez; 2018).

En general, los denominados “presupuestos participativos digitales” han sido procesos que habilitaron la opción de votar *online* para seleccionar los proyectos (Wampler, McNulty y Touchton, 2018; Coleman y Cardoso Sampaio, 2016) aunque sin modificar el proceso previo de asambleas “cara a cara” en las que se discuten ideas y se elaboran proyectos factibles. Las investigaciones sobre estas experiencias mostraron que la introducción de la votación *online* contribuye a aumentar la cantidad de participantes, pero reproduce la desigualdad cuando la brecha digital impacta intensamente en sus dimensiones sociales o de capacidades (Spada, Mellon, Peixoto y Sjoberg, 2016). Si bien han destacado como ventajas de la participación *online* su flexibilidad y la disminución de los costos, especialmente porque permite superar barreras físicas como la distancia geográfica o el tiempo (Strandberg y Grönlun, 2018), siempre han persistido sospechas o reticencias en la medida en que esta también puede aumentar la distancia entre los pobres y la clase media en cuanto al acceso al poder político (Touchton, Wampler y Spada, 2019). Wampler, McNulty y Touchton (2018) han señalado así que los presupuestos participativos digitales se orientan crecientemente hacia las clases medias y las zonas urbanas y menos hacia las clases pobres y las zonas rurales. En efecto, aunque se propongan incentivos como un mayor presupuesto para los territorios con más población vulnerable, es difícil lograr la participación de estos sectores en los presupuestos participativos digitales (Annunziata,

2020). Hasta hace poco tiempo, las dificultades a la hora de producir intercambios deliberativos *online* (Graham, 2010; Coleman y Moss, 2012; Hartz-Karp y Sullivan, 2014; Manosevitch, 2014; Bertone, De Cindio y Stortone, 2015) sobre los proyectos también han colaborado para que, en la práctica, hubiera pocas experiencias de presupuestos participativos que desarrollaran su ciclo completo por medios digitales exclusivamente. La supresión de las instancias presenciales o “cara a cara” en los presupuestos participativos ha generado, asimismo, preocupación por la pérdida del capital social construido en las comunidades y el debilitamiento de las identidades barriales y sociales que se alimentaban de la participación (Signorelli, 2020).

En Argentina, la pandemia supuso la suspensión de la mayoría de los presupuestos participativos que estaban en funcionamiento hasta 2019 y solo en el 22 % de los casos se buscó apostar por un “giro digital” para mantenerlos vigentes (Annunziata, Arena y Basualdo Franchino, 2021). La principal razón esgrimida por los equipos municipales para afirmar el carácter irremplazable de la presencialidad en la participación ciudadana fue la brecha digital o las desigualdades de acceso, consideradas en tres dimensiones: a) socio-económica material (que afecta a los sectores más vulnerables de cualquier franja etaria, en cuanto al acceso a dispositivos y a conexión personal a internet; b) cognitiva, de capacidad, conocimiento o formación (que afecta especialmente a los adultos mayores que no están habituados al uso de las tecnologías); y c) territorial (que afecta a toda la población de ciertas áreas de los municipios en los que no hay buena conectividad) (Annunziata, Arena y Basualdo Franchino, 2021).

Por otra parte, en los países latinoamericanos ha ganado terreno durante los últimos años el enfoque del gobierno abierto para modernizar la administración. Inspirado en la noción de inteligencia colectiva, este enfoque fomenta las nociones de “co-creación” de políticas públicas, producción distribuida y conocimiento compartido (Subirats, 2017). Aunque la participación es uno de los pilares de este enfoque (Oszlak, y Kaufman, 2014), lo cierto es que enfatiza las nociones de innovación y los aspectos tecnológicos de la misma (Ramírez-Alujas, 2021). Sin embargo, los análisis de las experiencias de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina sugieren que se ha desarrollado más bien una optimización de prácticas preexistentes que una innovación radical (Grandinetti y Miller, 2020).

Ahora bien, durante los últimos años y ya con anterioridad a la pandemia de COVID-19 fue ganando eco el paradigma de *crowdsourcing* o *citizen sourcing* tomado del modo en que el sector privado aprovecha el conocimiento y las opiniones de los usuarios (Loukis, 2018). En el ámbito de lo que se entiende por *citizen sourcing* (Ferreira y Faria, 2018) o *crowdlaw* (Noveck y otros, 2020) tuvieron lugar experiencias novedosas como las de Decide Madrid (que incluyó presupuestos participativos, consultas, e iniciativas ciudadanas habilitadas por la plataforma CONSUL) o la de $\sqrt{\text{Taiwán}}$, que incluyó también el uso de plataformas específicas para arribar a consensos superpuestos en situaciones deliberativas.² Como recién mencionamos, desde sus orígenes en Porto Alegre (Brasil), los presupuestos participativos latinoamericanos ha tendido a inscribirse en una perspectiva

2 El eco creciente de este paradigma fue de la mano con el desarrollo vertiginoso de nuevas plataformas para la participación ciudadana digital, varias de ellas de código abierto como CONSUL, DECIDIM, o en Argentina, DEMOCRACIAOS, y de plataformas específicas para la deliberación como DISCOURSE o POL.IS.

territorial y comunitaria, apoyándose en procesos previos de descentralización (Montecinos, 2014), en las organizaciones de la sociedad civil local (McNulty, 2019) y en el empoderamiento de las comunidades (Wampler, McNulty y Touchton, 2021). El de Belo Horizonte fue un caso pionero en la implementación de un presupuesto participativo *online* paralelo al presencial buscando atraer a un público más amplio pero con proyectos propuestos desde el gobierno (Coleman y Sampaio, 2016; Touchton, Wampler y Spada, 2019). Algunas pocas ciudades latinoamericanas habían comenzado a desarrollar presupuestos participativos digitales mediante plataformas como CONSUL, con la lógica de *crowdsourcing*, antes de la pandemia. San Pedro Garza García, en México, había girado hacia el presupuesto participativo digital con “Decide San Pedro” en 2019, produciendo una pérdida de relevancia de los intermediarios tradicionales y los dirigentes de organizaciones, al pasar de un modelo basado en asambleas de vecinos a uno de participación individual (Garza Herrera, 2020). Las plataformas “Quito Decide” y “Montevideo Decide” (Suárez Elías, 2022)³ son otros ejemplos, pero, en todo caso, el desarrollo de procesos basados en plataformas se mantenía excepcional en América Latina. Ante la emergencia de la pandemia en 2020 varias experiencias de presupuesto participativos quedaron inconclusas, como la de Ciudad de México (Hernández Trejo, 2020) y en otros casos, como en Bogotá, se hizo el esfuerzo de digitalizar el presupuesto participativo con una lógica adaptativa similar a la que veremos para los municipios argentinos (Suárez Ramírez, 2020). En definitiva, la tendencia comunitaria de los presupuestos participativos latinoamericanos hizo dificultoso el giro digital.

La hipótesis de este artículo sostiene que la digitalización de los presupuestos participativos argentinos siguió la tendencia regional y constituyó más bien una adaptación que un cambio de paradigma en la participación, es decir, el modelo de la participación comunitaria y territorial se mantuvo predominante y se trató de sostener por medios digitales.

