

Participación Ciudadana Digital. Un análisis del instrumento “Ideas” de la plataforma “Montevideo Decide”

Mariano Suárez¹

Resumen

Este artículo analiza un instrumento de participación *online* “Ideas” que es un componente de la plataforma virtual Montevideo Decide. La información analizada fue obtenida de entrevistas a actores y observaciones en la plataforma. Para dicho análisis se utilizan estas variables: a) Límites y posibilidades para la participación online; b) tipo de propuestas; c) proceso de interacción; y d) características de la etapa de factibilidad. También se propone establecer algunas similitudes y diferencias en estas variables con relación al Presupuesto Participativo de Montevideo. El argumento es que, si bien, existe una incidencia del formato (online) en las variables analizadas, por ejemplo, en la deliberación o el perfil de los participantes, también juega un papel decisivo el diseño institucional, promoviendo o anulando el intercambio, la creatividad o las propuestas de mayor alcance.

Palabras clave: participación digital, plataformas, deliberación, tipo de propuestas.

Digital Citizen Participation. An analysis of the "Ideas" tool of the "Montevideo Decide" platform

Abstract

This article analyzes an online participation tool "Ideas" which is a component of the virtual platform "Montevideo Decide". The information analyzed was obtained by interviews with stakeholders and observations on the platform. The following variables are used for this analysis: a) limits and possibilities for online participation; b) type of proposals; c) interaction process; and d) characteristics of the feasibility stage. It is also proposed to establish some similarities and differences in these variables linked to the Participatory Budget of Montevideo. The argument is that although there is an impact of the (online) format on the variables analyzed, for example deliberation or profile of the participants, the institutional design it has a decisive role, promoting or nullifying exchange, creativity or proposals of greater scope.

Keywords: digital participation, platforms, deliberation, type of proposals.

Introducción

El debate político e intelectual sobre la democracia a inicios del siglo XXI, no solo está signado por críticas a su forma tradicional –democracia representativa– sino también por el conjunto de respuestas que se fueron ensayando e implementando que son de las más variadas y que incluyen aspectos participativos y deliberativos en el desarrollo de las políticas en todos los ámbitos –desde lo local hasta lo transnacional–.

En este escenario, el papel de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) adquieren un rol central en el debate. Pese al reconocimiento de la importancia de la

¹ Profesor de la Universidad de la República (Uruguay), Doctor en Estudios Sociales de América Latina, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), investigador activo del SNI-Uruguay, y co-coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO Procesos y Metodologías Participativas. Correo: marianodoc01@hotmail.com

información y comunicación digital en el mundo actual, aún está planteada la discusión sobre los impactos de la incorporación de las TIC en el mejoramiento de las democracias. Hay algunos discursos que han enfatizado en sus bondades para trascender las barreras de las distancias territoriales, mientras que otros han puesto el acento en su carácter excluyente debido a la existencia de brechas digitales, tanto en el acceso como en el uso de la herramienta.

En ese sentido, en un momento en el que se ha acelerado aún más el uso de las TIC como producto de la pandemia y la consigna de “quedate en casa”, indagar sobre las posibilidades y limitaciones de la participación ciudadana digital resulta clave. El artículo está basado en datos obtenidos en una investigación en curso que analiza la participación *online* en ámbitos institucionalizados y no institucionalizados de Uruguay, Argentina y México. La información presentada fue obtenida a través de entrevistas a participantes del “Ciclo Ideas” y funcionarios del Montevideo Lab, que es el órgano que lleva adelante el trabajo en el portal Montevideo Decide. Además, se realizó un análisis del contenido de la plataforma y de los proyectos financiados en los diferentes ciclos.

La era de la participación

A partir de la década del setenta, varios académicos y líderes de opinión comienzan a identificar que la democracia representativa empieza, en algunas partes más que en otras, a mostrar una estructura menos vertical, comenzándose a hablar de democracia participativa. Entre los autores más influyentes en esta nueva propuesta podemos encontrar a: Habermas, McPherson, Pateman, De Sousa Santos, entre otros. Si bien esto no es nuevo, ya que hubo países como Suiza que cuentan con mecanismos de participación ciudadana desde sus orígenes, la democracia moderna asignó al ciudadano, en general, un rol más ligado a la elección de autoridades que a la construcción colectiva de definiciones públicas. Siguiendo la idea de conciliación entre poder institucional representativo y participación ciudadana, se puede definir la democracia participativa como un: “[...] sistema democrático de gobierno que, para resolver los problemas de la vida social, en cada uno de los niveles, es capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible” (Ganuza y Álvarez Sotomayor, 2003: 18).

De manera que la democracia participativa implica el llamado a la participación de los ciudadanos en el ámbito de las políticas públicas, entablando un diálogo más intenso entre el sistema político y el resto de la ciudadanía (Sintomer y Ganuza, 2011). Este tipo de democracia intenta superar el problema de viabilidad de la democracia directa generando un conjunto de mecanismos institucionales a través de los cuales los ciudadanos asumen un rol activo en el ámbito de las políticas públicas.

