

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Democracia y participación ciudadana digital en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ¿una forma de auto-legitimación del gobierno?

Análisis sobre el uso de la iniciativa BA Elige en la capital argentina

Alumno: Uriel Basualdo Franchino

Tutor: Enrique Peruzzotti

Firma del tutor

Agosto, 2020

Abstract

Las nuevas tecnologías tienen el potencial de revitalizar la vigencia de democracias cada vez más deslegitimadas. La reciente implementación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de un presupuesto participativo que hace uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) pareciera dirigirse hacia un horizonte donde la democracia representativa cedería lugar hacia formas más participativas y digitales. La literatura que estudia la ingeniería participativa aplicada por los gobiernos locales argentinos todavía no ha relevado el impacto de la dimensión electrónica en la participación ciudadana. Bajo esa lógica, el presente trabajo busca preguntarse cuál ha sido el impacto generado por la aplicación de este mecanismo *online* de participación ciudadana, visto en dos claves contrapuestas: de auto-legitimización de los gobiernos o bien, como una genuina ampliación de la res pública y la consecuente mejora de la calidad democrática. Para ello, se realiza un estudio de caso que permite capturar, en profundidad, lo novedoso del fenómeno.

Palabras clave: presupuesto participativo digital, democracia participativa, innovación democrática, crisis de representación, BA Elige.

ÍNDICE

PRIMER CAPÍTULO: INTRODUCCIÓN	1
1. Introducción	1
2. Estado de la cuestión.....	5
3. Metodología utilizada	7
4. Marco teórico	10
SEGUNDO CAPÍTULO: USO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES	12
1. La participación ciudadana y sus variantes, en el AMBA	13
2. Marco normativo de la participación ciudadana y el PP en Argentina.....	15
2.1. El marco normativo a nivel nacional.....	15
2.2. El marco normativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia homónima.....	16
2.3. El impacto del marco jurídico respecto a la institucionalización del PP	19
3. El presupuesto participativo a través de internet	21
3.1. El PP a través de internet como la continuación digital del PP territorial	22
3.2. Potencialidades y desafíos del PPD	23
4. El presupuesto participativo en el Área Metropolitana de Buenos Aires	28
4.1. El PPD en el AMBA: un fenómeno novedoso.....	29
TERCER CAPÍTULO: PRESENTACIÓN DEL CASO Y LAS PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS	29
1. Interrogantes intrínsecos a instituciones participativas como el PPD	30
1.1. Contexto propicio para la implementación de un PPD	30
1.2. ¿Se da un complemento o subordinación a la democracia representativa?.....	32

1.3. El PPD ¿da lugar a una profundización de la democracia o a una instrumentalización por parte de los gobernantes?	35
2. Presentación del caso	38
2.1. Instrumentos constitucionales de participación.....	39
2.2. La participación ciudadana impulsada desde el GCBA.....	41
2.3. Introducción al funcionamiento del BA Elige.....	44
2.4. Aspectos novedosos del programa	47
CUARTO CAPÍTULO: HALLAZGOS.....	48
1. El programa BA Elige en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	49
1.1. Dimensión financiera	50
1.2. Dimensión participativa	55
1.3. Dimensión territorial	63
REFLEXIONES FINALES.....	66
Bibliografía.....	72
Anexos.....	85
Anexo 1. Segundo capítulo.....	85
Anexo 2. Tercer capítulo	87
Anexo 3. Tablas de datos	88
Anexo 4. Cuestionario suministrado a expertos y participantes.....	93
Anexo 5. Entrevista a funcionaria.....	104

Listado de abreviaturas

AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
GCBA	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IP	Institución Participativa
IPC	Índice de Precios al Consumidor
PP	Presupuesto Participativo
PPD	Presupuesto Participativo Digital
RAPP	Red Argentina de Presupuesto Participativo
SGYRI	Secretaría General y de Relaciones Internacionales
SECCCP	Secretaría de Comunicación, Contenidos y Participación Ciudadana
TICs	Tecnologías de la Información y la Comunicación

Índice de gráficos y tablas

Gráfico 1. Evolución del presupuesto de BA Elige y su proporción, respecto del presupuesto de la Ciudad (2017-2019).....	52
Gráfico 2. Evolución de los presupuestos del GCBA y el BA Elige, en valores corrientes (2017=100)	52
Gráfico 3. Evolución del presupuesto de BA Elige y su proporción, respecto del presupuesto del GCBA (2017-2019), en pesos constantes (del año 2017)	53
Gráfico 4. Evolución de los presupuestos del GCBA y del BA Elige, en valores constantes de 2017 (=100)	54
Gráfico 5. Evolución de la cantidad de usuarios registrados.....	56
Gráfico 6. Evolución de propuestas creadas y apoyos y votos recibidos (con tendencias lineales).....	57
Gráfico 7. Evolución de la cantidad promedio de propuestas, apoyos y votos, por usuario registrado (con tendencias lineales).....	58
Gráfico 8. Análisis y viabilidad de propuestas y proyectos ganadores (en porcentaje sobre propuestas totales y con tendencias lineales)	59
Gráfico 9. Opinión de encuestados respecto de la posibilidad que existan proyectos contrarios a las convicciones del GCBA	60
Gráfico 10. Opinión de encuestados respecto del grado de discrecionalidad del GCBA ante la aprobación de propuestas para su posterior paso a votación	60
Tabla 1. Datos socioeconómicos y presupuestarios por comuna (año 2017).....	64
Anexo 1. Tabla 1. Tipología de la Participación Ciudadana Institucional	85
Anexo 1. Tabla 2. Presupuestos participativos en el AMBA	86

Anexo 1. Gráfico 1. Cantidad de municipios argentinos con PP	86
Anexo 2. Esquema 1	87
Anexo 3. Tabla 1. Dimensiones y variables para diferencias las experiencias de Presupuesto Participativo.....	88
Anexo 3. Tabla 2. Desempeño del BA Elige según algunas de las categorías propuestas por Cabannes (2004a)	90
Anexo 3. Tabla 3. Presupuesto total y de inversión de la CABA y del BA Elige, y proporciones (en precios corrientes)	91
Anexo 3. Tabla 4. Presupuesto total y de inversión de la CABA, y del BA Elige (en precios constantes de 2017)	92
Anexo 3. Tabla 5. Estadísticas públicas del BA Elige	92

PRIMER CAPÍTULO: INTRODUCCIÓN

«Los ingleses se creen libres, pero se equivocan, porque solo lo son durante las elecciones de los miembros del parlamento; desde que éstas terminan vuelven a ser esclavos, no son nadie» – Jean Jacques Rousseau

«Un acto político que se realiza una vez cada cierta cantidad de años, y para el cual el ciudadano no ha sido preparado mediante ningún hábito cotidiano, deja su intelecto y disposición moral tal como los encontró» – John Stuart Mill

1. Introducción

Las instituciones vigentes en los Estados democráticos del mundo han evolucionado en diferentes grados, salvo el gobierno representativo que se ha mantenido prácticamente incólume. Desde su concepción moderna hace más de 200 años – con los padres fundadores de los Estados Unidos como pioneros – la representación de la ciudadanía no ha sufrido mayores alteraciones. A grandes rasgos, las personas con derecho a la participación política la han hecho valer fundamentalmente a través del mismo mecanismo: el voto.

La materialización cúlmine de la democracia moderna descansa en el acto del sufragio. Sin embargo, dicho derecho es ejercido no de manera continua, sino muy esporádicamente: a lo sumo, cada dos años¹. En este sentido, la frase «El pueblo solo es soberano el día de las elecciones»² no podría ser más ilustrativa de esta forma de concebir las democracias de los últimos tiempos.

La participación de la ciudadanía en las decisiones públicas ha quedado escindida en tanto la representación ha aparecido como la solución al problema de un “ágora de millones de personas”. En ese sentido, el punto de partida de este trabajo yace en el creciente descontento civil y en el déficit de representación existente en las democracias representativas contemporáneas por su deficiente desempeño a la hora de canalizar las demandas y opiniones heterogéneas de la ciudadanía (Pasquino, 2016)³. Se da, de este modo,

¹ Considerando los tiempos “normales” de los calendarios electorales.

² La cita corresponde al ensayista, dramaturgo y político español, Alfonso Daniel Rodríguez Castelao.

³ La democracia en América Latina ha atravesado innumerables crisis de representación (Rosanvallon, 2007; Torre, 2003; Mainwaring, 2006; Novaro, 1993; Neyra, 2017; Arrieta, 2019;

una “fatiga democrática” (Gardels, 2018), la cual denota la debilidad e incapacidad de las instituciones democráticas para satisfacer las demandas de sus ciudadanos. En efecto, con observar el último reporte de Latinobarómetro (2018), fácilmente se puede corroborar esta tendencia: la confianza en el Congreso se encuentra en caída desde 2010, presentando actualmente un 21% de vistos buenos; desde el mismo año, la mirada positiva sobre el gobierno ha descendido hasta un 22% hoy en día; una tendencia similar se observa en el caso de los partidos políticos desde el año 2013, con un 13% de confianza en la actualidad. En consecuencia, es menester que la democracia actual tal y como la concebimos se reinvente y ponga en entredicho axiomas como la elección de representantes, para avanzar hacia un modelo que incluya más instancias de participación directa de la ciudadanía y permita recuperar la confianza necesaria para el legítimo funcionamiento del sistema político.

En línea con ello, como posible remedio, cabe preguntarse si es posible un mayor involucramiento de la población en el gobierno, salvando las desventajas que acarrea la representación. En otras palabras, ¿es posible reconciliar el ideal de la democracia antigua ateniense con las sociedades de masa contemporáneas? El desarrollo actual de internet y de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), así como la proliferación de variadas Instituciones Participativas (IPs) permiten hoy ser más optimistas. De tal modo, el foco aquí está puesto en aquellas iniciativas que se dirijan en esta dirección: esto es, que trasciendan la idea puramente representativa del gobierno y que posibiliten un involucramiento más activo de la ciudadanía en la res pública, de modo tal de lograr una articulación complementaria entre la tradicional democracia representativa y sus formas participativas en boga.

El presente trabajo versa sobre esta temática, abordando específicamente la cuestión de la participación constante de la ciudadanía en el proceso político a través de una de las IPs más emblemáticas de los últimos tiempos: el presupuesto participativo (PP). Conjugando esta IP con las TICs se llega al fenómeno de estudio particular del presente trabajo: el presupuesto participativo digital (PPD) o PP a través de internet.