Proponemos entonces distinguir dos modelos o paradigmas contemporáneos de participación ciudadana. El primero corresponde a las formas ya hoy tradicionales de participación, que se multiplicaron a fines del siglo XX (denominadas habitualmente consejos de barrio, consejos consultivos temáticos, foros de seguridad, concejos comunales, silla vacía, planificación estratégica participativa, consejos gestores de políticas públicas, cabildos locales, presupuestos participativos, etc.). Salvo excepciones, la participación no es masiva y puede ser poco representativa de la opinión pública (suelen participar las personas generalmente más activas e interesadas en los asuntos comunes). La participación en este modelo refuerza identidades colectivas y lazos políticos preexistentes, crea redes y se apoya en las mismas. Compartir y estar con otros/as es constitutivo del sentido de participar. En este paradigma, las tecnologías se pueden incluir en mayor o menor grado, pero se conciben como un canal entre otros de expresión (y se busca que como canal no afecte al contenido de lo que se quiere expresar). Podemos llamar a este modelo “participación comunitaria”.

Un segundo modelo o paradigma ha surgido estos últimos años, inspirado en la lógica de *crowdsourcing* o *citizen sourcing*, y ha alcanzado un auge poco antes de la pandemia. En este paradigma, la tecnología es la estructura del proceso participativo; la participación se piensa a partir de las

3 El caso de Montevideo es relevador de la convivencia de dos paradigmas porque Montevideo decide no interrumpió el desarrollo del presupuesto participativo.

posibilidades y funciones que la tecnología permite. La participación debe ser masiva para brindar una información más significativa a los gobiernos que la proponen (e incluso los resultados pueden tratarse masivamente con ayuda de programas de Inteligencia Artificial). La participación debe ser ágil y adaptable a la vida cotidiana de las personas, pero el participante es pensado más como usuario que como una persona inserta en redes de pertenencia. En este mismo sentido, la participación es un proceso individual que da como resultado un producto colaborativo. Incluso podría decirse que las tendencias (los grandes números, el Big Data) importan más que la persona con experiencias reales. Podemos llamar a este modelo “participación conectiva”.⁴Retomando la hipótesis, diremos que las experiencias de digitalización en los presupuestos participativos argentinos no han buscado salir del paradigma de participación comunitaria. Una hipótesis derivada —y comparativa— sostiene que, a mayor experiencia previa a la pandemia con el presupuesto participativo digital y menor incidencia de la brecha digital, mayor probabilidad de que la adaptación a la digitalización sea exitosa: esto implica, con respecto a los casos aquí analizados, que el municipio Vicente López sea probablemente el más adaptado al giro digital obligado por la pandemia, seguido por San Lorenzo y por último Escobar.

Metodología

La metodología empleada en esta investigación es cualitativa y comparativa. Se seleccionaron tres municipios medianos, que comenzaron la implementación de sus presupuestos participativos en la segunda ola en Argentina, a partir de 2013 (Arena, 2018) y estuvieron entre los pocos del país que lograron lanzar una versión digital de este dispositivo como respuesta a la pandemia de COVID-19 (Annunziata, Arena y Basualdo Franchino, 2021).⁵Como puede verse en la tabla 1 más abajo, los tres municipios se diferencian en cuanto al color político del partido de gobierno: mientras que en Escobar gobierna el Frente de Todos, coalición que gobierna la Argentina desde 2019, los otros dos municipios son opositores al gobierno nacional (en Vicente López gobierna la coalición Cambiemos que llevó a la presidencia a Mauricio Macri y en San Lorenzo la coalición de centro-izquierda, Frente Progresista Cívico y Social, que con el socialismo a la cabeza gobernó durante varios años la provincia de Santa Fe). Los municipios también se diferencian en cuanto a su perfil socioeconómico, siendo Vicente López el más rico y con menor proporción de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en su territorio (2,43 %), seguido por San Lorenzo (6,39 %)⁶ y luego por Escobar (11,67 %). Esta relación no se refleja, de modo automático, en el presupuesto por habitante que cada municipio destinó en 2021 al presupuesto participativo: Vicente López fue el que más invirtió en esta política, seguido de lejos por Escobar y en tercer lugar por San Lorenzo. En esta investigación tomamos estas variables como variables de control.

4 El término se inspira en la conceptualización de las nuevas formas de protesta y movilización ciudadana apoyadas en redes sociales y medios digitales propuesta por Bennett y Segerberg (2012), quienes distinguen la lógica de la “acción conectiva” frente a la clásica lógica de la de “acción colectiva” (Bennett y Segerberg, 2012).

5 Otro caso fue el de Rosario (Signorelli, 2020).

6 En el caso de San Lorenzo el dato de NBI corresponde al departamento de San Lorenzo (que incluye San Lorenzo y otros cinco municipios).

En cambio, las variables centrales de esta investigación son las que corresponden con el diseño institucional y su adaptación a la versión digital en 2021, es decir, las etapas del proceso, la organización territorial, la inclusión de herramientas sincrónicas y asincrónicas, las plataformas utilizadas y las dificultades encontradas. Para recolectar la información, la investigación recurrió al análisis documental (del material creado por los mismos municipios para difusión, sus reglamentos, plataformas y proyectos) y a la realización de entrevistas en profundidad en los tres municipios con los equipos responsables. La entrevista con la responsable del presupuesto participativo de Escobar se realizó el 26/06/2021 y luego se hicieron entrevistas más breves para actualizar la información a lo largo de 2021. La entrevista con el equipo responsable del presupuesto participativo de San Lorenzo tuvo lugar el 06/10/2021 y se complementó con la entrevista a los desarrolladores de la plataforma el mismo día. La entrevista con la responsable del presupuesto participativo de Vicente López tuvo lugar el 13/12/2021 y se complementó con un taller sobre la experiencia de dicho municipio y de otros el 11/11/2021. A las entrevistas se agregó, asimismo, la realización de un *workshop* con representación de 30 municipios del país, “Continuidades, aprendizajes y cambios a partir de la pandemia”.

Los presupuestos participativos de los municipios de Escobar, San Lorenzo y Vicente López en 2021

Escobar

En el municipio de Escobar (Provincia de Buenos Aires) la pandemia de COVID-19 obligó a la suspensión del presupuesto participativo que se venía desarrollando en un formato presencial durante 2020. En 2021 las autoridades decidieron relanzarlo, esta vez en modalidad virtual o digital, aprovechando la plataforma Escobar 360 que se emplea para los trámites y registros habituales del municipio⁷. La experiencia previa que tenía el municipio con la participación digital había sido en el ciclo de presupuesto participativo de 2019, instancia en la que se mantuvo la presentación de proyectos en un formato presencial (volcados en planillas en papel) pero se había innovado con la etapa de votación *online*. Como sostenía su responsable: “La transición hacia la virtualidad por completo aparece frente al avance de la pandemia... y de ver de qué manera poder reactivar el presupuesto participativo (...) en 2020 era: ‘¿Qué hacemos? ¿Avanzamos, no avanzamos...?’”⁸ Ante la crisis que implicó la pandemia para las actividades que exigían la reunión física de las personas, el municipio de Escobar encontró en la plataforma que empleaba para trámites habituales una oportunidad para reactivar la participación ciudadana en 2021: “Se venía trabajando lo del 360 y fue como ‘Bueno, metamos al presupuesto participativo acá adentro’, porque era como lo más armado que teníamos como para salir, digamos, como para retomar.”⁹

En 2021 Escobar destinó aproximadamente el 1,5 % del presupuesto general del municipio al presupuesto participativo, lo que significó más de 90 000 000 de pesos argentinos, repartidos en las 26 Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) en que se organiza el territorio, del siguiente modo:

7 <https://escobar360.escobar.gob.ar/login.aspx>

8 Entrevista con Soledad Giménez, responsable del presupuesto participativo de Escobar, 26/06/2021.

9 Ídem.