Schneider y Welp (2015), proponen clasificar estos mecanismos institucionales en función de los sujetos habilitados para participar, distinguiendo así tres tipos de instituciones de participación ciudadana: deliberativas, semi-representativas y directas. En el primer caso, los habilitados a participar son todos los habitantes y/o organizaciones de la sociedad civil;

en el segundo, los participantes son delegados (ciudadanos u organizaciones) electos por la ciudadanía o designados; por su parte, en el tercer tipo quienes pueden participar son todos los ciudadanos habilitados para votar. A su vez, los mecanismos de participación deliberativos, en general, implican el diálogo y/o toma de decisiones abierta a todos los ciudadanos sobre un espectro de temas seleccionados por el gobierno o propuestos por la ciudadanía mediante procedimientos predefinidos y en un ámbito limitado de intervención (el “Ciclo Ideas” del Montevideo Decide o el Presupuesto Participativo (PP) serían ejemplos); en cambio, las semi-representativas asumen en general la forma de consulta a estos órganos ciudadanos con miras a orientar políticas sectoriales o cuestiones vinculadas a subunidades territoriales (concejos vecinales, consejos sectoriales, etc.); finalmente, los mecanismos directos permiten una participación autónoma y no controlada por el gobierno (iniciativa ciudadana legislativa, referéndum revocatorios, plebiscitos constitucionales, entre otros) (Schneider y Welp, 2015).

A grandes rasgos se podría decir que las instituciones de democracia directa de alguna manera compiten con las de la democracia representativa debido a que se abren los espacios de toma de decisión a un nuevo actor, la ciudadanía, que puede eventualmente enfrenta a la legislatura. Las instituciones semi-representativas tienden a incluir un nuevo actor al marco de la representación, mientras que las instituciones de participación deliberativa pueden jugar un rol u otro según su diseño específico (Suárez, 2021).

Gobierno electrónico y democracia digital

Estas transformaciones en la gestión pública sucedidas sobre todo en las últimas dos décadas del siglo XX, adquieren un nuevo salto de complejidad a principios del siglo XXI con la incorporación de las TIC en el ejercicio de la política y la democracia.

Dicho fenómeno ha dado lugar a múltiples conceptos que buscan contribuir a su abordaje. Por un lado, se habla de “gobierno electrónico” para referirse a la incorporación de tecnologías digitales a la gestión pública. Se trata de una importante transformación en la gestión y prestación de servicios públicos a través de la utilización de recursos como páginas web, plataformas interactivas, trámites online, etc. El objetivo principal del gobierno electrónico es mejorar la calidad de estos servicios para beneficiar a ciudadanos y empresas, proporcionándoles más información y mejorando los canales de comunicación y la forma de desarrollar las políticas públicas, esto a su vez genera más transparencia y ahorro de recursos (Araya, 2005; García Guitián, 2016). El gobierno electrónico puede venir de la mano de la gestación de una democracia digital o no, ya que la mejora en la eficacia, eficiencia y seguridad a través del uso de las TIC puede beneficiar también a gobiernos no democráticos y que, por tanto, no utilizan estos procesos para desarrollar la democracia.

Entonces, la conocida idea de democracia digital tiene relación con el gobierno electrónico, pero tiene otras implicancias. No hay democracia digital sin gobierno electrónico, pero sí es posible la relación inversa (García Guitián, 2016). Sin embargo, la idea de gobierno electrónico tiene dentro de su filosofía acortar las distancias con los ciudadanos

y fomentar la participación ciudadana a través de medios digitales, pero no necesariamente se empodera a los ciudadanos para tomar decisiones reales sobre asuntos públicos. Es posible pensar en una participación ciudadana más vinculada a la lógica de los consumidores de servicios públicos que buscan mejorar los mismos acercando sugerencias y reclamos, lo cual nuevamente esto puede suceder en contextos no democráticos.

La diferencia entre ambos conceptos estaría entonces en la intensidad y el carácter interactivo de la participación, que en la noción de democracia digital implica la dotación de poder real en donde los ciudadanos son incorporados en los procesos de toma de decisiones (García Guitián, 2016). Se trata entonces de procesos que pueden funcionar en simultáneo y como complementarios pero que no necesariamente deben terminar convergiendo.

Algunos aportes de la investigación sobre el tema

En un sentido general Sorj (2015), plantea que, respecto al análisis de la influencia de internet en la vida política, la bibliografía se divide entre “optimistas” y “pesimistas”, los primeros haciendo énfasis en los aportes a la vida democrática de la sociedad, y los segundos haciendo hincapié en la simplificación de la vida política que conlleva el uso de internet.

En ese marco amplio existen indagaciones en torno al activismo político en internet o activismo digital (Sorj y Fausto, 2016; Candón Mena y Benítez Eyzaguirre, 2016), el rol de la sociedad civil en dicho contexto (Sorj y Fausto, 2015), así como de la creciente importancia de las redes en el marco de movimientos sociales (Welp, 2016) y en las disputas electorales (Paniagua Vázquez, 2018).