Luna, 2016) que difícilmente pueda ser superada definitivamente sin un cambio de paradigma. Esto se complementa con un fenómeno global que ha venido teniendo lugar recientemente, a saber, una ola de “autocratización”, que describe el debilitamiento institucional de muchas democracias y el refuerzo de regímenes autoritarios (Lührmann & Lindberg, 2019).

Más concretamente, el objeto de estudio de la presente investigación es el programa “BA Elige” implementado por vez primera en 2017 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) por parte del gobierno de dicha localidad, que constituye uno de los primeros casos de PPD de Argentina y el único (junto con el de San Isidro)⁴ existente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Ahora bien, debido su prácticamente falta de precedentes en el país, una de las preguntas fundamentales a hacerse es si el programa implementado por el gobierno tiene como fin profundizar la calidad democrática promoviendo sin más una participación más intensa de la ciudadanía en la vida política, o bien, si se trata de una política entre otras sin mayores ambiciones que justificar cierta agenda de los gobernantes o legitimar su propio accionar. En ese sentido, la pregunta que marca la hoja de ruta a la presente investigación es: ¿en qué medida el PPD de la CABA mejora la calidad de la participación ciudadana o es instrumental a los intereses de los gobernantes? Dicho de otro modo: ¿esta innovación democrática aplicada en la CABA se complementa o se subordina a las instituciones tradicionales de la democracia representativa?

La hipótesis de trabajo parte del concepto de “democracia participativa cooptada” acuñado por Brian Wampler (2007; 2008)⁵. En ese sentido, se sostiene que las innovaciones democráticas tanto tradicionales como a través de internet aquí mencionadas fueron y son empleadas a modo de legitimar las políticas de los poderes ejecutivos locales y no tanto para ampliar de manera genuina el rol participativo de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y en la elaboración de política públicas (Montecinos, 2014). Lo que pareciera darse, entonces, no es tanto una expansión “genuina” de la dimensión participativa de la democracia, sino más bien una de tipo instrumental o utilitaria, donde el proceso es guiado desde arriba, cuidando los intereses de los políticos. Así, a pesar de las potencialidades que brindan las TICs, en el caso de estudio seleccionado, la plataforma empleada mantiene un riguroso control vertical que dificulta en buena medida la deliberación y la participación

⁴ Originalmente se tenía como objetivo estudiar también el otro caso de PPD del Área Metropolitana de Buenos Aires del partido de San Isidro, llamado “SI Propone”. Desafortunadamente, debido a la pandemia que tuvo lugar y la sucesiva cuarentena implementada en la zona, se hizo muy dificultosa la obtención de datos, por lo que se terminó descartando el caso. De todas formas, constituye un caso muy novedoso e interesante digno de ser estudiado en un futuro.

⁵ En el marco conceptual se hace una ampliación del significado de esta noción.

ciudadana más allá de los objetivos del poder ejecutivo local. Si bien la participación puede aumentar en número, la carencia de herramientas que incentiven la deliberación produce un deterioro en la calidad de esta participación. Lo que tiene lugar, entonces, es un potencial aumento de la cantidad de participantes, a la vez que se da una disminución en la calidad de la participación. En pocas palabras, más que un modelo de transición hacia una democracia representativa con componentes de participación digital, se observa una tendencia hacia una democracia representativa que conjuga una participación digital cooptada con una mayor participación, pero de menor calidad.

Previo a finalizar con esta primera parte, se hace alusión a la estructura de la presente tesis. Como parte del capítulo introductorio, se prosigue con el estado de la cuestión, con una especial atención, primero, a la literatura “clásica” del presupuesto participativo y, luego, a aquellos trabajos más recientes que tratan sobre la inclusión de las TICs en dicho proceso. Seguidamente, se trata el marco teórico y se finaliza este primer capítulo con la metodología utilizada.

En el segundo capítulo se tratan los usos de los diferentes mecanismos de participación ciudadana en el AMBA, repasando el marco jurídico que los engloba tanto a nivel local como nacional. Asimismo, se trata el PPD y sus particularidades: a saber, sus potencialidades y desafíos distintivos, más allá de aquellos naturales a los PPs convencionales. Esta sección concluye con una breve mención al rasgo peculiarmente novedoso del PPD en el AMBA.

La tercera parte amplía las problemáticas escuetamente mencionadas en las líneas precedentes y aborda el caso de manera específica, describiendo el contexto de participación ciudadana existente en la CABA y las principales características del BA Elige, así como sus rasgos distintivos.

El capítulo que le sigue consiste de los hallazgos empíricos de la investigación. En él se presenta la evidencia encontrada lo más someramente posible mediante tablas, gráficos y algunas transcripciones textuales. Los datos son dispuestos de acuerdo con una clasificación aceptada en la literatura según la cual se puede analizar al PP, entre otras, a partir de las dimensiones: financiera, participativa y territorial. En cada una de estas partes se incluyen breves conclusiones sobre lo encontrado.

Por último, se plantean una serie de reflexiones y conclusiones finales.

2. Estado de la cuestión

Ante todo, buena parte de la literatura citada en el presente trabajo muy probablemente tenga como fuente de inspiración teórica elemental a las teorías de la democracia participativa, las cuales empezaron a tener una mayor exposición a partir de los influyentes trabajos de Carole Pateman (1970)⁶, Peter Bachrach (1973) y Benjamin Barber (1984). En breve, el argumento en común de dichos autores era criticar las formas tradicionales de concebir la democracia contemporánea por considerarla excesivamente centrada en la representación. Su propuesta, más bien, consistía en una intervención más frecuente de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre su vida cotidiana, poniendo el foco en la participación por fuera de la esfera del gobierno (particularmente en el ámbito local) y en el enriquecimiento cívico de la ciudadanía por el mero hecho de participar activamente.

Ciertamente, estos postulados serían la base para los posteriores escritos que surgieron a la luz del desarrollo de los primeros presupuestos participativos en el mundo. Como no podría ser de otra manera, esta bibliografía es el marco básico de la temática aquí abordada. En ese sentido es importante destacar algunos de los trabajos tomados como referencia en la materia. Como puntapié inicial, existe un recuento notable de investigaciones centradas en el primer ensayo de PP en todo el mundo: el de Porto Alegre, en Brasil (de Sousa Santos, 1998; Baiocchi, 2003; Wampler & Avritzer, 2004; Cabannes, 2004; Goldfrank & Schneider, 2006).

A partir de un criterio cronológico, Cabannes (2005) identifica el desenvolvimiento del PP en tres fases: 1) “experimentaciones” (1989-1997), 2) “masificación brasileña” (1997-2000) y “expansión fuera de Brasil y diversificación” (2000-actualidad). Queda claro que los estudios arriba citados corresponden a las primeras dos fases. Para la tercer etapa, en la cual se inscribe el PPD aquí estudiado, los trabajos de Montecinos (2009; 2014) con referencia a

⁶ Entre una serie de ideas, la autora proponía con audacia “democratizar las democracias” de modo tal que exista una sociedad participativa que trascendiera la idea de la participación como amenaza, del modelo minimalista, y esté caracterizada por una ciudadanía activa presente en todos los ámbitos de la vida (y especialmente en el lugar de trabajo) (Peruzzotti, 2014).

la región latinoamericana, los de Annunziata (2011a, 2011b, 2015, 2020), López Acotto, Martínez, Grinberg, & Adaro (2012), Adaro y Arena (2015), Rofman y Foglia (2015), y Arena (2018) sobre Argentina, en general, y de Welp y Schneider (2011), de Annunziata (2013) y de Carmona & Martínez (2014) sobre diferentes localidades del país, más específicamente, dan cuenta de un importante cúmulo de investigación sobre el tema y su aplicación en casos empíricos en varios países (aunque aquí el foco esté en la CABA).

Ahora bien, en lo que respecta a la conjunción entre democracia participativa y TICs o, dicho de otro modo, sobre la participación ciudadana institucional a través de internet, el campo de estudio es bastante más reciente y aún con mucho por explorar. Si bien existieron ideas relacionadas a la vinculación entre estos dos factores a partir de la mitad del siglo XX, no fue hasta sus finales que se acuñó el término de “teledemocracia” (Dutton, 1992; Becker & Slaton, 2000). Dicho concepto – actualmente caduco – “cubre una variedad de visiones sobre cómo los medios electrónicos podrían ser utilizados para facilitar una participación más directa y equitativa en política” (Dutton, 1992, p. 505, traducción propia)⁷. Casi contemporáneamente, Solop (2004) introduce la noción de “democracia digital” a lo en ese entonces se entendía como teledemocracia. Define a este nuevo concepto como “la integración de las tecnologías de internet con las funciones de gobierno y el aparato de la democracia” (Solop, 2004, p. 242). Aunque aquí no se hace alusión directa a estas nociones, las mismas conformaron un precedente teórico que luego encontraría su correlato empírico en los primeros PPD de todo el mundo, que tuvieron lugar – una vez más – en Brasil. A continuación se hace mención del cuerpo de estudios que apuntan específicamente a este fenómeno y con los cuales se dialoga intensamente a lo largo de esta tesis.

Con la aparición del primer PP llevado a cabo mediante plataformas digitales en el año 2006, en la ciudad de Belo Horizonte, se inauguraron los estudios que empezaron a denominar a esta nueva versión del clásico de Porto Alegre como “PP electrónico” (o “e-

⁷ Becker y Slaton (2000) condensan en su libro *“The Future of Teledemocracy”* las aproximaciones que se hicieron a la idea de entrecruzar democracia y nuevas (tele)comunicaciones, y desarrollan una perspectiva acorde al momento. Según ellos, fue R. Buckminster Fuller en la década de 1940 quien primero teorizó sobre esta temática. La diferencia, claro está, radica esencialmente en la diferencia de los avances de ese entonces con aquellos de dos o tres décadas posteriores. Adicionalmente, Dutton (1992) menciona que el debate en torno a la temática comenzó a tener lugar en los Estados Unidos en la década de 1960, pero que rápidamente quedó trunco por las limitaciones técnicas.