3 000 000 de pesos para cada UGC y el resto del presupuesto separado para “obras complementarias” que se hacen, a veces, en los barrios más vulnerables del municipio.

La metodología se mantuvo sin mayores cambios respecto a la práctica prepandemia y el giro digital obligado de 2021. En primer lugar, hay que señalar que las unidades descentralizadas del municipio de Escobar (UGC)¹⁰ son la base de todo el proceso, es decir, de la presentación de ideas y proyectos, y de la votación, como ha sido siempre habitual en los presupuestos participativos argentinos.¹¹ Los/as participantes proponen y votan para sus barrios y no para todo el municipio y esto no cambió con la digitalización de la participación. En segundo lugar, las etapas se mantuvieron similares a las de versiones anteriores, pero con la diferencia de que las reuniones que antes se hacían cara a cara pasaron a realizarse por medio de Zoom.

El ciclo de participación previo a la ejecución de los proyectos suele tener lugar entre marzo y agosto de cada año. La primera etapa del proceso corresponde a los encuentros informativos. Generalmente, en esta etapa se presenta la metodología del ciclo y los/as vecinos/as mencionan sus inquietudes y consultan si las ideas que tienen podrían convertirse en proyectos factibles. Estas “primeras asambleas”, que se realizaban habitualmente en cada UGC, en 2021 se mantuvieron por Zoom.

La segunda etapa corresponde a la presentación de proyectos. En la misma, las ideas que han sido compartidas o discutidas en la etapa de los encuentros informativos se transforman en propuestas concretas que deben contener cierta información y se presentan en una planilla; cada participante puede presentar proyectos para la UGC en la que tiene su domicilio o actividad social. Esta etapa, que con anterioridad se realizaba de modo presencial, en 2021 pasó a realizarse por medio de la plataforma Escobar 360, en un formato digital asincrónico y por escrito. Los participantes podían simplemente registrarse en la plataforma y presentar un proyecto, sin haber participado en ninguna de las reuniones previas por Zoom. Se intentó que la presentación de propuestas no fuera muy diferente a lo que solía ser; según la responsable del presupuesto participativo de Escobar: “Tratamos que sea lo más similar al formato papel posible”.¹² Los/as participantes pudieron enviar propuestas para distintas categorías temáticas que contenían en su descripción ejemplos de proyectos que ya se habían realizado anteriormente en el marco del programa de presupuestos participativos; esto buscaba incentivar que fuera más sencilla la presentación para participantes acostumbrados/as a la dinámica presencial y que no llegara al municipio una gran cantidad de proyectos no factibles por problemas de formulación. Como sostenía la funcionaria a cargo: “Los ejes contienen proyectos que en algún momento se presentaron por presupuesto participativo y se hicieron [...] opciones que fueron saliendo y que se fueron votando a lo largo de estos cuatro años y que sabemos que son viables por presupuesto participativo”.¹³

10 Hay 26 UGC y una que aglutina barrios privados. Cada localidad abarca varias UGC: Belén de Escobar (UGC1 hasta UGC7 (inclusive) y UGC25); Loma Verde (UGC8, UGC26); Matheu (UGC9 hasta UGC11); Ingeniero Maschwitz (UGC12 hasta UGC14); Maquinista Savio (UGC15 hasta UGC17); Garín (UGC18 hasta UGC22 y UGC24); 24 de Febrero (UGC23).

11 Y en otros países del Cono Sur, como Chile o Uruguay (Montecinos, 2014).

12 Entrevista con Soledad Giménez, responsable del PP de Escobar, 26/06/2021.

13 Ídem.

La tercera etapa, por su parte, corresponde al “análisis de factibilidad”, en la que las distintas áreas del equipo municipal analizan las propuestas de los vecinos/as de acuerdo con criterios técnicos, legales, presupuestarios o de competencia y luego elaboran “módulos” combinando distintos proyectos factibles que suman el presupuesto total asignado a la UGC. Los módulos son propuestos por el equipo responsable asegurando diversidad temática y representatividad de las problemáticas propias de cada barrio de la UGC. La cantidad de proyectos que entran en un módulo es variable, generalmente entre tres y cinco, porque se pueden combinar tantos proyectos como permita el presupuesto asignado.

Luego de la elaboración de los módulos existe una cuarta etapa en la que el equipo municipal presenta a los/as participantes los “combinados de proyectos” factibles, haciendo una devolución con las justificaciones pertinentes y habilitando modificaciones que surjan del intercambio. Estas son las “segundas asambleas”. En 2021 esta devolución tuvo lugar en reuniones efectuadas por medio de Zoom.

La quinta etapa es la votación: los/as participantes pueden elegir entre los distintos módulos disponibles para su UGC (solo votan por un módulo, que cubre el total del presupuesto¹⁴); en 2021 la votación se desarrolló por medio de la plataforma Escobar 360 en la que se habían presentado los proyectos. Finalmente, la ejecución constituye la sexta y última etapa y el municipio intenta comenzarla inmediatamente después de la votación, para avanzar con el 80 % de la implementación de los proyectos durante el mismo año.

En definitiva, la plataforma web del municipio fue utilizada para dos acciones: subir proyectos y votar por uno de los módulos disponibles para la UGC. No se buscó que hubiera intercambios o deliberación en la misma plataforma y los momentos en los que antes de la digitalización era necesario conversar entre los participantes se transformaron en reuniones de Zoom. De este modo, el proceso 2021 del presupuesto participativo del municipio de Escobar combinó lo digital asincrónico con lo sincrónico.

En el lanzamiento de la experiencia 2021 hubo una cantidad importante de participantes (más de 1 000 personas conectadas), algo poco habitual para los presupuestos participativos en Argentina. En las reuniones sincrónicas de intercambio de ideas, sin embargo, ya se vio un descenso de la participación respecto de las ediciones pasadas: hubo entre 100 y 120 personas en cada reunión mientras que cuando se desarrollaban de modo presencial en las UGC asistían hasta 150 personas. La digitalización implicó diversos desafíos y dificultades que incidieron en la merma de participantes. Por un lado, muchos vecinos/as no tenían un correo electrónico personal para crear un usuario en la plataforma Escobar 360. Fue necesario que militantes del espacio político oficialista salieran a ayudar a las personas a registrar una casilla de correo electrónico para poder validar su cuenta en la plataforma. Por otro lado, en el territorio del municipio hay zonas con baja conectividad. Mientras que en el centro existe Wifi gratis en las plazas públicas, por ejemplo, en los barrios periféricos no hay, e incluso los edificios oficiales de las UGC se tienen problemas de conectividad en aquellas zonas donde no llega el tendido de fibra óptica. Este tipo de situaciones implicó un cambio en el

14 La elaboración de módulos es algo específico de la experiencia de Escobar y no habitual en otros presupuestos participativos.

perfil de los participantes: aumentó la participación de personas de la zona céntrica, de mejor nivel socioeconómico, y disminuyó la de personas de los barrios alejados del centro y de sectores más vulnerables. La responsable del presupuesto participativo de Escobar reflexionaba: “Ahora vamos a estar más conectados con los cascos y vamos a perder alcance en los bordes, en el adentro... y para mí el presupuesto participativo donde mayor impacto tiene es justamente en el adentro de los barrios porque los cascos a nivel infraestructura suelen tener acceso a casi todo...”.¹⁵

San Lorenzo

En el municipio de San Lorenzo (Santa Fe) el presupuesto participativo había comenzado a implementarse en 2013 y el presupuesto participativo joven en 2016. El municipio, al igual que Escobar, contaba con antecedentes de experimentación con plataformas digitales previos a la pandemia, en su caso, desde 2015 trabajaban con Virtuágora¹⁶ y desde 2017 con Ingenia.¹⁷

En 2018 el presupuesto participativo en San Lorenzo comenzó a tener la opción de votación *online* además de contar con urnas itinerantes (la presentación de proyectos se hacía en papel pero la plataforma servía para procesar los datos) y esto se había repetido en 2019. Pero con la llegada del COVID-19 en 2020, todo el presupuesto participativo pasó a ser digital, con un formato mayormente asincrónico, lo que se mantuvo para 2021.