Más específicamente en relación a estudios de herramientas de participación digital de gobiernos locales se puede mencionar el trabajo realizado por Rocío Annunziata (2019), “El impacto de los Presupuestos Participativos *online* en el tipo de proyectos. Un análisis de la experiencia de BAElige”, en él se analiza la experiencia de BAElige que es un presupuesto participativo *online* en todo su ciclo realizado en la ciudad de Buenos Aires. La autora focaliza en el análisis del tipo de propuestas presentadas y seleccionadas a través de esta política de participación digital. El estudio concluye que las propuestas seleccionadas tienden a ser más generales que en los Presupuestos Participativos “cara a cara” en donde suelen verse propuestas más territorializadas, fragmentadas y particulares. Se marca, sin embargo, que esta tendencia a atender problemas más generales es más el resultado de la forma como está diseñada la herramienta (que habilita la presentación de proyectos para toda la ciudad que luego obtienen más votos que los demasiado particularizados) que, de los procesos deliberativos ciudadanos o la búsqueda de apoyos, pues el dispositivo *online* no los favorece. Otro aspecto es que el formato digital ha permitido que intervengan otras formas de saberes y no solo el “saber de la experiencia” y esto es una fortaleza.

La misma autora escribe otro aporte denominado “De la participación a la innovación: las instancias de deliberación *online* promovidas por la ciudad de Buenos Aires”, en el mismo analiza la evolución de las instituciones participativas en la ciudad de Buenos Aires durante la pandemia y sostiene que se ha producido un cambio en las herramientas utilizadas,

abandonando la instancia participativa más importante, BAElige, e instalando nuevas herramientas de diálogos con vecinos por Zoom orientados a diagnósticos y algunas consultas digitales con “ideatones”. Annunziata sustenta que estas instancias se asemejan más a las investigaciones de mercado que a las instituciones participativas que caracterizaron la década pasada. En relación al impacto de las tecnologías en la deliberación, sostiene que si bien en las discusiones sincrónicas se presentan diferentes tipos de argumentaciones y se generan acuerdos y desacuerdos, hay, sin embargo, ciertos aspectos del formato que tienden a neutralizar el conflicto y la dimensión afectiva de la comunicación (Annunziata, 2022).

Por su parte, el artículo denominado “e-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: “Uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação” desarrollado por Rafael Cardoso Sampaio en 2016, también constituye un antecedente relevante para este trabajo. El estudio analiza experiencias de presupuestos participativos electrónicos (e-PPs) realizadas entre 2001 y 2013, intentando mostrar cómo los e-PPs se relacionan con otros proyectos de e-participación, haciendo foco en participantes, actividades y la posibilidad de usar métodos mixtos (online/presencial) para mitigar la brecha digital. Un hallazgo importante radica en que una parte significativa de los e-PPs no se refiere directamente a decisión política, sino a las sugerencias y peticiones (e-Solicitud). Se concluye que la adopción de tecnologías de información y comunicación para presupuestos participativos no ha conducido necesariamente a una mejora de tales procesos.

El caso de estudio: *Contexto político en que se desarrolla la herramienta “Ideas”*

Montevideo es la capital de Uruguay con una población de 1.319.108 habitantes. La misma es gobernada por una coalición de izquierda desde inicios de la década del noventa, el Frente Amplio. Junto con el proyecto de descentralización, desde el comienzo del proceso el Frente Amplio generó espacios de participación como los Consejos Vecinales (órganos deliberativos integrados por ciudadanos), la participación en la elaboración de los planes quinquenales, el Presupuesto Participativo y en las gestiones posteriores del Frente Amplio se impulsó el Plan Estratégico de Montevideo y los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ).² Dentro de este ecosistema participativo se incorpora en 2018 Montevideo Decide, que es una plataforma digital que permite a las y los ciudadanos opinar, proponer e incidir en las acciones que lleve a cabo la Intendencia de Montevideo.

A su vez, en los últimos tiempos, el gobierno de Montevideo viene desarrollando propuestas de participación *online* como la presentación de propuestas en el Presupuesto Participativo y un conjunto de instrumentos canalizados a través de la plataforma “Montevideo Decide”. En relación al presupuesto participativo se puede decir está incorporada nada más que la fase de presentación de propuestas las cuales se pueden hacer

² Fue una planificación participativa para el quinquenio realizada por primera vez en 1999. Seguidamente el mismo se fue actualizando para los períodos de 2005-2010 y 2010-2015.

de manera presencial u en formularios *online*. De esta forma el elemento más novedoso en participación digital viene de la mano de los instrumentos creados para “Montevideo Decide”, uno de los cuales será analizado en profundidad en este artículo.

Montevideo Decide surge en el año 2018, dentro del marco del laboratorio de innovación de la ciudad, Montevideo Lab, que se ubica dentro de la Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación de la Intendencia. Se trata de una plataforma digital CONSUL³ para participación ciudadana. De acuerdo con lo que se expresa en la propia plataforma, el objetivo de la misma es “promover y crear una cultura de participación ciudadana directa a través de medios digitales”. En ella la ciudadanía puede participar de debates, presentar iniciativas de proyectos, votar expresando preferencias, etcétera.

¿En qué consiste Montevideo Decide?