PP”, según su formulación en inglés), “PP digital”, “PP online”, “PP híbrido”, entre otros apelativos (Peixoto, 2008; Allegretti, 2012). Ulteriormente, comenzaron a surgir trabajos que analizaron otras experiencias de PPD en Brasil (pero también de otras partes del mundo), así como las amplísimas implicancias de este nuevo tipo de PP (Hilbert, 2009; Cardoso Sampaio & Peixoto, 2014; Sala Aguirre, 2014; Stortone & De Cindio, 2015; Lim & Oh, 2016; Allegretti, Secchi, & Tang, 2016; Spada, Mellon, Peixoto, & Sjoberg, 2016; Coleman & Cardoso Sampaio, 2017; Pineda Nebot, 2018; Zolotov, Oliveira, & Casteleyn, 2018; Touchton, Wampler, & Spada, 2019). Es precisamente en el marco de este debate que se inscribe la presente tesis y sus principales postulados (al igual que sus interrogantes). Como se verá, no existen todavía consensos fuertes respecto a temas como la deliberación *online*, el voto a través de internet, los beneficios y desventajas de la modalidad virtual de participación, etcétera.

A su turno, es preciso subrayar que la inclusión de la dimensión digital a los procesos de participación ciudadana en algunas localidades argentinas es un acontecimiento reciente y novedoso. Por un lado, porque fue (recién) en 2017 que empezaron a implementarse mecanismos online a iniciativas de participación preexistentes y poco explorado, por el otro, debido a que los trabajos académicos han examinado los PPs en el país, pero no así aquellos con dimensiones digitales. En síntesis, existe una laguna en la literatura que invita a explorar las implicancias desconocidas en Argentina, de un fenómeno que sí ha recibido atención en otras regiones del mundo, sea por su mayor antigüedad o por su mayor trascendencia.

3. Metodología utilizada

En línea con lo recientemente mencionado, debido al vacío que representa en la agenda de investigación en Argentina el fenómeno de estudio elegido, el presente trabajo constituye un estudio de caso de índole exploratorio con rasgos descriptivos. Como primera aclaración, de acuerdo con Gerring y Christenson (2017), el estudio de caso se trata de un análisis interno de una sola unidad, para entender una clase mayor de unidades similares; por su parte, según Peters (1998), éste consiste de la investigación de una instancia única de un fenómeno, dentro

de un contexto pero carente de estandarización⁸. En ese sentido, aquí se estudia en profundidad el BA Elige, que se trata de una instancia de PPD, en el contexto de la literatura de los PPs (y la aún embrionaria de los PPDs, que todavía no se encuentra sistematizada). En segundo lugar, para Dankhe (1986) los estudios exploratorios tienen como finalidad producir un acercamiento con fenómenos de relativo desconocimiento así como identificar variables o conceptos relevantes para investigaciones futuras. Las principales razones por las cuales se optó por un estudio de caso fueron: primero, la “obscuridad” del fenómeno a nivel Argentina, esto es, la antedicha falta de estudios sobre el tema en el país; segundo, la escasa disponibilidad de datos y la imposibilidad de capturar los interrogantes de interés de manera exclusiva mediante los datos publicados, hizo imperioso recurrir a métodos de investigación naturales de este tipo de estudios tales como la entrevista en profundidad o el suministro de cuestionario semi-estructurados. Asimismo, se recurrió a bases elaboradas por investigaciones de terceros, aunque en menor cuantía. Complementariamente, se recurrió a un pedido de acceso a la información pública (contemplado por la Ley N° 104 de la CABA)⁹.

Las personas consultadas para dar su opinión mediante el cuestionario fueron seleccionadas cuidadosamente de modo tal que fueran profundas conocedoras del programa sobre el cuál se les hizo preguntas. Dichas personas pueden separarse en dos grupos: los participantes, esto es, aquellas personas que participaron del BA Elige por interés propio como cualquier ciudadano; y los expertos, a saber, académicos cuya agenda de investigación tuviera como protagonista la democracia participativa.

El presente trabajo, al presentar una pregunta de investigación empírica, consta de una variable dependiente pero no incluye variables de tipo independiente. La variable dependiente es el tipo de participación ciudadana promovida por el gobierno. La misma puede variar en un rango continuo entre dos extremos: instrumental y de calidad. El polo instrumental es entendido como aquel donde el PP haya sido implementado por el gobierno con el objetivo de auto-legitimizar su administración, limitando con amplios niveles de

⁸ Van Evera (2002) sostiene que ningún libro abarca la gama de consideraciones de diseño de este tipo de estudio y que no existe ningún recetario completo de métodos de casos.

⁹ Susodicha petición fue realizada a la Dirección General Participación Ciudadana y Cercanía (Expediente Electrónico N° 11.618.081-GCABA-DGSOCAI/2020). Desafortunadamente, no arrojó datos diferentes a los publicados en el sitio web del BA Elige.

discrecionalidad la incidencia de la participación de sus ciudadanos¹⁰. Del lado contrario se encuentra el extremo de calidad, en el que la discrecionalidad del gobierno para constreñir la influencia ciudadana es mínima y donde el interés esté fijado en reducir el componente representativo de la democracia, para aumentar el participativo.

Dado que se trata de un tipo ideal, al etiquetar de instrumental a cierta iniciativa, se esperarían observar bajos niveles de participación, una ejecución estratégica del presupuesto (esto es, funcional a los intereses de las autoridades), una influencia ciudadana magra – afectada por el tipo de propuestas admitidas, una agenda manipulada y amplias condicionalidades – y percepciones escépticas de los actores involucrados en el proceso. Por el contrario, – en el otro extremo ideal – un mecanismo de participación ciudadana de calidad presentaría elevados niveles de participación, una ejecución del presupuesto que respete los resultados participativos, una fuerte influencia ciudadana – con criterios transparentes de admisibilidad – y una valoración general positiva de los participantes.

Por su parte, las dimensiones de la variable dependiente se dividen en cuatro, de acuerdo a la propuesta de discriminación de PPs de Cabannes (2004a; 2005): participativa (ciudadana y de gobierno), financiera, normativa y legal, y territorial (en las tablas 1 y 2 del anexo 4 se pueden consultar la lista completa de subdimensiones propuestas por el autor y las finalmente aplicadas para este caso de estudio en particular, con su respectiva categorización según lo hallado)¹¹. El nivel de medición de la variable dependiente es ordinal, de modo que el rango de variación no se restringe a los dos extremos, pudiendo tomar valores intermedios.

¹⁰ Resulta importante referirse a la cuestión del grado de discrecionalidad que gozan las autoridades para establecer límites a la injerencia de las iniciativas democráticas. En tal sentido, el control o el establecimiento de la agenda (*agenda setting*) sumado a la capacidad de establecer condicionalidades a quienes pueden participar y qué puede ser propuesto, otorgan a los gobernantes diferentes niveles de control sobre la influencia de la ciudadanía ejercida a través de los mecanismos participativos.

¹¹ Dentro de la primer subdimensión se incluyen las siguientes variables: forma de participación, nivel de participación, grado de participación de los excluidos, fiscalización y control de la ejecución, grado de información y divulgación de los resultados, grado de ejecución de los proyectos ganadores y papel del poder legislativo. Para la segunda: el valor de los recursos debatidos y la discusión de políticas tributarias. En cuanto a la tercer subdimensión se tiene en cuenta las variables de: grado de institucionalización, la lógica instrumental o de participación y la relación con otros instrumentos de planificación. Finalmente, la cuarta subdimensión incluye las variables de: grado de descentralización municipal y el grado de inversión de prioridades territoriales (para una visualización más esquemática se recomienda consultar la tabla 2 en el anexo 3).

4. Marco teórico

Como sucede con todos los conceptos en ciencias sociales, no existe una definición unívoca para el presupuesto participativo (digital). De todas maneras, en Argentina, las diferentes conceptualizaciones referidas al PP cuentan con un buen nivel de concordancia. La Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP), en su declaración de principios, lo definía como “un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía, conjuntamente con el gobierno, delibera y decide qué políticas públicas se deberán implementar con el presupuesto estatal” (RAPP, 2010, p.125).

De modo más global, y sintetizando sus características constitutivas (Goertz, 2005), según el Atlas Mundial del Presupuesto Participativo¹² las experiencias de PP deben contener tres características (rasgos necesarios y suficientes, (Goertz, 2005)). En primer lugar, debe ser “un proceso que involucra una porción específica del presupuesto de una institución que pueda ser decidida de manera libre e independiente por parte de todos los ciudadanos participantes de la iniciativa” (Dias, Enríquez y Júlio, 2019, p. 13). Además, allí se reconoce que el mismo puede ser organizado tanto por cualquier nivel de gobierno – local, estadual, regional o nacional. En cuanto a sus participantes, en el Atlas se sostiene que la mayoría de las iniciativas incluye acceso universal, es decir, abierto para aquellos individuos de un territorio o institución particular; pero que existen otras abocadas a audiencias más específicas como los jóvenes, las mujeres, etc.

En segundo lugar, desde el Atlas se afirma que el PP debe organizarse en dos ciclos sucesivos: uno centrado en la toma de decisiones – en la que los participantes pueden realizar propuestas – y otro en la ejecución – esto es, el período de tiempo en el que los proyectos son implementados. Finalmente, el PP debe ser una práctica continua, es decir, que su implementación sea periódica, durante un cierto período de tiempo (Dias, Enríquez, & Júlio, 2019).

¹² El *Participatory Budgeting World Atlas* representa la recopilación más amplia de datos hasta la fecha sobre los PPs de todo el planeta. Es el resultado del trabajo colaborativo de más de 70 autores de diversos países y formaciones académicas que tiene como objetivo evaluar el alcance de difusión el PP y comprender sus principales tendencias, en los últimos treinta años. Para mayores detalles, consúltese (disponible en inglés y portugués): <https://www.oficina.org.pt/atlas.html>

Ahora bien, tal y como fue mencionado, el fenómeno de interés aquí no es precisamente el PP en su concepción tradicional, sino aquel llevado a cabo de manera, principalmente¹³, digital. En ese sentido, la versión electrónica del presupuesto participativo es definida por Sala Aguirre (2014) como una en el que “los ciudadanos ejercen el derecho de voz (...), de voto (...), de justicia social (...) para definir las políticas públicas de inversión gubernamental, a través de los medios digitales (...), con el objeto de obtener mayores alcances democráticos” (p. 256). Alternativamente, se lo podría definir a partir de la conceptualización del Atlas, añadiendo como condición necesaria que las instancias de participación de la ciudadanía se lleven a cabo mediante medios virtuales.