En 2021 el presupuesto participativo de San Lorenzo tuvo una partida presupuestaria de 8 000 000 de pesos argentinos y 800 000 para el capítulo joven del mismo.¹⁸ Este presupuesto se distribuye en partes iguales entre los tres distritos que componen el municipio (Norte, Centro y Sur),¹⁹ y al mismo tiempo, desde 2018, se divide en un 60 % para proyectos comunitarios (presentados por vecinos/as) y un 40 % para proyectos institucionales (presentados por organizaciones que prestan un servicio a la comunidad y tienen personería jurídica).

Al igual que como vimos en Escobar, el presupuesto participativo de San Lorenzo mantuvo en su versión digital la misma lógica territorializada (esto es, los proyectos se presentan y se votan para cada distrito o barrio y no para el territorio del municipio tomado como un todo) así como las etapas que estructuraban su diseño institucional antes de la pandemia.

15 Entrevista con Soledad Giménez, responsable del presupuesto participativo de Escobar, 26/06/2021.

16 Plataforma de código abierto creada por estudiantes de la UTN de Santa Fe: <https://github.com/virtuagora>.

17 Programa participativo desarrollado por el gabinete joven del gobierno provincial en el marco del laboratorio de innovación SantaLab, asociado a Virtuágora.

18 San Lorenzo es el único de los tres municipios estudiados que desarrolla un presupuesto participativo juvenil además del general o adulto. Aquí nos concentramos, exclusivamente en las experiencias de presupuestos participativos generales, que son comparables. El presupuesto participativo juvenil de San Lorenzo toma al municipio como distrito único, ya que las escuelas de la localidad se concentran en el centro. Antes de 2020 la difusión se hacía en los ámbitos escolares y también la participación (los cursos de colegios secundarios desde tercer año seleccionaban delegados). En el caso de la política participativa juvenil el impacto de la pandemia en 2020 fue extraordinario, ya que estuvieron cerradas las escuelas.

19 San Lorenzo tiene 26 barrios (Norte, Díaz Vélez, el Pino, 3 de Febrero, Cap. Bermúdez, Islas Malvinas, Nicasio Oroño, Leandro N. Alem, Supe, del Combate, R. de Escalada de San Martín, Mitre, Sargento Cabral, Mariano Moreno, 1º de Julio, San Martín, José Hernández, Felisa, Rivadavia, Bouchard, 2 de Abril, Las Quintas, San Eduardo, Morando, FO. NA. VI. Oeste, 17 de Agosto), agrupados en los tres distritos que sirven de base al presupuesto participativo y que son similares en cantidad de población y de barrios. (Entrevista con Iris Moreyra, responsable de esta política participativa en San Lorenzo, y Matías Guzmán, del equipo técnico del presupuesto participativo juvenil, 06/10/2021).

El ciclo del presupuesto participativo se suele desarrollar entre marzo y septiembre de cada año. La primera etapa es la llamada “Jornada de Diagnóstico”. Antes de la pandemia la misma estaba desdoblada en dos encuentros presenciales: uno que reunía a los tres distritos de San Lorenzo y un segundo encuentro realizado, respectivamente, en cada distrito para diseñar proyectos con planillas en papel. Pero desde 2020 la Jornada de Diagnóstico tuvo lugar en una única reunión inicial sincrónica para todo el municipio con fines informativos.

Luego, los/as participantes presentan proyectos en lo que constituye la segunda etapa del ciclo. En 2021 esta actividad se dio *online*, por medio de la plataforma específica para este propósito que desarrolló el municipio con Virtúagora.

La tercera etapa consiste en los análisis de factibilidad que realizan las áreas competentes del gobierno municipal, empleando criterios técnicos, legales, presupuestarios o de superposición de planes de acción.

La cuarta etapa corresponde a la devolución de los informes de factibilidad de los proyectos hacia los participantes. Antes de la pandemia se denominaba “Jornada de Factibilidad” y era una reunión presencial en la que los funcionarios explicaban las razones para considerar factibles o no factibles los proyectos, y podía llegar a haber alguna modificación en los proyectos que surgiera del intercambio; pero desde 2020 se trató simplemente de la subida de informes de factibilidad de cada proyecto a la plataforma.²⁰

La quinta etapa es la votación *online* de los proyectos factibles, por medio de la plataforma. Cada participante registrado/a puede votar hasta tres proyectos “comunitarios” y hasta tres proyectos “institucionales” por distrito. Los proyectos se ordenan luego por cantidad de votos obtenidos hasta alcanzar el presupuesto disponible para el distrito. Finalmente, la sexta etapa es la ejecución de los proyectos ganadores.

En el diseño institucional del presupuesto participativo de San Lorenzo no estuvo prevista la discusión sincrónica sobre los proyectos antes de su presentación; tampoco existió la posibilidad de apoyar proyectos presentados en la plataforma ni de hacer comentarios a los mismos. Al no haber discusión previa a la presentación, los proyectos aparecían ya armados y cerrados, muchos de ellos parecidos entre sí, muchos de ellos poco claros o con información faltante. Anteriormente, en el formato presencial, los proyectos llegaban a la presentación mejorados y se podían aglutinar los que eran similares, logrando así reducir la dispersión. La digitalización llevó a que el equipo municipal tuviera que contactar a los proponentes muchas veces para entender “qué habían querido decir” con la propuesta subida en la plataforma. Como sostenía la responsable del presupuesto participativo en este municipio: “Cuando se trabaja presencial es fácil acordar entre las personas que tienen una idea parecida... se armaba un solo proyecto con esas personas, con esos representantes... cuando lo trabajábamos en asambleas, presencial. En esta oportunidad, que fue la primera vez que lo hicimos

20 Un ejemplo de los argumentos para justificar la no factibilidad, en respuesta al proyecto “Garitas para colectivos en Zona Norte” que buscaba instalar refugios para transporte público en un tramo de Av. San Martín: “El proyecto no es factible porque no hay espacio físico, reglamentario, para colocar las garitas en los lugares donde se solicita”.

totalmente *online*, fue la primera experiencia y bueno... si eran parecidos se presentaron igual [...] no hubo esa interacción de decirle al vecino ‘mirá, trabajálo con esta persona porque está pensando lo mismo’ porque ya recibimos el proyecto armado”.²¹

Al igual que en Escobar la plataforma se utilizó para presentar proyectos y luego para votar por los mismos; no se buscó promover instancias deliberativas o de intercambio en la plataforma. Pero tampoco se dieron encuentros sincrónicos para discutir, salvo por la Jornada de Diagnóstico inicial que fue sobre todo informativa. El diseño institucional del presupuesto participativo digital tendió a hacer prevalecer el formato asincrónico.