La plataforma ofrece los siguientes módulos de participación:

a) *Ideas*: esta herramienta, que será la que se analizará aquí, permite presentar propuestas para Montevideo. Cuando comienza el ciclo participativo, las ideas se suben a la plataforma por parte de los propios proponentes y quedan visibles para los otros participantes, los que podrán hacerles comentarios y expresar su apoyo a las ideas. Las propuestas que lleguen al apoyo requerido en la web (500 personas), pasan a estudio de viabilidad por parte de los técnicos de la Intendencia. Luego, los proyectos considerados viables, son sometidos a consideración de la gente en la modalidad Votación de la plataforma y si obtienen más votos por “sí” que por “no” la Intendencia se compromete a ejecutarlos.

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

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

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

Para participar en la plataforma es necesario darse de alta en la sección de registro. Existen dos niveles de usuarios. El nivel 1 permite acceder a Montevideo Decide a través de cuentas de Twitter, Facebook o Google +. Los usuarios registrados en este nivel tendrán acceso a los siguientes módulos: Debate (crear, comentar y apoyar debates) e ideas (proponer ideas). El nivel 2, es más avanzado, para lo cual es necesario realizar el registro de usuario

³ Es una de las conocidas plataformas de participación creadas en España que viene siendo adoptada por muchos gobiernos y organizaciones de todo el mundo. Mientras que CONSUL es un software libre que fue creado en Madrid y es en el que está basada la plataforma de Decide Madrid, la otra se denomina *Decidim* y fue creada en Barcelona, habiendo entre ambas diferencias en las funcionalidades de espacios de participación y en los componentes o mecanismos.

del Estado a través de un formulario de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). Estos usuarios pueden participar en: debates (crea, comenta y apoya debates), Ideas (proponer, comentar, apoyar y votar ideas) y Consultas (comentar las consultas realizadas por la Intendencia y decidir sobre consultas).

Límites y posibilidades para la participación online. Datos y percepciones

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

Pero ¿quiénes participan? No es posible responder de manera certera a esta pregunta ya que implicaría tener acceso a un registro de datos de los participantes que el gobierno no ha sistematizado y para el cual necesitaría solicitar los datos de los usuarios de nivel 2 a la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). Entonces, analizaremos los límites y posibilidades que brinda la plataforma virtual para participar, pero desde los datos de usos de internet en el país y las percepciones de participantes y funcionarios.

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

Pienso que es un mito lo de que la tecnología llega a ciertos lugares, a ciertas clases sociales y a otras no, alcanza por recorrer los lugares con más carencia y saber que la gente se entera de las cosas por Facebook, el tema no es de ese uso tecnológico porque la gente usa, el tema es de las facilidades que nosotros damos para que les llegue a las personas. (Funcionaria_1_Ideas)

Yo vivo en Nuevo Paris, un barrio bastante periférico, por un tema de infraestructura el internet nos permite tener ciertos espacios que no teníamos, yo hasta hace poco no tenía modo presencial. (Participante_2_Ideas)

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

[...] me parece que hay un perfil de personas con determinada literalidad digital, alguien que está acostumbrado a estar en las redes, que tiene un ID de gobierno digital, que tiene determinados componentes más allá de tener una computadora y conexión a internet. También hay una cuestión de saber usar esa herramienta, si vos usas el internet para usar las redes todos los días, nunca publicaste nada, puede que le sea difícil esa interfaz que tenía la plataforma, para mí es fácil, pero si tuviera 60 años necesitaría pedirle ayuda a alguien. (Participante_7_Ideas)

[...] vi que tenía pasos extras, y ahí vi que la gente mayor o se lo hacía yo o no funcionaba, por eso en mi caso siento que está mejor porque me es fácil lo digital, más ágil más ida y vuelta, pero la gente mayor que no está a tono con la tecnología es más difícil [...]. (Participante_1_Ideas)

Este segundo grupo de respuestas se ajusta a lo que marca la literatura especializada en donde se reconocen condicionantes estructurales que limitan la experiencia digital (Robinson et al., 2015), en particular en Uruguay el Informe de AGESIC (2019) “Encuesta de Usos de Tecnologías de la Información y la Comunicación” señala algunos condicionantes importantes en el uso de internet en el país. Por un lado, coincidiendo con la opinión de los participantes, la edad aparece como un elemento clave. En ese sentido, el trabajo muestra que el grupo etario más rezagado en el uso de internet es el de adultos mayores (65 años y más) que, si bien han realizado un incremento sustantivo en el uso en últimos años, todavía se aprecia que solo la mitad es usuario de internet y solo 1 de cada 3 se conecta diariamente (AGESIC, 2019). Del otro lado, el grupo de los más jóvenes tiene el uso más alto y los adultos están en el nivel intermedio.

Esas diferencias en el uso con seguridad marcan también diferencias a la hora de resolver situaciones en la red, entonces cuanto más sencilla es la herramienta mejor. La definición para el Portal Montevideo Decide fue colocar dos niveles de usuarios, el nivel más avanzado necesita de un usuario de gobierno expedido por AGESIC, es claro que esto es una limitante para gente que tiene un manejo básico de los dispositivos y las herramientas virtuales, la contracara es que de esta forma el gobierno asegura cierta seriedad en la participación e inhibe la participación irresponsable como los discursos de odio o las críticas no constructivas (muchas veces anónimas) que se producen en redes sociales. Entonces, ofrece mayores garantías para los participantes, pero tiene problemas inclusivos, en este caso, con los mayores de edad, los cuales, si bien vienen acortando a buen ritmo la brecha de uso, aún tienen dificultades, y, por tanto, se hace necesario en estos espacios generar medidas compensatorias que vayan acompañando sistemáticamente este proceso.