La democracia participativa puede ser entendida – según la Khan Academy (2019) – como “un modelo de democracia en el que los ciudadanos tienen el poder de decidir directamente en las políticas”, pero que deja la responsabilidad de implementarlas a los políticos. De manera similar, Bevir (2009) la define como “una forma de gobierno en la que los ciudadanos por sí mismos tienen la oportunidad de tomar decisiones sobre políticas públicas” (p. 146, traducción propia). Ahora bien, la noción de “democracia participativa cooptada”, introducida por Wampler (2008) presenta la particularidad de contar con restricciones no menores a la participación ciudadana, introducidas por el gobierno. Lo que se da es una “fachada” o impresión de democracia participativa que en realidad está supeditada a los intereses de los políticos en tanto mecanismo de auto-legitimización de su administración. Esto se desprende del hecho que la implementación de este tipo de innovaciones depende completamente del poder ejecutivo, por ende, la máxima autoridad jurisdiccional tiene un rol clave. Dicho de otro modo, la voluntad política y el liderazgo de – en este caso – los intendentes municipales o el jefe de gobierno son centrales a la hora de gestionar y coordinar este tipo de proyectos (Porrás, 2015). La otra dimensión considerada por Wampler (2008) como central para su clasificación es la existencia de organizaciones de

¹³ Como se detalla más adelante, el caso del BA Elige en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con instancias mixtas de participación: los ciudadanos pueden proponer y votar tanto desde sus dispositivos, a través de internet, como en centros físicos destinados por el gobierno a tales fines. El punto es que en este programa, la enorme mayoría de los proyectos, sus votos y las restantes interacciones posibles han sido desarrolladas a través de internet, por eso es que se lo considera como el modelo típico de PP electrónico.

la sociedad civil con capacidad y voluntad de presionar al gobierno y desafiar públicamente sus políticas (*use of contentious politics*).

Para completar el marco teórico de los conceptos empleados en la pregunta de investigación resultan de particular utilidad las tres grandes lógicas definidas por Cabannes (2018), alrededor de las cuales pueden enmarcarse las diversas innovaciones democráticas. Primeramente, la lógica “instrumental”, “apunta a mejorar prioritariamente la eficiencia administrativa (...). Sus ambiciones sociales o de emancipación política son limitadas” (p. 13); en segundo lugar, la denominada “tecnocrática”, utiliza el PP “como instrumento de comunicación y restablecimiento de confianza entre los políticos electos y los ciudadanos, cada vez más desconfiados, distantes” (p. 13-14); bajo la tercera, se busca “democratizar radicalmente la democracia”, de modo tal que la ciudadanía tenga mayor incidencia en el control del gasto público, tratándose así de un modelo de democracia participativa con inclinaciones de democracia directa (p. 14).

Las nociones centrales a la pregunta de investigación, entonces, pueden ser entendidas en el contexto de las definiciones de los tres párrafos precedentes. La cuestión “instrumental” del uso de las innovaciones democráticas cobra sentido una vez incorporadas las dos primeras lógicas de Cabannes (2018), el concepto de Wampler (2008) y el rol central del poder ejecutivo mencionado por Porras (2015) y por Montecinos (2009). La calidad de la participación de este tipo de experiencias, por su parte, puede ser entendida a partir de la tercera lógica mencionada por Cabannes (2018) y por las definiciones de la Khan Academy (2019) y de Bevir (2009). Una forma integral de evaluar la calidad parte desde una distinción primaria entre el proceso – o “el cómo” – y los resultados – o “el qué”.

SEGUNDO CAPÍTULO: USO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

En sintonía con las transformaciones de las democracias representativas a las que se hizo alusión en la parte introductoria del presente trabajo, Argentina no ha presentado una situación disímil. Muy por el contrario: en distritos como Rosario o la Ciudad de Buenos Aires, importantes instancias de participación ciudadana, como el presupuesto participativo,

entraron en escena de manera temprana tras el estallido de la crisis económica y política que tuvo lugar en el país en el año 2001. Debido a que buena parte de los presupuestos PPs implementados en Argentina pueden encontrarse en sus principales aglomeraciones urbanas (Carmona & López Acotto, 2018), el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) – siguiendo los ejemplos iniciales de CABA, en 2002, y de Morón, en 2006 – ha concentrado (y concentra) una buena proporción del total de los PPs desarrollados en todo el país¹⁴.

Esta segunda parte comienza con la descripción del marco general de los mecanismos de participación ciudadana en el AMBA – aunque con especial énfasis en el PP. Seguidamente, se hace referencia al marco jurídico que regula la participación ciudadana y el PP en Argentina, en general, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la provincia homónima, en particular. Por último, se hace alusión al fenómeno de central interés en esta investigación: el presupuesto participativo llevado a cabo íntegramente a través de internet. En específico, se ilustra por qué se trata de un fenómeno novedoso y peculiar, esto es, se justifica su elección como sujeto de investigación y se describen sus principales fortalezas y desafíos.

1. La participación ciudadana y sus variantes, en el AMBA

Como paso previo a describir las diferentes instancias de participación ciudadana existentes en el AMBA, cabe hacer una primera distinción entre participación institucionalizada y no institucionalizada (Manin, 2015). En la primera, la ciudadanía es invitada por el gobierno a participar y tiene lugar de manera regular. La participación no institucionalizada, por su parte, se entiende por aquella que tiene lugar de manera externa a las vías representativas y a los ámbitos impulsados desde el gobierno. Ésta abarca desde movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil hasta cualquier tipo de protesta. Dentro de la primera categoría pueden incluirse el sufragio universal, los plebiscitos, las revocatorias de mandato y, de particular interés aquí, las instituciones participativas (Annunziata, 2013; Lissidini, 2015).

¹⁴ En 2018, aproximadamente, 1 de cada 5 PPs argentinos se encontraba en el AMBA.

El origen del concepto de Instituciones Participativas (IP) viene dado por Leonardo Avrtizer (2014), quien las entiende como “formas diferenciadas de incorporación de ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas” (p. 41). El sentido dado aquí a las IP, de todos modos, refiere, más bien, a la interpretación dada por Rocío Annunziata quien las concibe como “formas de participación de base voluntaria, no electoral, institucionalizada y permanente, mediante las cuales los gobiernos invitan a los ciudadanos a intercambiar opiniones e influir en las decisiones de gestión”¹⁵. Consecuentemente, algunos ejemplos de IP son: el PP, foros o mesas barriales, consejos de asesores, mesas de gestión, bancas ciudadanas, entre otros.

En el ámbito del AMBA, la participación ciudadana existe en más de una expresión. En efecto, según información relevada por el Observatorio del Conurbano¹⁶ entre los 24 municipios que conforman dicha zona, se pueden encontrar las siguientes categorías de mecanismos: consejos asesores, consejos locales de promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, información pública, PP, foros o mesas barriales, planes estratégicos y organismos de gobierno (dependencias municipales) de participación ciudadana¹⁷ (Observatorio del Conurbano, 2018).

Debido a la amplia variedad de instrumentos que incluye el término “mecanismo” (políticas, organismos e instancias de articulación de múltiples actores), resulta particularmente útil la clasificación que elaboran de Cecilia Schneider y Yanina Welp (2011) para las diferentes IP. A partir del a) sujeto habilitado para participar, b) el tipo de participación y c) el proceso de activación de la IP (su origen), agrupan a las IP en tres tipos: deliberativas, de participación semi-representativa y de participación directa, teniendo como principal factor de diferencia el sujeto habilitado para participar (ver tabla 1, tomada de

¹⁵ La presente definición surge de un trabajo no publicado de Rocío Annunziata sobre instituciones participativas.

¹⁶ En el marco del proyecto de investigación (UNGS-CONICET): “Políticas sociales y económicas en los municipios de Conurbano Bonaerense”. Para esta cita en particular, consúltese: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8268

¹⁷ Los consejos asesores son “espacios multiactorales enfocados en sectores o poblaciones específicas, como género, discapacidad, juventud, etc.”; por foros o mesas barriales se entiende que son “espacios multiactorales de articulación en torno a problemáticas barriales”; información pública refiere a “páginas de información pública, portal de datos abiertos, sección transparencia, o similares en sitios web” (Observatorio del Conurbano, 2018).

Schneider y Welp, 2011, p. 24). Bajo este criterio, entonces, la oferta de IP en el AMBA resulta ser amplia, aunque con importantes asimetrías de distrito a distrito¹⁸.

2. Marco normativo de la participación ciudadana y el PP en Argentina

Los diferentes mecanismos mencionados hasta el momento cuentan con variantes niveles de institucionalización que, en buena medida, están determinado por las regulaciones específicas y normas de cada mecanismo en particular. No obstante, es importante remarcar asimismo, la existencia de un marco normativo no circunscripto al ámbito local, debido a que “otorga un factor adicional de legitimidad, sustentabilidad y estabilidad” que contribuye a que estas iniciativas “trascienda[n] al gobierno de turno” (Adaro y Arena, 2015, p. 9). En virtud de ello, resulta relevante mencionar las principales normas que regulan la participación ciudadana y el PP en Argentina, en general, y en la Provincia y Ciudad de Buenos Aires, en particular¹⁹.

2.1. El marco normativo a nivel nacional

En su primer artículo, la Constitución de la Nación Argentina prescribe la forma representativa de gobierno. En ese sentido, en el artículo 22 manda que “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”. De tal modo, no parecieran haber dudas respecto al carácter taxativamente representativo del gobierno.

Sin perjuicio de lo anterior, en el artículo 75, inciso 22 de la Carta Magna se menciona que “[l]os tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes” y que, entre otras

¹⁸ Así, por ejemplo, mientras San Martín cuenta con casi todos los tipos de mecanismos mencionados, Florencio Varela solo incluye un consejo asesor entre sus IP (Observatorio del Conurbano, 2018).