De acuerdo con el equipo responsable de la administración, la participación no descendió drásticamente por la digitalización,²² en cierta medida porque la votación digital ya estaba instalada desde ediciones anteriores. En efecto, en 2019 habían votado en el presupuesto participativo 1 248 personas, pero solo 57 por medio de las urnas físicas, de modo que ya se había experimentado exitosamente con votación *online*. En 2020 votaron por distintos medios digitales (enlace de WhatsApp, sitio web, *tablet*) 849 personas, y al año siguiente por los mismos medios votaron 778 personas. El descenso de la cantidad de participantes se debió principalmente a la brecha digital, porque hay barrios de San Lorenzo a los que todavía no ha llegado el servicio de Internet. La mayor cantidad de votos por medios digitales se dio en los barrios del Distrito Centro, donde existe mejor calidad y cobertura en la conectividad.

Vicente López

En el Municipio de Vicente López (Provincia de Buenos Aires) el presupuesto participativo es una política con una larga trayectoria: en 2012 comenzó su implementación con un plan piloto bajo el nombre de “Foros Cívicos Barriales” y en 2017 se inició la experiencia de presentación de proyectos *online*, en base a la plataforma DemocraciaOS²³ de Democracia en Red.²⁴ Al contrario de lo que suele suceder con los presupuestos participativos que digitalizan en primer lugar la etapa de votación, Vicente López antes de la pandemia recurría a la votación presencial, pero, en cambio, ya había experimentado con la presentación digital de los proyectos. En 2020 el ciclo de presupuestos participativos se suspendió y el municipio se dedicó a ejecutar proyectos pendientes de ciclos anteriores. La herramienta participativa se retomó en 2021 combinando encuentros por Zoom con votación digital.

En 2021 Vicente López destinó 200 000 000 de pesos argentinos al presupuesto participativo, cifra distribuida del siguiente modo: la mitad, en partes iguales, para cada uno de los nueve barrios que componen el municipio²⁵ y la otra mitad, asignada según la cantidad de población, de modo que tres barrios, Olivos, Munro y Florida Oeste, fueron los que más presupuesto tuvieron disponible.

21 Entrevista con Iris Moreyra, responsable del PP de San Lorenzo, y Matías Guzmán, del equipo técnico de PPJ, 06/10/2021.

22 Salvo en el presupuesto participativo juvenil.

23 Plataforma de código abierto: <https://github.com/DemocracyOS/democracys>

24 <https://democraciaenred.org/>

25 Vicente López, Olivos, Florida, La Lucila, Villa Martelli, Florida Oeste, Munro, Carapachay, Villa Adelina.

La metodología del presupuesto participativo se mantuvo sin mayores cambios pese a la digitalización del proceso en los dos factores en los que encontramos continuidades también para Escobar y San Lorenzo: la estructura territorializada y las etapas del ciclo. La responsable del proceso afirmaba que esta definición no había cambiado con la dinámica *online* y que los participantes pensaban, proponían y votaban proyectos para sus barrios y no para el municipio en su conjunto: “Este presupuesto participativo tiene una lógica territorial por localidad”.²⁶

El ciclo se suele desarrollar, como en los otros casos, entre los meses de marzo y agosto/septiembre de cada año. La primera etapa consiste en las reuniones informativas y de diagnóstico: estas tenían lugar en cada uno de los barrios del municipio de manera presencial antes de la pandemia, pero en 2021 se desarrollaron por medio de Zoom con el formato de encuentros sincrónicos. En estos encuentros se hacía un plenario y luego se pasaba a salas temáticas de discusión según los intereses de los/as participantes (a. seguridad y espacio público; b. cultura, educación, deportes y salud). Estos encuentros sirvieron para explicar la metodología y etapas del presupuesto participativo pero también para que los/as vecinos/as comenzaran a plantear sus primeras ideas antes de presentar propuestas.

La segunda etapa corresponde a la presentación de propuestas. Cualquier persona mayor de 16 años que vive o trabaja en alguno de los barrios de Vicente López puede participar. Las propuestas se presentaron en 2021 por medio de la plataforma especialmente diseñada con esa finalidad y con la cual el municipio ya venía trabajando.²⁷ Cada participante puede presentar una iniciativa para uno de los nueve barrios del municipio, pero no para todo el territorio en su conjunto. Los participantes pueden presentar propuestas de obras o equipamientos para espacios públicos, centros de salud, escuelas, organizaciones de la sociedad civil y entidades sin fines de lucro, o campañas o talleres sobre un tema que se limitan al año de ejecución (porque no es posible realizar contratación de personal estable por medio de esta herramienta participativa). La normativa del presupuesto participativo de Vicente López explicita la existencia de un monto máximo por propuesta (no puede superar los 5 000 000 de pesos). Esto es algo que suele ocurrir, es decir, que se favorezca la selección de más proyectos de menor alcance o que se evite que uno o pocos proyectos se lleven todo el presupuesto (Annunziata, 2011), pero en este caso los participantes conocen de antemano la limitación que define el municipio. En 2021 existió la posibilidad por medio de la plataforma de ser “autor asociado” a un proyecto presentado por otro participante, como un modo de agregar aquellas propuestas muy similares.

La tercera etapa es la de los análisis de factibilidad que realizan las áreas competentes del gobierno municipal. Los criterios para evaluar los proyectos son legales, técnicos y económicos y la decisión sobre cada proyecto es informada por medio de la plataforma web.

La cuarta etapa corresponde a la votación sobre la lista de proyectos que han sido considerados factibles por el municipio. En 2021 esta etapa tuvo que digitalizarse: primero se realizaron talleres por Zoom para asesorar a los participantes en la comunicación sobre los proyectos y explicar la votación y luego tuvo lugar la votación propiamente dicha en formato asincrónico por medio

26 Entrevista con Pamela Niilus, responsable del presupuesto participativo de Vicente López, 13/12/2021.

27 <https://presupuestoparticipativo.vicentelopez.gob.ar>

de la plataforma (durante 14 días del mes de octubre de 2021). Cada participante pudo elegir hasta tres proyectos, tildándolos del listado de proyectos del o de los barrios en los que estaba habilitado para votar según su registro en la plataforma. Para el municipio, la digitalización de la votación fue la mayor novedad que trajo la pandemia: “La verdad es que hicimos más reuniones que el último año presencial, porque además como estábamos introduciendo el voto *online* que era algo nuevo...”.²⁸ En la experiencia de Vicente López, la digitalización, en particular de la votación, supuso un importante descenso en la cantidad de participantes (pasaron de 76 000 en la última edición prepandemia a 13 000 personas). El equipo responsable lo atribuye en gran medida al proceso de verificación de identidad que se requirió para confección el padrón electoral; los vecinos debían compartir su Documento Nacional de Identidad (DNI) o un servicio a su nombre para demostrar su domicilio personal, laboral o educativo en el territorio y esto los desalentó a crearse los usuarios. También cambió el perfil de los participantes en cuanto a la edad: los mayores de 55 años, que antes de la pandemia eran quienes más participaban, en 2021 estuvieron menos presentes y, en cambio quienes más participaron tenían entre 30 y 40 años.²⁹ Un punto en común con los casos de San Lorenzo y Escobar es el efecto que tuvo la brecha digital. En los barrios vulnerables del municipio y cuando se trataba de gente mayor, los interesados en participar no tenían siquiera una casilla de correo electrónico para poder registrarse en la plataforma. En Vicente López, tratándose de un municipio de mayor nivel socioeconómico general que los otros dos,³⁰ esto se notó sobre todo en términos generacionales; por esta razón el equipo responsable del presupuesto participativo organizó reuniones en centros de jubilados para ayudar a los participantes a abrirse una casilla de correo personal: “... fuimos a tener reuniones presenciales después sobre todo con los centros de jubilados, que los que participaban eran 14 o 16... con ellos hicimos algo bastante personalizado...”.³¹ En las reuniones de presentación de ideas por Zoom, sin embargo, la participación aumentó con respecto a su versión previa presencial cerca de un 12-13 %, lo que corresponde a unas 350 personas en total. Participaron entre 30 y 60 personas en cada reunión y en promedio 15 participantes tomaron la palabra en cada una de ellas.