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

Se puede decir entonces que siendo Ideas una herramienta de participación digital, seguramente se ve atravesada por las limitantes estructurales en relación al uso de internet, en particular en el caso uruguayo, edad, nivel educativo y nivel socioeconómico, lo cual plantea la necesidad de realizar actividades sistemáticas de apoyo a estos sectores. Esto es percibido por algunos participantes que manifiestan no tener problemas con el uso de la herramienta, pero ser conscientes de que no es una cuestión generalizable, mientras que otros,

no visualizan con claridad esta limitación y focalizan su atención en las posibilidades que brinda, rompiendo las barreras de las distancias, abaratando costos, etcétera.

Tipo de propuestas

Otro de los aspectos interesantes de analizar en estos instrumentos es qué tipo de propuestas se llevan adelante a través de ellas. Algunas preguntas guías pueden ser: ¿Cuál es el alcance del efecto en el territorio que tienen las propuestas participativas? ¿Son propuestas que benefician a sectores amplios de la sociedad o se focalizan en grupos específicos? ¿Se abordan asuntos de la ciudad en su conjunto o refieren sobre todo a territorios “micro”, barrios o cuadras? ¿Predominan las propuestas clásicas de los gobiernos locales o aparecen ideas innovadoras?

Una tendencia bastante difundida en los presupuestos participativos presenciales de Uruguay y en otras experiencias de la región es generar una variedad de propuestas dispersas y circunscritas a pequeños ámbitos territoriales (Montecinos, 2009; Suárez, 2021). De hecho, el PP de Montevideo tiene un diseño territorial en donde la participación se realiza circunscripta a municipios y a zonas dentro de ellas, entonces el diseño marca la orientación a pensar en problemas relativos a lugares concretos y no a la ciudad en su conjunto.

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

En este punto se coincide con lo planteado por Rocío Annunziata (2019), para el PP online de Buenos Aires, en donde se sostiene que esta tendencia a abordar temas de ciudad se ve favorecida por un diseño que lo permite y por el estímulo de obtener mayores apoyos en la medida que la propuesta no está circunscripta a pequeños espacios. O sea, no es propiamente una característica de los procesos online, sino de aquellas herramientas cuyos diseños habilitan y en algún sentido estimulan este tipo de propuestas. Se ha observado también en esta investigación como las propuestas online pueden ser diseñadas para trabajar con divisiones territoriales como las del PP de San Lorenzo (Argentina) o el de Vicente López (Argentina), no generando de esta forma propuestas a nivel ciudad.

En lo que respecta a las temáticas de las propuestas, si tomamos al PP de Montevideo como punto de comparación, podemos ver que en éste dentro de las propuestas aprobadas predominan ampliamente los siguientes temas: a) la construcción y reparación de

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

La última guía, sobre si hay aspectos nuevos o son los temas y abordajes propios de la labor de los gobiernos locales, es un poco más difícil de responder. Se puede decir que en los PP ha habido dos tipos de propuestas bastante típicas, una se relaciona con proyectos propuestos por grupos y/o instituciones (privadas o públicas) que buscan compensar algunas carencias de su propio funcionamiento aprovechando el instrumento participativo. En algunos casos se piden algunas contrapartidas para favorecer a porciones más amplias de la comunidad y en otros no. Esos temas, aunque no son propiamente tareas del gobierno local, en general no son demasiado novedosos ni en relación a la problemática ni en la forma de abordaje. Luego suele haber propuestas relacionadas a temas del gobierno local como, el arreglo de plazas y el tránsito. En Ideas, el primer tipo de propuestas no aparecen, sí aparecen propuestas del segundo tipo, pero además se ven algunos temas y abordajes que no son tan típicos en estas herramientas participativas y en la tarea de los gobiernos locales como: bicicletas que generan energía, parques caninos, paseos peatonales, huertas urbanas, etcétera.⁴

El proceso de factibilidad

En todos estos instrumentos, luego del momento de proposición de ideas, hay un momento de análisis de factibilidad, que puede ser técnica, económica, legal, programática o una combinación de ellas, que a su vez precede al momento de toma de decisiones sobre cuáles serán las propuestas ejecutadas. En esta etapa, en general, quedan por el camino un alto porcentaje de las propuestas ciudadanas presentadas, ya sea por problemas técnicos o porque su ejecución excede los montos, posibilidades u objetivos del instrumento. En algunos casos se ha visto una representación ciudadana en el proceso, mientras que en otras, se trata de un proceso técnico en manos de funcionarios del gobierno.