¹⁹ En este sentido, los muy precisos recorridos de Carmona y López Acotto (2018) y Arena (2018) fueron de particular utilidad para el análisis de esta parte. Similarmente, el libro coordinado Adaro y Arena (2015), “Normativas del presupuesto participativo en Argentina”, editado en el marco del Programa Nacional de Presupuesto Participativo (actualmente fuera de actividad) contiene una recopilación normativa sumamente minuciosa. A nivel nacional, se establecen marcos generales para la participación ciudadana, mientras que a nivel subnacional y local existen disposiciones referidas específicamente al PP.

Convenciones, Pactos y Declaraciones, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”²⁰. Si bien se mencionan otros tratados, los dos aludidos son de particular interés aquí debido a que reconocen el derecho a la participación dentro del propio gobierno. La Declaración Universal lo hace en su artículo 21, inciso primero: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”²¹. El Pacto mencionado, por su parte, lo hace en su artículo 25, inciso a) en el que se declara que todos los ciudadanos tienen derecho y oportunidad de “[p]articipar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”²².

De este modo, es posible notar cómo, independientemente de que la Constitución disponga la forma representativa de gobierno, los tratados internacionales de rango constitucional luego mencionados otorgan a la ciudadanía el derecho a participar – sea de manera directa o indirecta – de su gobierno. El principal desafío, de todos modos, radica en el carácter general de esta prescripción. Como a nivel nacional no existen normativas aprobadas por el Congreso de la Nación²³, resulta menester remitirse a leyes u otro tipo de normas más específicas que encuadren la participación ciudadana, en niveles inferiores de gobierno.

2.2. El marco normativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia homónima

²⁰ Para consultar la Constitución Nacional argentina, ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

²¹ Para consultar la Declaración completa, se sugiere visitar el sitio oficial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

²² El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos puede ser consultado en el sitio de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

²³ Arena (2018) menciona que, si bien, hasta 2018, al menos tres diputados de diferentes partidos impulsaron diferentes proyectos para enmarcar el PP a nivel nacional, ninguno de ellos fue tratado en comisión. Con respecto a la Cámara de Senadores, ningún proyecto fue presentado.

En las unidades subnacionales de interés en el presente trabajo – la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, subsidiariamente, la provincia de Buenos Aires – también hay normas que promueven el involucramiento de la ciudadanía en el gobierno. Con referencia específica al PP, la provincia de Buenos Aires dispuso, a través del decreto 3333/05, la creación del Programa Provincial para la Implementación Progresiva del Presupuesto Participativo *invitando* a los municipios a “promover en forma progresiva la participación de sus respectivas poblaciones”²⁴. Está claro que, lejos de un carácter imperativo, el decreto hace una sugerencia a las autoridades municipales quienes, de manera completamente voluntaria y discrecional, pueden tomar o no las recomendaciones de la norma provincial. Independientemente de esto último, y sumado el hecho de que el Programa nunca fue puesto en práctica, tanto los considerandos del decreto como su anexo, sientan bases normativas – en el sentido de justificar por qué la implementación del PP en la Provincia es una cuestión deseable – y prácticas – por incluir una guía para la implementación del PP – respectivamente. En ese sentido, de acuerdo con Carmona y López Acotto (2018), este decreto suele ser citado por los municipios bonaerenses a la hora de citar antecedentes y justificaciones para sus proyectos de PP.

El marco legal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en cuanto a la participación ciudadana en general resulta ejemplar a nivel nacional. Desde un principio, la Constitución de la Ciudad establece, en su artículo 1, que “organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa”. Conforme con dicho espíritu dicta, en su artículo 52, “el carácter participativo del presupuesto” y dispone que una “ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos.” Susodicha ley es la número 70, que garantiza:

“la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales. A esos efectos se articularán los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo”²⁵ (Ley N° 70, artículo 9, 1998).

²⁴ La norma completa puede ser consultada a través del siguiente enlace: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/p20050333320051228.htm>

²⁵ Nótese que, a pesar de que la cláusula transitoria segunda de la presente ley dicte que la ley de presupuesto participativo sería “sancionada en el año 1998”, tal norma nunca logró su aprobación.

En esa línea, en su artículo 29 establece que “[e]l presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires, tiene carácter participativo, el cual se garantiza mediante la consulta a la población en el proceso de elaboración y seguimiento”.

Las unidades administrativas encargadas del mencionado proceso de consulta con la población – a través de foros temáticos y zonales – son las comunas, de acuerdo con lo establecido en el título sexto de la Constitución de la Ciudad y conforme con la Ley Orgánica de Comunas (N° 1777). En dicha ley, la participación ciudadana cobra un rol preponderante. En tal sentido, en su artículo tercero, la norma establece que tiene entre sus finalidades: “[f]acilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos” y “[c]onsolidar la cultura democrática participativa”. Asimismo, el artículo 10, inciso c) dicta como prerrogativa exclusiva de cada comuna “[l]a elaboración participativa de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, su ejecución y la administración de su patrimonio” y en su artículo 15 menciona que:

“La aprobación del anteproyecto de presupuesto de cada Comuna está a cargo de la Junta Comunal y se elabora a través de mecanismos que, a escala barrial, garantizan la participación de los vecinos en la fijación de metas, formulación y control presupuestario” (Ley N°1777, artículo 15, 2005).

La falta de una ley específica y la suspensión del PP en la CABA por tantos años (la última edición se llevó a cabo en 2004)²⁶ cobra sentido al revisar el fallo²⁷ de 2018 de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, según el cual le fue ordenado al gobierno que asigne los mecanismos necesarios para llevar a cabo el “carácter participativo del presupuesto”, que involucra “procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos” (Adaro & Arena, 2015). A pesar de ello, hasta el

²⁶ Consúltense sitio (antiguo) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: <https://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/>

²⁷ Al respecto, consultar actuación número 11916822/2018, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cabe mencionar que dicha decisión judicial remite a una apelación de inconstitucionalidad promovida por el GCBA en función del caso “García, Elorrio Javier María c/ GCBA y otros s/ amparo”, del año 2014. Véase: <http://www.saij.gob.ar/camara-apel-cont-adm-trib-ciudad-aut-bs-as-local-ciudad-autonoma-buenos-aires-garcia-elorrio-javier-maria-gcba-otros-amparo-fa14370041-2014-06-30/123456789-140-0734-1ots-eupmocsollaf?>

momento no ha existido sanción alguna de una ley regulatoria del PP, por lo que la situación todavía no ha sido resuelta de manera definitiva.

2.3. El impacto del marco jurídico respecto a la institucionalización del PP

Para medir el grado de institucionalización – o nivel de formalidad – de los PP, existen coincidencias en la literatura respecto de tomar como indicador principal al marco jurídico existente, tanto a nivel local, como regional y nacional (Cabannes, 2004a; Schneider y Welp, 2011; Montecinos, 2014; Cabannes y Lipietz, 2017; Carmona y López Acotto, 2018). En resumidas cuentas, dependiendo de la obligatoriedad – esto es, si compele o recomienda – y del rango jurídico de las normas que regulen el PP, éste estará más o menos institucionalizado. A tal efecto, Yves Cabannes y Barbara Lipietz (2018) describen los dos extremos de institucionalización de un PP: el más institucionalizado se destaca por estar regulado por un decreto, ordenanza o ley, mientras que el menos formal se rige por revisiones anuales, es decir, por reglas decididas en cada edición. Según Cabannes (2004b), la mayor parte de las experiencias existentes se sitúan en un punto medio entre estos extremos (“movimiento”, por un lado, e “institución”, por el otro).

Similarmente, Montecinos (2014) establece tres grupos de institucionalización y formalización: baja, cuando no existe legislación que promueva la participación ciudadana; media, cuando existe algún marco que la fomente; y alta cuando hay legislación vinculante, que exige a los municipios a decidir parte de su presupuesto a través del PP. Por su parte, Schneider y Welp (2011) clasifican el proceso de activación de cierta institución participativa como: altamente institucionalizado si está regulado por normas nacionales o locales que dictan con qué frecuencia debe activarse o, del otro extremo, dependiente de la voluntad del gobierno, contando o no con marco normativo que lo determine.

Ahora bien, pese a que pareciera lógico suponer que un elevado grado de institucionalización otorgue al PP una mayor estabilidad, previsibilidad y sustentabilidad, en los hechos dicha relación no es del todo directa. En ese sentido, Montecinos (2014, p. 354) es categórico: “[a]un en casos donde existe ley nacional de presupuesto participativo, la voluntad política de alcaldes y el rol dinámico y proactivo de la sociedad civil para

implementar el mecanismo sigue siendo determinante”. En la misma clave, Rofman y Foglia (2015, p. 56) sostienen que “[a]ún cuando, en algunos casos, las bases normativas de las iniciativas de articulación público privada sean de origen provincial o nacional, el desarrollo y la perdurabilidad de las mismas depende del interés y de la capacidad financiera del municipio”²⁸.

Por otro lado, tampoco está claro que mayor institucionalidad se corresponda necesariamente con una característica positiva. En este sentido, Cabannes y Lipietz (2018) remarcan que, para que el PP actúe de modo democratizador, los ciudadanos, por cuenta propia, deben poder definir las reglas de juego, más que involucrarse sobre la base de reglas definidas por las autoridades. De acuerdo con este argumento, entonces, una elevada formalización de la herramienta podría ir en contra de algunos de sus propios principios. A ello, Scheibler (2011) agrega que, definiendo los participantes el reglamento, “se preserva la dinámica del PP y se evita tanto su burocratización como su cooptación política”. Sin embargo, también presenta el argumento según el cual la institucionalización rígida – mediante una ley u ordenanza – disminuye los riesgos de atar la permanencia del PP a los resultados electorales: con un cambio de gobierno podría perderse el compromiso por mantener la iniciativa y, en consecuencia, desaparecer. De este modo, una ley que detalle las reglas de juego funcionaría como un resguardo para su continuidad. Coincidiendo con ello, Welp y Schneider (2011, p. 52) sostienen que “la institucionalización de mecanismos de participación vinculantes, activos e institucionalizados garantiza su supervivencia a lo largo del tiempo. Por el contrario, mecanismos consultivos y escasamente institucionalizados (que dependen de la voluntad política) tienen menos probabilidades de sobrevivir a cambios gubernamentales”.

Habiendo presentado una serie de argumentos y experiencias que apuntan en sentidos opuestos, resulta poco sorprendente el hecho de que no exista un consenso en la literatura respecto a qué conduce, de manera generalizada, a mejores resultados²⁹. A pesar de ello,

²⁸ Como se detallará más adelante, el factor de la voluntad política del intendente (o jefe del poder ejecutivo local) para aplicar la política participativa, puede ser absolutamente determinante.