Impacto comparado de la digitalización

Como vemos en la tabla 1, Vicente López es el municipio con mayor población y también aquel que destinó en 2021 un mayor monto por habitante al presupuesto participativo; le sigue Escobar con una cantidad de población similar pero poco más de la mitad de presupuesto por habitante; y San Lorenzo, finalmente, es el municipio de población más reducida y el que ha destinado también en 2021 el menor presupuesto por habitante (un 20 % de lo que destinó Vicente López). Sin embargo, los diferentes tamaños poblacionales de los municipios o los distintos montos asignados al presupuesto participativo en los tres casos no implicaron variaciones evidentes en cuanto al proceso de digitalización y sus impactos.

28 Entrevista con Pamela Niilus, responsable del presupuesto participativo de Vicente López, 13/12/2021.

29 La participación de los menores de 30 años fue muy escasa, como sucedió en San Lorenzo con el presupuesto participativo juvenil.

30 Solo el 5 % de su población vive en barrios vulnerables o precarios.

31 Entrevista con Pamela Niilus, responsable del PP de Vicente López, 13/12/2021.

Tabla 1:

Información del presupuesto participativo 2021 por municipio en Escobar, San Lorenzo y Vicente López.

Municipio	Escobar	San Lorenzo	Vicente López
Provincia	Buenos Aires	Santa Fe	Buenos Aires
Habitantes	213 619	46 239	270 929
Intendente en 2021	Ariel Sujarchuk	Leonardo Raimundo	Jorge Macri
Partido del Intendente	Frente de Todos (oficialismo nacional)	Frente Progresista Cívico y Social (oposición nacional)	Juntos x el Cambio (oposición nacional)
Monto total destinado (ARS \$)	90 000 000	7 200 000	200 000 000
Monto destinado por habitante (ARS \$)	421	156	738
Formato	Sincrónico y asincrónico	Asincrónico	Sincrónico y asincrónico
Propuestas	1 500	113	571
Factibles	Sin información	86	217
Ganadoras	26 módulos	30	76
Participantes	Sin información	778	14 149
Porcentaje de participantes sobre población	Sin información	1,69	5,22

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas y relevamiento documental de las páginas web de los tres municipios

En primer lugar, como ya mencionamos, en los tres casos se mantuvo la base territorial de la política participativa, es decir, el hecho de idear, elaborar proyectos y votar proyectos para un barrio, distrito u UGC, que dispone de una fracción del presupuesto total asignado al presupuesto participativo. Si bien la digitalización podría permitir más fácilmente combinar las escalas y pensar proyectos para toda la ciudad (Annunziata, 2020), los tres municipios estudiados optaron por mantener una lógica del dispositivo semejante a aquella usada en su funcionamiento presencial, asociado a las experiencias territoriales del entorno inmediato.

Por otro lado, un hecho significativo en los tres casos analizados radica en la discriminación entre proyectos presentados por vecinos y proyectos presentados por organizaciones de la sociedad civil, fundaciones o instituciones del territorio. Para las tres experiencias la posibilidad de que grupos organizados con pertenencias colectivas presenten proyectos en el presupuesto participativo era valorada de manera positiva antes de la pandemia y no dejó de serlo con la digitalización del proceso. En 2021 los tres municipios mantuvieron la lógica de la participación comunitaria, a pesar de que la participación *online* tiende a favorecer la lógica de la participación individual. En Escobar, los participantes no podían registrarse en la plataforma como organizaciones, sino solamente como vecinos, pero en la descripción de las propuestas que presentaban mencionaban su pertenencia a tal o cual organización (cuyo reconocimiento municipal o personería jurídica luego verificaba el

equipo responsable). En San Lorenzo, los proyectos denominados “institucionales” tenían incluso un presupuesto diferenciado. En Vicente López estaban habilitadas a presentar propuestas las instituciones de bien público registradas en el municipio y las instituciones educativas de gestión estatal de la Provincia de Buenos Aires con sede en el territorio, y el equipo responsable tuvo que desarrollar una estrategia específica para elaborar “padrones especiales” para los votantes de dichas instituciones en modalidad *online* (eventualmente personas vinculadas a esas instituciones con sede en el territorio pero no necesariamente habitantes de Vicente López). En 2021, de las 571 propuestas presentadas, 158 fueron institucionales (y 413 de vecinos).

En tercer lugar, ninguno de los tres casos habilitó procesos de deliberación asincrónicos por medio de plataformas digitales diseñadas para eso. Mientras que Escobar utilizó la misma plataforma empleada para trámites habituales, con funcionalidades restringidas, tanto Vicente López como San Lorenzo trabajaron la versión digital del presupuesto participativo con plataformas específicas para la participación que hubieran podido alojar intercambios entre participantes. Pero San Lorenzo optó por no contar con un momento deliberativo y simplificar el proceso en presentación de propuestas y votación asincrónica, y Vicente López, por su parte, eligió reemplazar los encuentros de intercambio “cara a cara” por reuniones sincrónicas por Zoom que fueron, en la práctica, informativas más que deliberativas.

Cabe hacer una acotación: en los momentos en que se dieron intercambios por Zoom, los responsables del proceso participativo se sorprendieron positivamente por diversos aspectos de la calidad deliberativa. En Escobar: “La espontaneidad en el Zoom también apareció... cosa que eso lo rescaté como positivo... yo pensaba que iba a ser como estar hablándole a 100 personas todas *muteadas*, pero no, apareció la necesidad de tomar la palabra, de preguntar”. En Vicente López, al equipo responsable le llamó la atención el éxito en el funcionamiento deliberativo de estas reuniones, en parte debido a que varias de las personas presentes ya se conocían porque venían participando de ciclos anteriores: “Hay muchos que participan todos los años... yo a veces no me acuerdo exacto los nombres de todos pero veía las caras y decía ‘estos ya son del núcleo duro’”.³² En las reuniones por Zoom los participantes tenían la cámara encendida y su nombre, lo que facilitaba que se refirieran unos a otros en sus intervenciones; pero, sobre todo, el clima que predominó en esos encuentros fue el de la argumentación respetuosa. Como observaba la responsable de la herramienta: “Cuando son presenciales la gente va como con más reclamos, y más reclamo individual además... te cuentan sus problemas, lo que le pasó, que en la puerta de su casa pasa tal cosa y tal cosa... acá [por Zoom] a mí me llamó la atención que la gente escuchaba lo que decía el otro y cuando tomaban la palabra comentaban, le hacían un comentario al otro... hablaban entre ellos muchas veces... y no hubo ni un reclamo así... intenso, nadie se puso mal ni se enojó...”.³³ De todos modos, es necesario matizar el éxito deliberativo de los encuentros sincrónicos porque en ningún caso se trató de instancias para la discusión de proyectos, sino que fueron reuniones informativas en las que los vecinos tomaban la palabra para preguntar por la pertinencia de sus ideas, o, en Vicente López, también reuniones para asesorar a los participantes en las campañas de comunicación para promocionar sus proyectos antes de la votación.