En el caso de Ideas existen algunos elementos innovadores que jerarquizan la tarea de evaluación y otros que podrían ser mejorados para dotar de mayor transparencia al instrumento. Por un lado, el Ciclo Ideas muestra un elemento que lo hace más interesante a lo que sucede en el PP de Montevideo y en la mayoría de los programas participativos de este tipo, y tiene que ver con un intercambio *online* previo al inicio de la factibilidad que

⁴ Dentro de las propuestas no ganadoras también se aprecian ideas ciudadanas poco convencionales como las de crear una playa nudista o un tranvía turístico en Ciudad Vieja presentadas en el ciclo 2019.

puede hacer que algo inviable se transforme en viable con pequeñas modificaciones. En el PP de Montevideo, por ejemplo, todas las propuestas ya sea que se presentan de manera presencial u *online*, son un producto terminado y listo para ser evaluado en la etapa de factibilidad.

En Ideas lo que sucede es que las propuestas se suben a la plataforma y permanecen como ideas abiertas para recibir un *feedback* tanto de los otros participantes como de los funcionarios del gobierno, y ese intercambio previo, puede advertir a los ciudadanos de algunas cosas que se debieran modificar para tener más posibilidades en el estudio de factibilidad. Entonces, el intercambio es anterior al estudio de viabilidad como tal, pero es un periodo en el que las propuestas ya son objeto de análisis e intercambios entre participantes y con los funcionarios administradores de la plataforma, pudiendo aún ser modificadas. En el PP de Montevideo no existe esta posibilidad de mejorar las propuestas, entre otras cosas, porque no hay espacios de intercambio. Se considera que este es uno de los aspectos más interesantes que muestra el Ciclo, y la experiencia contada por una participante en el siguiente discurso describe con claridad las posibilidades que brinda este elemento:

[...] al final hice los dos caminos, presenté en el Presupuesto Participativo y en Montevideo Decide. En Presupuesto Participativo cuando me respondieron me dijeron: No, en esa plaza no se puede y hasta ahí llegó mi propuesta [...] En el caso de Montevideo Decide había mucho más un ida y vuelta con las personas encargadas y también había opiniones del público, entonces la gente comentaba “no porque ahí”, “no te parece más allá” o “ese lugar no”, entonces ibas viendo la opinión del público y a su vez los de Montevideo Decide me escribían a mí, diciéndome, esa no es jurisdicción de la intendencia, no se puede porque no lo propones en otro lado, y entonces al final dejé abierto lo del lugar y fue factible. (Participante_1_Ideas)

Por otro lado, hay otro aspecto de diseño del instrumento que se entiende podría generar dificultades en el proceso de factibilidad ya que, dada las exigencias del proceso de votación, todas las propuestas que pasen la factibilidad serán seguramente ganadoras, y por lógica, el gobierno no debería permitir que ganen más propuestas de las que puede financiar.

Aquí, a diferencia del PP, no se compite entre propuestas para ver cuáles son las más apoyadas y de esta forma ordenar las propuestas según los apoyos para luego financiar las que correspondan según el monto disponible para el municipio y las zonas. En este caso, por un lado, no hay competencia entre propuestas, porque la fase de votación es intrapropuestas y nada más verifica que haya más personas a favor que en contra, por otro lado, no existe un monto claro estipulado ni para el ciclo en su conjunto, ni para los proyectos como tal.

Pero como los recursos son limitados, si las propuestas apoyadas (con 500 votos o más) fueran muchas, no se podría pasar a la siguiente fase más propuestas de las que en los hechos se puedan financiar ese año con los recursos disponibles. Se observa un problema de diseño, puede que la dificultad que acarrea no se esté planteando actualmente, pero todos los gobiernos tienen una capacidad limitada para financiar (sea que esté explicitada o no) y debería haber algún mecanismo que logre resolver este asunto hipotético con alguna instancia de priorización ciudadana que se active en caso de ser necesaria. Este aspecto sí está resuelto de manera clara en PP de Montevideo y en la mayoría de los instrumentos que financian propuestas ciudadanas, en donde llegado el caso podrían pasar todas las propuestas la fase de

factibilidad sin generar problemas porque luego hay una instancia de selección, a veces es votación y otras es a través de la construcción de acuerdos en asambleas (Suárez, 2021).

Algunos datos de las distintas ediciones realizadas:

2018: 258 ideas presentadas de las cuales 10 obtuvieron los 500 apoyos requeridos y pasaron a la etapa de factibilidad, de las cuales 5 obtuvieron el aval y resultaron ganadoras luego del proceso de votación.

2019: 564 ideas presentadas, 51 ideas alcanzaron los apoyos para pasar al estudio de viabilidad, 12 resultaron viables y a la postre fueron las ganadoras.

2020: 281 ideas presentadas, de las cuales 47 obtuvieron los apoyos ciudadanos necesarios y pasaron a la etapa de factibilidad, siendo 17 las que obtuvieron aval y fueron las ganadoras.

Podemos ver que, a pesar de la existencia de la etapa interactiva previa al análisis de factibilidad, los números de no factibilidad oscilan allí entre el 50% y el 76,6% en las diferentes ediciones. Retomando el argumento, el problema de diseño, si se multiplicara la participación y los apoyos a las propuestas podría haber muchas más ideas pasando a evaluación de factibilidad y luego todas las que pasen esta etapa tienen altas probabilidades de resultar ganadoras. De ahí que la factibilidad podría verse obligada a actuar como un espacio de filtro ya que la etapa que sigue no está diseñada para priorizar.