²⁹ A modo de ejemplo, Brian Wampler (2008) sostiene que, en los casos observados que engloba dentro de la etiqueta de “democracia participativa informal y disputada”, se dan resultados paradójicos: por un lado, la informalidad del proceso no da certezas respecto del cumplimiento de lo

instituciones internacionales como ONU-Habitat y el Banco Mundial cuentan con una serie de publicaciones de las llamadas “buenas prácticas” (Cabannes, 2004; Banco Mundial, 2007) generalmente basadas en aquellos casos considerados como “exitosos”, como lo es el de Porto Alegre³⁰.

3. El presupuesto participativo a través de internet

En los últimos 30 años, el PP ha tenido una notable difusión a lo largo y ancho del globo³¹: actualmente, existen más de 11.000 experiencias en todo el mundo (Dias, Enríquez, & Júlio, 2019). En el caso de Argentina, teniendo como experiencias inaugurales a las localidades de Rosario y de la Ciudad de Buenos Aires a comienzos de los 2000, el PP ha experimentado una importante expansión (ver gráfico 1), aunque con patrones no totalmente uniformes (algunos municipios discontinuaron sus PPs, otros lo suspendieron por un tiempo).

En contraste con el PP territorial inaugurado en Porto Alegre hace tres décadas, el PP a través de internet es un fenómeno muy reciente, que carece, en Argentina, de un número considerable de casos. En virtud de ello, a continuación se desarrolla el concepto del PP a través de internet y se sostiene por qué el mismo es un fenómeno novedoso y digno de ser estudiado, especialmente en este país.

pautado, pero, por otro lado, la misma estructura informal posibilita que los ciudadanos movilizad³⁰ impugnen al gobierno, persuadiéndolo de cumplir.

³⁰ Respecto a este tipo de recomendaciones o lineamientos existen argumentos críticos que consideran el accionar de las instituciones internacionales como uno que subsumiría el PP a prácticas tecnocráticas y de mayor eficiencia gubernamental, más que de profundización de la democracia y mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

³¹ Cabannes (2005) agrupa la expansión y evolución del PP en tres fases: 1) “experimentaciones” (1989-1997), 2) “masificación brasileña” (1997-2000) y “expansión fuera de Brasil y diversificación” (2000-actualidad). Actualmente, el grueso de los PPs implementados en el mundo se encuentran en Europa y Asia (más del 60% de los casos) (Dias, Enríquez, & Júlio, 2019).

3.1. El PP a través de internet como la continuación digital del PP territorial

La característica central que diferencia el diseño institucional del PP a través de internet (o PP digital (PPD))³² del PP tradicional o territorial es el uso de las tecnologías digitales como medio exclusivo de participación. En otras palabras, en contraste con las reuniones presenciales, “cara a cara” del PP original de Porto Alegre, el PPD lleva a cabo sus diferentes etapas de manera completamente virtual. De tal modo, los partícipes de un PPD pueden proponer, comentar y votar diferentes proyectos o propuestas desde cualquier lugar, simplemente requiriendo una conexión a internet. Existe, asimismo, un camino intermedio entre el PPD y el PP tradicional: el llamado PP “híbrido”. Este último tipo refiere a aquellos PPs que combinen recintos de participación *online* y *offline* (Stortone & De Cindio, 2015), es decir, que involucren reuniones físicas y el uso de tecnologías de internet (Mkude, Pérez-Espés, & Wimmer, 2014). Un caso híbrido podría tener, por ejemplo, instancias de proposición de proyectos presenciales y para luego votar de manera remota, a través de la web.

El primer caso de PPD en el mundo tuvo lugar en 2006, en la ciudad de Belo Horizonte, en Brasil. Dicha ciudad fue pionera en introducir las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) a su PP tradicional y presencial. De acuerdo con Coleman y Sampaio (2016, p. 3), que estudian el caso de dicha ciudad a lo largo de tres períodos, el PPD puede considerarse como una “innovación dentro de otra innovación”, al “involucrar el uso de las TICs en clave de mejorar la representación democrática”. En la actualidad, existen más de 200 casos de PPD en todo el mundo (Pineda Nebot, 2018), aunque no existe un registro sistemático.

En Argentina, el primer caso de PPD se dio en 2017 cuando la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dio nacimiento al programa “BA Elige”. Su ejemplo fue seguido por La Plata, Rosario y San Isidro prácticamente en simultáneo. De tal modo, si bien en el mundo el primer caso puede hallarse hace poco más de una década, la proporción de PPs que se llevan completa (PPD) o parcialmente (PP híbrido) a través de medios digitales sigue siendo

³² No existe una forma unívoca de referirse a este nuevo modo de llevar a cabo el presupuesto participativo “tradicional”. A los fines de este trabajo, “e-PP”, PP electrónico, PP *online*, PP digital (PPD) o PP a través de internet son diferentes denominaciones que apuntan al mismo fenómeno por lo que aquí se usan indistintamente.

pequeña. En Argentina, considerando los, aproximadamente 50 casos de PP existentes, menos del 5% del total son implementados de manera totalmente digital³³. En pocas palabras, tanto por su reciente aparición temporal como por su escasa cantidad de experiencias, el estudio del PPD en Argentina se encuentra actualmente en una etapa embrionaria³⁴.

En suma, debido a la todavía incipiente proporción de casos a nivel mundial, se trata de un fenómeno novedoso carente de tendencias o patrones del todo definidos que permitan esbozar características generalizables. Existen, sin embargo, una serie de ventajas y dificultades que pueden identificársele al PPD. Éstas son abordadas seguidamente.

3.2. Potencialidades y desafíos del PPD

Inaugurado el nuevo milenio y hasta, aproximadamente, finales de la década pasada, el lugar de las TICs en torno a la praxis del PP era marginal: se encontraban en una posición “subordinada” respecto al “cara a cara”. En esa línea, el uso de las nuevas tecnologías era visto como un “factor contaminante” que podía ser útil para fomentar la transparencia y la difusión de información pero llevar a una degradación de la calidad democrática al sobresimplificar la complejidad de la toma de decisiones mediante la participación ciudadana (Allegretti, 2012, p. 145). En claro contraste, la literatura referida a la introducción de medios digitales en el sistema democrático estaba dominada por un sinnúmero de afirmaciones optimistas respecto a los beneficios de poder votar a través de internet o consultar continuamente con la ciudadanía (Hilbert, 2009)³⁵.

En la actualidad, tras haber contado con una serie de experiencias – de PPs híbridos y digitales –, la posición de las TICs dentro de los PPs ha tomado un rol notablemente más preponderante y, en los PPDs, protagónico. Por su parte, el juicio establecido en la literatura de la democracia digital (o e-democracia) sobre el voto y la deliberación *online*, se ha

³³ Los últimos datos disponibles sobre la cantidad total de PPs en el país corresponden al año 2018. Por tal motivo no es posible afirmar con total certeza la cantidad exacta de PPs en el año en curso.

³⁴ En la siguiente parte del presente trabajo se presentan mayores argumentos para justificar la selección de los casos, en particular, y del estudio del PPD, en general.

³⁵ El primer concepto se engloba dentro de la llamada “democracia directa digital” y el segundo como “democracia representativa digital”, ambos conceptos subsumidos dentro de la más general “democracia digital” o “e-democracia”. Véase: Hilbert (2009).

moderado: se reconocen sus beneficios prácticos, pero también sus limitaciones, que antes estaban ofuscadas por el espíritu optimista. Sucintamente: se pasó de una etapa “eufórica” a una más “realista”. Si bien es cierto que al uso de la tecnología en los PPs hoy en día se le reconozcan importantes desafíos, buena parte de ellos pueden ser superados con el debido marco institucional y diseño de la plataforma tecnológica (Hilbert, 2009).

Probablemente, una de las principales críticas esgrimidas hacia la utilización de plataformas digitales en los presupuestos participativos es la denominada “brecha digital”. En pocas palabras, dicho concepto refiere al acceso y uso desigual de las tecnologías de la información y la comunicación en virtud de diferencias socioeconómicas (devenidas de la pertenencia a cierto grupo social, etario, de género o por habitar una zona geográfica determinada)³⁶. En efecto, Wampler, McNulty y Touchton (2018) afirman que, si bien el voto *online* reduce los costos de participación, la brecha digital genera que los sectores de la clase media sean más proclives a participar *online* que los ciudadanos pobres. Además, sostienen que el acceso a internet es todavía muy limitado en zonas pobres y rurales de gran parte de los países en desarrollo, por lo que “el PPD tiene el potencial de ampliar la participación del PP, pero también puede quitarle valor a su misión de reducir la pobreza” (p. 68, *traducción propia*). En síntesis, “la exclusión digital [es] considerada por muchos expertos como una de las mayores limitaciones para la participación en el Presupuesto Participativo *online*” (Nebot, 2018, p. 287).

El panorama no es, de todos modos, del todo desalentador en cuanto a esta última problemática. La brecha puede ser morigerada, por ejemplo, a través de la implementación de cursos de capacitación de los sectores menos sagaces tecnológicamente (adultos mayores, por ejemplo), mediante la entrega masiva de computadoras a personas cuyos ingresos no les permitirían obtenerlas de otro modo³⁷, o extendiendo la infraestructura de comunicaciones, para que el acceso a internet alcance a toda la población (sectores rurales, por citar un caso).

³⁶ De tal modo, a modo de ejemplo, es probable que un trabajador urbano de ingresos medios tenga un acceso privilegiado a la red en relación a uno rural de bajos ingresos, tanto por una cuestión económica, como geográfica. Similarmente una persona mayor probablemente tenga menor facilidad de uso que un joven, del mismo grupo económico. En efecto, los clivajes en la brecha digital son multidimensionales, por lo que suponen uno de los mayores desafíos a la implementación de PPDs.

³⁷ El caso de referencia en Argentina es el programa “Conectar Igualdad” a través del cual el gobierno nacional entregó *netbooks* a una enorme proporción de los niños y niñas del nivel educativo primario y secundario.