32 Entrevista con Pamela Niilus, responsable del presupuesto participativo de Vicente López, 13/12/2021.

33 Ídem.

En definitiva, lo que observamos es que en las tres experiencias se buscó atravesar el proceso de digitalización tratando de mantener el mismo espíritu de la participación presencial (territorializada y comunitaria), es decir, tratando de adaptarse al nuevo contexto (obligado) de giro digital pero sin promover un cambio de paradigma.

En los tres municipios la digitalización tuvo también efectos similares, aunque con leves variaciones que vale la pena mencionar. Por un lado, como acabamos de señalar, se debilitó el componente deliberativo de los procesos participativos. Por otro lado, la digitalización tuvo un efecto excluyente por la existencia de la brecha digital, pero en Vicente López fue más importante la brecha generacional que la socioeconómica por tratarse, en general, de un municipio de mejores ingresos e infraestructura que los otros dos. En Escobar, el caso con mayores sectores de población vulnerable, su responsable notaba una pérdida significativa de participantes: “Por ejemplo en Savio que es por ahí donde tenemos zonas con mayor vulnerabilidad, [antes de la pandemia] algunas reuniones se hacían en la calle... teníamos una pantalla y teníamos 100 personas ahí paradas o sentadas... y quizá es ahí donde veo un poco la limitación [con la digitalización]... Termina estando la participación un toque sesgada por los que tiene acceso”.³⁴ Probablemente influidos por las limitaciones que impone la brecha digital, la concepción de la participación que transmitieron los implementadores en los tres casos corresponde a un modelo de participación comunitaria, que hace hincapié en el contacto entre las personas, la dinámica colectiva y el fortalecimiento de redes preexistentes. Por eso, lo digital se interpreta como una herramienta de adaptación a un contexto crítico pero no como la estructura misma de la participación. Por ejemplo, la responsable de esta política de Escobar sostenía: “Me cuesta todavía sentir que la virtualidad nos resuelve o nos allana el camino en cuanto a la participación... todavía estoy como un poco escéptica”.³⁵ Incluso los creadores de la plataforma operante en San Lorenzo afirmaban: “Nuestro lema es complementar a la participación ciudadana; la participación ciudadana es presencial y se complementa con algo digital... nunca tuvimos el mensaje de ‘esto va a cambiar todo el sistema y va a ser todo digital’”.³⁶

Conclusión: digitalización obligada y adaptación

El análisis de la experiencia de construcción de presupuestos participativos digitales en los municipios argentinos de Escobar, San Lorenzo y Vicente López durante el año 2021 nos permite concluir que el giro digital obligado por la pandemia se produjo en el marco de una estrategia adaptativa y no representó un cambio de paradigma, es decir, no se buscó salir del paradigma de la “participación comunitaria” hacia el que hemos denominado “participación conectiva”. Esto se fundamenta en distintos aspectos de las experiencias descritas: se mantuvo la metodología basada en la descentralización territorial; se mantuvieron las mismas etapas que en la versión presencial de los presupuesto participativos; se mantuvo la posibilidad de participar individualmente o como miembro de una organización del territorio; se intentó que las actividades *online* fueran similares a las que se realizaban de modo presencial (como el formulario de presentación de proyectos en

34 Entrevista con Soledad Giménez, responsable del presupuesto participativo de Escobar, 26/06/2021.

35 Ídem.

36 Entrevista con Guillermo Croppi y Augusto Mathurín, Virtuágora, 06/10/2021.

Escobar que trataba de parecerse al formulario en papel); se sugirieron proyectos que ya se habían realizado en ciclos anteriores para orientar a los participantes; los equipos municipales mantuvieron su visión de la participación como inherentemente presencial y subsidiariamente digital.

Al permanecer dentro del paradigma de la participación comunitaria, los efectos de la digitalización fueron más negativos que positivos para los equipos municipales: se redujo la cantidad de participantes, y en particular de aquellos de las zonas más vulnerables por la brecha digital, cambió el perfil de edad y se resintió la dimensión deliberativa de los presupuestos participativos (ya que, aunque se mantuvieron reuniones digitales sincrónicas para poder intercambiar con los participantes, no fueron reuniones destinadas a elaborar colectivamente los proyectos a presentar).

Por otra parte, la adaptación resultó más exitosa allí donde la experiencia previa con la digitalización había sido más intensa: esto es, en los municipios de Vicente López, en primer lugar, y en San Lorenzo en segundo lugar. Mientras que San Lorenzo y Escobar habían experimentado previamente con la digitalización de la etapa de votación, solo Vicente López ya había ensayado la etapa de presentación de proyectos por medio de la plataforma. La correlación de esta información con las desigualdades propias de cada territorio (recordemos que de acuerdo a los hogares con NBI Escobar es el municipio con más población vulnerable) es un dato significativo porque prueba el efecto negativo de la brecha digital material.

Al momento de concluir este artículo han comenzado los ciclos 2022 de los presupuestos participativos en los tres casos; quedará para futuras investigaciones indagar sobre cómo se modificaron de manera más permanente los presupuestos participativos en el contexto postpandemia y cuáles serán las formas predominantes de hibridación *offline-online*. Un interrogante a explorar concierne a la relación entre adaptación e hibridación (No, Mook y Schugurensky, 2016) de las prácticas participativas: ¿En qué medida los presupuestos participativos híbridos serán producto de una adaptación y en qué medida surgirán de un diseño deliberado que busque combinar las ventajas de las dinámicas presenciales y digitales? Otra línea de investigación que se abre a partir de este estudio es la comparación entre experiencias que se puedan enmarcar en el paradigma de la participación comunitaria y experiencias más afines al paradigma de la participación conectiva: ¿Cuál resultará finalmente más capaz de incidir en las decisiones? ¿Cuál será el enfoque más inclusivo?

Referencias

- Annunziata, R. (2011). La política de la singularidad de la experiencia. En I. Cheresky (ed.). *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo- CLACSO.
- 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*, 1(77), 157-186. [ibit.ly/MXN5](https://doi.org/10.18156/revista.177.157-186).
- Annunziata, R., Arena, E. y Basualdo Franchino, U. (2021). ¿Giro digital? Desafíos de los presupuestos participativos argentinos frente a la pandemia de Covid-19. *Política. Revista de Ciencia Política*, 59(1), 59-80. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2021.61609>.