Algunos discursos de participantes sobre su experiencia en este proceso de evaluación:

[...] no me gustó la negativa de la intendencia [...] lo entendí como un capricho de que no se hacía porque no se quería. (Participante_2_Ideas)

La chica planteaba 50% de descuento en el boleto para los estudiantes de universidades privadas y la respuesta fue negativa en general. Ella se enojó por la respuesta de la intendencia que se resumía en que si ellos podían costear la universidad privada también el pasaje. (Participante_6_Ideas)

En el segundo ciclo subí dos propuestas [...] y me pasó de nuevo que engancharon con proyectos previos de la intendencia y se ejecutaron por ahí. (Participante_4_Ideas)

Me pidieron hacer algunos ajustes porque la Intendencia estaba estudiando esa zona por un tema de tránsito muy grande y el desborde de personas, de gente y autos, y cuando están estudiando qué hacer con el proyecto de estacionamiento justo en Montevideo Decide aparece mi idea de la peatonal y alguien les comentó que había una idea para la zona y ahí se ponen en contacto conmigo. (Participante_5_Ideas)

Los dos primeros discursos de los participantes muestran una valoración negativa de la evaluación de propuestas, donde no perciben como suficientes las explicaciones del gobierno de por qué las propuestas en cuestión no eran viables. En los últimos dos testimonios, en cambio, se describen situaciones en las que las propuestas de los participantes fueron tomadas por diferentes áreas de la Intendencia para incorporarlas a su planificación. Es decir, se entendió que las propuestas ciudadanas aportaban al trabajo que venían haciendo o diseñando desde el área y, por tanto, deciden incorporarla para ser ejecutada dentro de la actividad general que vienen desarrollando.

En uno de los discursos, el participante manifiesta es la segunda vez que le sucede esto con sus propuestas. *¿Qué se puede decir de este procedimiento?* En primer lugar, el hecho de que las diferentes áreas del gobierno local observen lo que se va proponiendo en los procesos participativos y exista la oportunidad de que nutran su planificación con las ideas ciudadanas, es un aspecto señalado por la literatura como favorable, de hecho, no es utilizado con demasiada frecuencia en estos instrumentos y eso ha sido mencionado por múltiples autores como una debilidad de estos mecanismos, que se pierden de aprovechar al máximo tanto los diagnósticos como las ideas surgidas de la creatividad ciudadana (Montecinos, 2009; Suárez, 2021).

Entonces, por un lado, la participación nutre las agendas de las direcciones, les aporta ideas y aumenta la capacidad de incidencia de la participación ciudadana. La contracara es que también puede afectar la transparencia del proceso de asignación de fondos. Porque mientras algunos ciudadanos no obtienen avales de factibilidad otros son incorporados a las planificaciones de las áreas de forma directa. Es decir, aquí aparece un elemento de valoración del gobierno local con que es quien decide incorporar estas propuestas a su gestión, pero para que esto funcione con más claridad, sin generar ninguna sospecha de favoritismos, se debería diseñar algún mecanismo que protocolice y aporte criterios generales de elegibilidad a manera de fortalecer la transparencia también en este procedimiento. El propio diseño del instrumento debería contemplar esta posibilidad y clarificar cómo funcionará.

Proceso de interacción online

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

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

Había un chico que tenía una propuesta similar, pero con él no llegué a hablar hasta que lo vi en la intendencia, me acuerdo que había comentarios de que era una buena propuesta, pero también otros de que no era viable, de colectivos no recibí comentarios. (Participante_1_Ideas)

[...] mucha gente nos daba para adelante pero también había comentarios de “para qué van a poner contenedores [...]”. (Participante_2_Ideas)

Yo creo que eso es algo para mejorar, no es que sale naturalmente es porque algunos que somos particularmente limados con eso, le damos más importancia a eso, pero hay un diálogo, gente que busca y opina para aportar, otras para pescar ideas parecidas y lograr conseguir votos. Creo que en la segunda edición hubo más intercambio [...] sigue siendo un evento puntual, pero creció. (Participante_3_Ideas)

Yo los comentarios que recibí fueron 4 o 5 y todos positivos. (Participante_4_Ideas)

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

[...] eso funciona, nosotros por eso lo estamos repensando, claro, pero detrás de las tecnologías y máquinas nosotros tenemos que pensar que necesitamos recursos humanos capacitados, tenemos que capacitar a los funcionarios a ser mediadores, articuladores, transportadores a tener un oído específico. (Funcionaria_1_Ideas)

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

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

Conclusiones

El artículo ha analizado el principal mecanismo de participación *online* de la ciudad de Montevideo tratando de establecer algunas diferencias y similitudes con su principal mecanismo de participación presencial. Se ha visto que si bien existe una incidencia del formato (*online*) en las variables analizadas, por ejemplo, en la deliberación o la accesibilidad

y el perfil de los participantes, también juega un papel importante las decisiones que se toman en términos de diseño institucional, promoviendo o anulando el intercambio, la creatividad, las propuestas a escala de ciudad, etc. El mecanismo Ideas es un instrumento diseñado de cero para ser *online* y en ese sentido muestra algunos rasgos diferentes a los predominantes en los instrumentos presenciales, por ejemplo, no tiene un diseño territorial que fragmente el territorio.