Complementariamente, Lavín, Álvarez y Mayorga (2014) sugieren la introducción de otro tipo de tecnologías para superar la brecha. En ese sentido, el uso de teléfonos celulares convencionales (no necesariamente “inteligentes”), mensajes SMS o televisores con señal digital y los *smartphones* pueden ser empleados como alternativa a internet debido a que son elementos de uso cotidiano que no requieren ni conocimientos específicos para su uso, ni grandes desembolsos económicos.

Ahora bien, una de las mayores virtudes reconocidas al uso de la tecnología en los PPs es su enorme potencial por reducir los costos de participación. En particular, la posibilidad de participar del proceso de manera remota, sin restricciones horarias ni gastos relacionados al desplazamiento físico, amplía el universo de ciudadanos proclives a participar, en comparación con las reuniones presenciales de los PPs territoriales (La Porte, Demchak, & de Jong, 2002). De tal manera, personas que no podrían haber asistido a las reuniones físicas por coincidir con su horario de trabajo, sí pueden formar parte del proceso si éste es implementado conjuntamente con herramientas digitales. Por esta última razón – por los momentos del día en el cual suelen llevarse a cabo las reuniones “cara a cara” de los PPs territoriales – suele haber una mayor participación proporcional de personas mayores (no económicamente activas) que de sectores jóvenes o adultos económicamente activos. En esa línea, al requerir una participación menos intensa, el PPD se adapta mejor a la vida cotidiana de las personas, logrando una mayor inclusividad. En efecto, de acuerdo con Peixoto (2008), uno de los objetivos del PPD de Belo Horizonte era incrementar la participación en general e integrar un nuevo perfil de participantes: sectores medios y ciudadanos jóvenes. De todos modos, si bien los costos de participar bajan para gran parte del rango etario, es probable que las personas mayores – presumiblemente con mayores dificultades para utilizar herramientas tecnológicas – se vean marginadas. En suma, es esperable que en los PPDs la participación de los sectores económicamente activos y de clases medias sea proporcionalmente mayor que en los PPs tradicionales.

En concordancia con lo recientemente mencionado, Touchton, Wampler y Spada (2019) hacen hincapié en que el PPD juega un rol diferente al PP en tanto que el último busca el contacto directo con los ciudadanos – de los cuales muchos son de bajos ingresos – mientras que el primero amplía su alcance, pero termina teniendo mayor incidencia entre los

sectores medios y más enriquecidos, en detrimento de los más bajos³⁸. Esto sucede como consecuencia de la brecha digital ya descrita. De tal manera, los autores hacen un llamado de atención, al mencionar que los PPDs corren el riesgo de dejar de lado a los sectores tradicionalmente más desfavorecidos. Por estas razones, afirman que el PPD es más probable que sea implementado en ciudades con buenos niveles de ingresos y con fácil acceso a las TICs.

Siguiendo con los puntos a mejorar, un problema común a los PPDs es la cuestión relacionada a la aceptación de los “términos y condiciones” y las funcionalidades preestablecidas por la autoridad política, condición *sine qua non* para poder participar. El punto de fricción en este aspecto radica en que se trata de una decisión unilateral e inconsulta por parte del gobierno, que adecúa el funcionamiento de la herramienta a sus propios objetivos (Stortone & De Cindio, 2015). A diferencia de algunos PPs donde los participantes tienen un rol de decisión en las reglas y dinámicas de participación, en el PPD se da una lógica “*top-down*” o “desde arriba hacia abajo”, donde es el creador de la iniciativa quien decide sus márgenes de acción³⁹.

Otra de las dimensiones que atañen al PPD es su aspecto deliberativo. Se trata de una cuestión ineludible (y que indudablemente amerita una sección aparte por su riqueza y complejidad, pero que es aquí abordada sucintamente por una cuestión de espacio) sobre la cual no existe un consenso en la literatura. Así, mientras que Allegretti (2012) sostiene que el PPD reduce la deliberación y las relaciones sociales entre los ciudadanos, fomentando el comportamiento individualista y dificultando la construcción colectiva de preferencias, Annunziata (2020) considera que la posibilidad de acceder y comentar todos los proyectos propuestos – no solamente los del propio barrio – podría atemperar la propensión a la fragmentación que se da en los PPs presenciales. Por otro lado, así como Lavin, Álvarez y Mayorga (2014) afirman que la falta moderación y arbitraje y el anonimato de los usuarios polariza el debate, Lim y Oh (2016) plantean que la facilidad que otorga internet para acceder

³⁸ Si bien los argumentos que esgrimen se desprenden de la experiencia brasileña, sostienen que éstos pueden ser aplicados también a países en desarrollo de ingresos medios debido a que reproducen dinámicas socioeconómicas similares.

³⁹ Este es uno de los puntos que nutren el argumento de posible uso instrumental del PPD por parte de los gobiernos, ya que mantienen un férreo control sobre el proceso y los resultados.

a enormes cúmulos de información y la falta de limitaciones espaciotemporales posibilitan una deliberación más reflexiva y opiniones más consideradas. En pocas palabras, como consecuencia de la gran diversidad de opiniones en la literatura respecto a las virtudes y desventajas de la deliberación *online*, una vez más es imperante remitirse a cada caso en particular para poder realizar una evaluación correcta de modo tal de evitar caer en generalizaciones carentes de sustento.

Uno de los últimos puntos a destacar de los PPDs es que permiten expandir la escala a grandes ciudades y mantener buenos niveles de participación, especialmente en aquellas urbes con recursos escasos donde los dispositivos tradicionales del PP territorial se harían más dificultosos de administrar y muy costosos de implementar (Stortone & De Cindio, 2015). Sin perjuicio de ello, los propios autores también reconocen que a pesar de que internet amplíe el acceso a la información y fomente el derecho de la ciudadanía a ser escuchada, lo hace de un modo desordenado.

A modo de síntesis, si tuviera que hacerse una ponderación entre puntos positivos y aquellos desfavorables, cabría sostener que no existe una fórmula generalizable para todos los casos. En su lugar, es más prudente afirmar que, en buena medida, la conveniencia o no de adoptar un PDD dependerá de variables socioeconómicas como el nivel de ingresos de la población, su nivel de urbanización, el tamaño de la ciudad, la penetración del acceso a internet, el grado de educación tecnológica, la pirámide demográfica, entre otras. De tal manera, por ejemplo, el PDD resultaría más apropiado para una gran ciudad como Buenos Aires, con toda su población urbana y con fácil acceso a internet, mientras que para la pequeña localidad de Rauch, con menos de 16 mil habitantes, población rural y poco tecnológicamente activa, el PP presencial sea más adecuado. No existe una fórmula unívoca que permita mantener la superioridad del PPD por sobre el PP cara a cara, así como tampoco es posible hacerlo universalmente de manera contraria. En fin, el diseño institucional de cada caso debe adecuarse a las condiciones particulares de cada caso.

4. El presupuesto participativo en el Área Metropolitana de Buenos Aires

El Área Metropolitana de Buenos Aires está conformada por la zona urbana comprendida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 municipios circundantes, pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires⁴⁰. De acuerdo con el último censo llevado a cabo en el país (INDEC, 2010), este tejido urbano cuenta con una población de 12.801.364 habitantes, por lo que, aproximadamente el 32% de la población argentina reside en esta megaciudad. Como se mencionó, Carmona y López Acotto (2018, p. 36,37) destacan la desproporcionada presencia de los PPs en las principales ciudades del país y en una decena de partidos del AMBA, en relación con el resto del país: específicamente, buena parte de los PPs argentinos se hallan en la región central del país⁴¹. En coincidencia con dichos autores, Arena (2018, p.127) sostiene que los gobiernos con PPs se concentran en la Región Pampeana (de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe), mientras que en las regiones Patagónica y Norte el PP está menos presente entre las administraciones locales.

Actualmente, de acuerdo con el Observatorio del Conurbano, diez municipios de dicha zona geográfica – cuya población sumada es de 5.188.861 habitantes – cuentan con PPs⁴². Si a ello se le suma la Capital Federal – con una población en 2010 de 2.891.082 – un total de 8.079.943 personas del AMBA viven en jurisdicciones con PP. En otras palabras, en torno al 63% de la población de esta área cuenta con gobiernos locales que practican algún tipo de PP

⁴⁰ Las definiciones acerca de qué municipios constituyen el AMBA varían según la fuente. Aquí se toma la definición brindada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en 2003. En orden alfabético, los veinticuatro municipios en cuestión son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Para mayores detalles respecto a lo que se considera por Gran Buenos Aires, Aglomerado Gran Buenos Aires, Conurbano Bonaerense – además de la definición de AMBA aquí usada – consúltese: https://www.indec.gob.ar/dbindec/folleto_gba.pdf

⁴¹ Provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y Mendoza.

⁴² El último informe corresponde al año 2018. De todos modos, teniendo en cuenta que aquí se analiza hasta el 2019 y que entre esos períodos no hubo ningún tipo de elección, no cabría esperar variaciones significativas. Lo municipios en cuestión son: Avellaneda, La Matanza, Lanús, Merlo, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López, Véase: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/394-Mecanismos-de-Participacion-2018.pdf>

4.1. El PPD en el AMBA: un fenómeno novedoso

A pesar de la fuerte gravitación del PP en términos de la población viviendo en jurisdicciones que lo implementan, no se observa tal correlato con su variante digital. Por el contrario, el PPD tiene arraigo en un muy escaso número de ciudades en todo el país. En el AMBA, mientras que seis jurisdicciones aplican el PP tradicional y tres combinan instancias presenciales con virtuales (PP híbrido), apenas dos lo aplican de manera completamente digital (PPD) (ver tabla 2 del anexo 1). A raíz de que fue recién a partir de 2017 que empezaron a implementarse casos de PPD en el AMBA, se trata todavía de un fenómeno muy reciente que apenas cuenta con tres años (y ediciones) de existencia.

En el siguiente capítulo se aborda los uno de los dos casos de PPD existentes en el AMBA, se menciona la justificación de elección como sujeto de estudio y se describen las principales características del funcionamiento de dicha herramienta⁴³.

TERCER CAPÍTULO: PRESENTACIÓN DEL CASO Y LAS PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS

En el marco de un sistema democrático fuertemente representativo, la implementación de todo programa de participación ciudadana requiere que se den ciertas circunstancias de manera previa. Por otro lado, como cualquier política pública, existen intereses subyacentes que afectan de manera desigual a sus participantes⁴⁴. Por estos motivos, antes de evaluar un programa de participación ciudadana – como lo es el PPD – es fundamental hacerse una serie de preguntas que intenten dilucidar dinámicas no tan claras a simple vista.