- Arena, E. (2018). Participatory Budgeting in Argentina (2002-2018): Advances and Setbacks in the Construction of a Participatory Agenda. En N. Dias (org.). *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*. Faro, Portugal: Oficina. ibit.ly/ADkm.
- Avritzer, L. (2014). *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Baiocchi, G. (2001). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics & Society*, 29(1), 43-72. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001003>.
- Bennett, L. W. y Segerberg, A. (2012). The logic of connective action. *Information, Communication & Society*, 15(5), 739-768. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.670661>
- Bertone, G.; De Cindio, F. y Stortone, S. (2015). LiquidFeedback in Largescale Civic Contexts: Framing Multiple Styles of Online Participation. *Journal of Social Media for Organizations*, 2(1), 1-26. ibit.ly/3dB8.
- Bhusal, Th. (2020). Citizen participation in times of crisis: Understanding participatory budget during the COVID-19 pandemic in Nepal. *ASEAN Journal of Community Engagement*, 4(2), 321-341. <https://doi.org/10.7454/ajce.v4i2.1103>
- Carmona, R. y Martínez, C. (2018). El presupuesto participativo en el contexto argentino reciente: un balance multidimensional e impactos a nivel local. En R. Carmona y A. López Accotto (comps.). *El presupuesto participativo en la Argentina Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (pp. 107-127). Los Polvorines: UNGS. ibit.ly/HqcY.
- Cho, Ch., Tiphaine, J. y Maurice, J. (2021). ‘Whatever it takes’: first budgetary responses to the COVID-19 pandemic in France. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 33(1), 12-23. [z ibit.ly/LMNi](http://ibit.ly/LMNi).
- Coleman, S. y Moss, G. (2012). Under Construction: The Field of Online Deliberation Research. *Journal of Information Technology & Politics*, 9(1), 1-15. <https://doi.org/10.1080/19331681.2011.635957>.
- Coleman, S. y Cardoso Sampaio, R. (2016). Sustaining a democratic innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. *Information, Communication & Society*. Vol 20, N° 5, pp. 754-769. <https://doi.org/10.1080/19331681.2011.635957>
- Ferreira, G. y Faria, J. S. (2018). The Motivation to Participate in Citizen-Sourcing and Hackathons in the Public Sector. *BAR*, 15(3), art. 2. <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2018180006>.
- Garza Herrera, C. (2020). *Los efectos del uso de tecnología y rediseño de procesos de deliberación pública en la participación ciudadana: estudio de caso del presupuesto participativo en San Pedro Garza García en 2019*. Tesis de Maestría en Administración Pública y Política Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. ibit.ly/nzBj.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001>.

- Graham, T. (2010). The Use of Expressives in Online Political Talk: Impeding or Facilitating the Normative Goals of Deliberation? En E. Tambouris, A. Macintosh y O. Glassey (eds.). *Electronic Participation, Lecture Notes in Computer Science* (pp.26-41), Berlín, Heidelberg: Springer. ibit.ly/ufX2.
- Grandinetti, R. y Miller, E. (2019). Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, XI (21), 89-112. <https://doi.org/10.32457/riem.vi21.306>.
- Hartz-Karp, J. y Sullivan, B. (2020). The Unfulfilled Promise of Online Deliberation. *Journal of Deliberative Democracy*, 10(1), artículo 16, 1-5. Disponible en: <https://delibdemjournal.org/article/id/462/> Hernández Trejo, N.E. (2020). Los desafíos para la participación ciudadana desde el contexto de la emergencia sanitaria. *Espacio I+D, Innovación más Desarrollo*, 9(25), 80-98. <https://doi.org/10.31644/IMASD.25.2020.a05>.
- Loukis, E. N. (2018). Citizen-Sourcing for Public Policy Making: Theoretical Foundations, Methods and Evaluation. En R. Gil-Garcia, Th. Pardo, L. F. Luna-Reyes (comps.), *Policy Analytics, Modelling, and Informatics. Innovative Tools for Solving Complex Social Problems*. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-61762-6_8.
- Manosevitch, I. (2014). The Design of Online Deliberation: Implications for Practice, Theory and Democratic Citizenship. *Journal of Public Deliberation*, 10(1), artículo 9, 1-4. ibit.ly/5snE.
- McNulty, S. (2019). Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 6(11), 7-30. ibit.ly/UifN.
- Montecinos, E. (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y Gobierno*, 21(2), 351-378. ibit.ly/hMZP.
- No, Won; Mook, Laurie y Schugurensky, D. (2016). Concurrent or Integrated Hybridity? Exploring Offline and Online Citizen Participation in Invited Spaces. *International Journal of Organization Theory and Behavior (IJOTB)*, 19(4), 514-534. <https://asu.pure.elsevier.com/en/publications/concurrent-or-integrated-hybridity-exploring-offline-and-online-c/fingerprints/>.
- Noveck, B., Dinesh, A., Rivera B., Gambrell, D., Gimeno, E., Joerger, G.,... Alsina, V.(2020). Crowdlaw for congress. Strategies for 21st Century Lawmaking. GovLab, octubre de 2020. Disponible en: <https://congress.crowd.law/about.html>
- Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Documento de trabajo IDCR- OEA. <http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/EN%20EL%20MUNDO/cuatro.pdf>. Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10 (1), 7-19.
- Pineda Nebot, C. (2018). El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras. *Revista de Gestão e Secretariado*, 9(1), 265–292. DOI: <http://doi.org/10.7769/gesec.v9i1.687>
- Ramírez-Alujas, A. (2021). Panorama global del gobierno abierto local: Avances y desafíos de la estrategia de gobierno abierto subnacional en el marco de Open Government Partnership

- (OGP). En L. F. Aguilar Villanueva, E. A. Ruvalcaba Gómez y J. I. Criado Grande (coords). *Gobierno abierto en Iberoamérica. Estudios de caso en gobiernos subnacionales*. Ciudad de México: CUCEA. https://www.academia.edu/54375848/Panorama_global_del_gobierno_abierto_local_Avances_y_desaf%C3%ADos_de_la_estrategia_de_gobierno_abierto_subnacional_en_el_marco_de_Open_Government_Partnership_OGP_
- Signorelli, G. (2016). El rol de los territorios populares en el presupuesto participativo de las ciudades de Porto Alegre y Rosario. *América Latina Hoy*, (72), 103-128. <http://doi.org/10.14201/alh201672103128>.
- Signorelli, G. (2020). Hacia una participación anfibia: desafíos del mundo online y offline en la participación ciudadana. El caso de Rosario. En E. Actis, M. Berdondini y S. Castro Rojas (comps.). *Ciencias Sociales y Big Data Representaciones políticas, disputas comunicacionales y política internacional*. Rosario: UNR. <https://alacip.org/?p=41355>.
- Spada, P., Mellon, J. Peixoto, T. y Sjoberg, F. (2016). Effects of the internet on participation: Study of a public policy referendum in Brazil. *Journal of Information Technology & Politics*, 13(3), 187-207. <https://doi.org/10.1080/19331681.2016.1162250>.
- Strandberg, K. y Grönlund, K. (2018). Online Deliberation. En A. Bächtiger, J. Dryzek, J. Mansbridge y M. Warren (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.50>.
- Suárez Elías, M. (2022). *La participación institucionalizada en Montevideo: un análisis de los procesos de "Presupuesto Participativo" y "Montevideo Decide"*. Ponencia presentada en Society of Latin American Studies Conference, 21-22 de abril de 2022.
- Suárez Ramírez, N. (2020). *Metodologías de gestión para la divulgación de los presupuestos participativos en Bogotá, bajo el contexto de la pandemia de la Covid-19 (2020)*. Tesis de Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial, UNAD. <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/48755/ndsuaezra.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Subirats, J. (2017). Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (191-207). Santiago: CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/44769>.
- Touchton, M., Wampler, B. y Spada, P. (2019). The digital revolution and governance in Brazil: Evidence from participatory budgeting. *Journal of Information Technology & Politics*, 16 (2), 154-168. <https://doi.org/10.1080/19331681.2019.1613281>
- Wampler, B., McNulty, S. y Touchton, M. (2018). Participatory Budgeting: Spreading Across the Globe. Documento de trabajo. Miami: University of Miami, Boise State University; Franklin & Marshall College. Disponible en: <https://www.transparency-initiative.org/blog/2626/participatory-budgeting-spreading-across-globe-2/>.
- Wampler, B., McNulty, S. y Touchton, M. (2021). *Participatory Budgeting in Global Perspective*. Oxford: Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/participatory-budgeting-in-global-perspective-9780192897756?cc=cl&lang=en&>