La evidencia mostró que es posible desarrollar espacios de colaboración en la plataforma y aunque no se establecen grandes debates argumentativos ni construcciones con corresponsabilidades de varias instituciones o grupos, hay un espíritu de colaboración en los foros que en los hechos ha favorecido la mejora de las ideas durante la primera etapa y ha aumentado en algunos casos las posibilidades de éxito durante la posterior evaluación técnica. Para la etapa de factibilidad se señala como aspecto positivo el hecho de que las áreas de la Intendencia observen las propuestas y analicen la posibilidad de incorporar ideas a sus planificaciones, pero se sostiene que es necesario darle la mayor claridad posible a este proceso para ganar en transparencia. Se sostiene además como aspecto de diseño que para que la factibilidad no deba soportar el peso del crecimiento progresivo de las demandas, la etapa siguiente debería incluir alguna posibilidad de priorización en caso de que todas las propuestas viables no puedan ser financiadas.

Se evidenció además que el formato ha favorecido la preferencia por proyectos a escala de ciudad, no generándose proyectos para beneficio de grupos o instituciones y ha permitido la emergencia de propuestas con temáticas y/o abordajes poco convencionales. Finalmente, se señala que existe evidencia actual para Uruguay donde sugiere que la edad, el nivel educativo y el nivel socioeconómico tienen incidencia en el uso de las herramientas digitales, por lo cual, para avanzar en términos de democratización del acceso se deberían pensar medidas sistemáticas que ayuden a la inclusión de estos sectores promoviendo la mayor pluralidad de voces.

Referencias bibliográficas

- AGESIC (2019). *Encuesta de Usos de Tecnologías de la Información y la Comunicación*. Montevideo.
- ANNUNZIATA, R. (2019). “El impacto de los Presupuestos Participativos online en el tipo de proyectos. Un análisis de la experiencia de BAElige”. Comunicación presentada en el *XXIV Congreso Internacional del CLAD*, Buenos Aires.
- ANNUNZIATA, R. (2022). “De la participación a la innovación: las instancias de deliberación online promovidas por la ciudad de Buenos Aires” en *Revista Administración Pública y Sociedad*. No. 13, enero-junio 2022.
- ARAYA Dujisin, R. (2005). “Internet, política y ciudadanía” en *Revista Nueva Sociedad*. (195), pp. 56-71.
- CANDÓN Mena, J. y L. Benítez Eyzaguirre (2016). *Activismo digital y nuevos modos de ciudadanía: Una mirada global*. Barcelona, Incom-UAB Publicacions.

- GANUZA, E. y C. Álvarez Sotomayor (2003). “Introducción” en Ganuza, E. y C. Álvarez Sotomayor (coords.), *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona, Icaria.
- GARCÍA Guitián, E. (2016). “Democracia digital. Discursos sobre participación ciudadana y TIC” en *Revista de Estudios Políticos*. (173), pp. 169-193.
- NEVES, B. C. (2010). “Políticas de informação, as tecnologias de informação e comunicação e a participação no âmbito da sociedade da informação: enfoque na inclusão digital do global ao local” en *Transinformação*. (22), pp. 47-60.
- MONTECINOS, E. (2009). “El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?” en *Revista CLAD-Reforma y Democracia*. N° 44, Caracas.
- PANIAGUA Vázquez, A. (2018). “La dimensión política de un movimiento social y su relación con el activismo electoral. El caso de #yosoy132” en Paniagua Vázquez, A.; Noboa Silva, A.; Camargo González, I. y J. E. Borunda Escobedo, *La incidencia de la organización social y la participación ciudadana en la cuestión pública*. Chihuahua, Colección Textos Universitarios, UACH-UDELAR.
- ROBINSON, L.; Cotten, S. R.; Ono, H.; Quan-Haase, A.; Mesch, G.; Chen, W. & M. J. Stern (2015). “Digital inequalities and why they matter” en *Information, communication & society*. 18 (5), pp. 569-582.
- SCHNEIDER, C. y Y. Welp (2015). “Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. LX, núm. 224, mayo-agosto, pp. 15-43.
- SINTOMER, Y. y E. Ganuza (2011). *Democracia Participativa y Modernización de los Servicios Públicos. Investigación Sobre las Experiencias de Presupuesto Participativo en Europa*. París, LaDécouverte.
- SORJ, B. (2015). “On-line / off-line: La nueva onda de la sociedad civil y la esfera pública” en Sorj, B. y S. Fausto, *Internet y movilizaciones sociales: transformaciones del espacio público y de la sociedad civil*. San Pablo, Ediciones Plataforma democrática.
- SORJ, B. y S. Fausto (2016). *Activismo político en tiempos de internet*. San Pablo, Ediciones Plataforma Democrática.
- SUÁREZ, M. (2021). *Articulaciones entre participación y representación. Estudio de los presupuestos participativos de Córdoba, Gualaguaychú, Paysandú y Montevideo*. Salto, UDELAR.
- WELP, Y. (2016). “La participación ciudadana como compromiso democrático” en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. Núm. 10, julio-diciembre, pp. 97-121.