En consecuencia, en esta parte se abordan las problemáticas que atañen tanto al PPD aquí analizado como a cualquier otro – que constituyen las preguntas centrales del presente

⁴³ Debido a las restricciones impuestas por la cuarentena, producto de la pandemia, se tornó muy dificultosa la obtención de datos respecto al otro caso de interés: el “SI Propone”, de San Isidro, en la provincia de Buenos Aires.

⁴⁴ Como fue mencionado en la sección precedente, el caso del PPD de Belo Horizonte da cuenta de cómo la digitalización del PP terminó perjudicando a los sectores más humildes, que vieron su participación mermada, entre otras razones, por la brecha digital. Esto, claro está, es esperable que suceda en ciudades con estructuras demográficas similares, a menos que el Estado tome cartas en el asunto e implemente políticas destinadas a morigerar estas deficiencias.

trabajo – y el contexto que debe darse para que, en primera instancia, tal programa pueda surgir. Seguidamente, se describen las características principales del caso de estudio elegido, se explica la razón de su elección y se menciona el marco de participación ciudadana subyacente en el distrito.

1. Interrogantes intrínsecos a instituciones participativas como el PPD

Como bien se hizo alusión en el capítulo anterior, existe un sinnúmero de desafíos que los PPDs deben afrontar. Ahora bien, en este apartado se hace referencia a problemáticas de mayor complejidad, las cuales forman parte del meollo de la pregunta de investigación del presente trabajo. Éstas pueden ser sintetizadas mediante las siguientes preguntas: la implementación del PPD en determinada localidad ¿produjo una profundización del sistema democrático o, por el contrario, fue utilizada instrumentalmente por el gobierno para fines alternos?; similarmente, ¿se dio un complemento a las instituciones representativas vigentes u ocurrió que el PPD se vio subordinado a éstas?; además, ¿qué condiciones deben darse para que se implemente un PPD?

1.1. Contexto propicio para la implementación de un PPD

Tal y como fue mencionado que ocurre con otras dimensiones de análisis del PPD, son escasos los estudios en la literatura que den cuenta de las motivaciones de los funcionarios para aplicar semejante iniciativa digital (Spada, Mellon, Peixoto, & Sjoberg, 2016; Zolotov, Oliveira, & Casteleyn, 2018; Touchton, Wampler, & Spada, 2019). Debido al mayor tiempo de desarrollo y cantidad de casos, sí pueden señalarse, sin embargo, trabajos que indiquen la preexistencia de ciertas condiciones para que la implementación del PP tradicional tenga lugar (Cabannes, 2004; Goldfrank, 2006; Montecinos, 2014; Adaro & Arena, 2015; Carmona & López Acotto, 2018; Welp & Schneider, 2011).

Si bien en la literatura se reconocen una serie de condiciones previas variadas, tales como el rol dinámico de la sociedad civil (Montecinos, 2014), el grado de institucionalización de los partidos de oposición (Goldfrank, 2006; Welp & Schneider, 2011), la existencia de un marco normativo acorde (Adaro & Arena, 2015; Carmona & López Acotto, 2018) y una

sociedad civil movilizada (Cabannes, 2004), es posible identificar ciertas características comunes a varios de los mencionados estudios. A saber, los autores concuerdan en que, a nivel local, resulta fundamental para el gobierno local contar con elevados niveles de descentralización de prerrogativas de gobierno (respecto al gobierno nacional), así como que exista voluntad política por parte del intendente o alcalde (jefe del poder ejecutivo local) para ampliar el juego democrático. De tal modo, no sería esperable observar la implementación del PP en municipios que no cuenten con estas dos cualidades. En pocas palabras, la voluntad política del intendente, junto con la descentralización de atribuciones de gobierno resultan condiciones necesarias para que se den instancias de PP.

Ahora bien, siendo el PPD una iniciativa más reciente y con una cantidad mucho menor de instancias de aplicación en relación al PP tradicional, las condiciones que llevan a su puesta en funcionamiento son menos claras (Spada, Mellon, Peixoto, & Sjoberg, 2016; Touchton, Wampler, & Spada, 2019). Sin perjuicio de ello, cabría esperar que, tanto la predisposición del jefe de gobierno local como la descentralización de prerrogativas y recursos al nivel municipal sigan siendo condiciones necesarias para su activación. Adicionalmente, Touchton, Wampler y Spada (2019), citando una serie de trabajos⁴⁵, sostienen que jurisdicciones con grandes poblaciones, así como gobiernos con mayores capacidades técnicas son factores que están correlacionados con la adopción de gobiernos electrónicos. Asimismo, en su estudio sobre la adopción del PPD en Brasil, encuentran que es mucho más probable que las ciudades ricas añadan un PPD a sus PP cara a cara, así como también que los gobiernos que toman tal decisión tienen por detrás intereses políticos diversos; a saber, las administraciones que implementan PPD lo hacen, en buena medida, para apelar a las clases medias y a los ciudadanos más jóvenes (Touchton, Wampler, & Spada, 2019).

⁴⁵ Los trabajos citados son: Hofmann, S., Räckers, M., & Becker, J. (2012). *Identifying factors of e-government acceptance – A literature review*. Paper presented at the International Conference on Information Systems, Orlando. Jun, K.-N., & Weare, C. (2011). Institutional motivations in the adoption of innovations: The case of e-government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 495–519. doi:10.1093/jopart/muq020. Mossberger, K., Tolbert, C. J., & McNeal, R. S. (2008). *Digital citizenship: The internet, society, and participation*. Cambridge, MA: MIT Press. Zhang, H., Xu, X., & Xiao, J. (2014). Diffusion of e-government: A literature review and directions for future directions. *Government Information Quarterly*, 31(4), 631–636. doi: 10.1016/j.giq.2013.10.013

En un análisis sobre el PP llevado a cabo en el Estado brasileño de Río Grande do Sul⁴⁶, Spada, Mellon, Peixoto y Sjoberg (2016) encuentran patrones en sintonía con los planteos de Touchton, Wampler y Spada (2019). En particular, sus hallazgos más importantes son tres: primero, la posibilidad de formar parte de la iniciativa a través de internet resultó ser un medio para aumentar el número de participantes y para incluir a segmentos de la población que no habrían participado de otro modo; segundo, la porción de ciudadanos jóvenes, educados, con mayores ingresos y más activos en redes sociales es más probable que se autoidentifique como participantes exclusivamente digitales; tercero, la mayoría de los participantes *online* eran políticamente inactivos previamente (Spada, Mellon, Peixoto, & Sjoberg, 2016). En resumidas cuentas, en el PP híbrido de Río Grande do Sul la posibilidad de participar a través de internet posibilitó la inclusión de nuevos estratos de la población en el proceso, siendo éstos de sectores más acomodados de la sociedad. En consecuencia, el programa no solo logró una mayor concurrencia, sino que también diversificó los sectores socioeconómicos involucrados⁴⁷.

En suma, en virtud de la evidencia existente, cabría esperar que los PPDs aparezcan con mayor frecuencia en aquellos distritos que, simultáneamente, tengan: grandes poblaciones, una estructura sociodemográfica compuesta por importantes sectores medios, gobiernos con capacidades técnicas y, fundamentalmente, políticos dispuestos a ampliar la arena de la participación ciudadana.

1.2. ¿Se da un complemento o subordinación a la democracia representativa?

Una de las grandes preguntas que se suelen plantear en torno a instituciones participativas como el PPD es el lugar que ocupan en relación a las estructuras tradicionales de la democracia representativa. En específico, si se trata de una dinámica igualitaria, dónde la institución participativa complementa a las representativas o, por el contrario, si la primera se encuentra subsumida dentro de la otra, en una relación asimétrica. Al respecto, la agenda

⁴⁶ Este PP llevado a cabo a nivel estadual es el más grande del mundo. Incluye la posibilidad de participación a través de internet, así como también de manera tradicional, cara a cara.

⁴⁷ Touchton, Wampler y Spada (2019) hacen notar que esta tendencia bien puede cambiar la dirección de las prioridades originales para la cual el PP se había concebido, a saber, darle una voz más preeminente a los sectores más marginalizados y pobres de las ciudades.

de investigación en América Latina permanece abierta, aunque tiende a haber cierto consenso hacia una de estas dos direcciones (Montecinos, 2009).

En efecto, no pocos autores concuerdan con que la relación dada entre instituciones participativas – como el PP – y la democracia representativa es más complementaria que subordinada. En ese sentido, Peruzzotti (2008) considera que participación y representación no pueden ser considerados contrapuestos. Muy por el contrario: se trata de procesos complementarios debido a que “el buen funcionamiento de la representación democrática requiere tanto de representantes como de ciudadanos activos, así como de contactos fluidos entre representantes y representados” (Peruzzotti, 2008, p. 9)⁴⁸.

Por su parte, Annunziata (2011a) añade un matiz: existe una complementariedad entre democracia representativa y participación ciudadana, pero en ciertos ámbitos. Generalmente, esto se da en aquellos ámbitos locales o “micro-locales” donde prima la política de la “singularidad de la experiencia”, es decir, el conocimiento del ciudadano basado en la sapiencia acumulada de enfrentar ciertos problemas concretos en su vida diaria: en breve, el saber de la experiencia cotidiana. En tal sentido, Annunziata (2011a) sentencia que la democracia participativa no sería un sustituto o alternativa a la variante representativa mientras las herramientas de participación funcionen desde el interior de la representación. De esta forma, “para que los dispositivos participativos como el PP pudieran contradecir o complementar a la representación, deberíamos constatar que son exteriores a ella”. Pese a ello, concluye que el “‘hacer participar’ parece ser actualmente un movimiento interno del representar y gobernar” (Annunziata, 2011a, p. 68).

En referencia a Bobbio (1996), Montecinos (2009) afirma que en el debate teórico hay acuerdo respecto de que no se trata de debatir si la disyuntiva es sustituir o excluir a la democracia representativa por su forma participativa. Por el contrario, el meollo de la cuestión consiste en encontrar la forma de llegar a un complemento entre ambas. La finalidad

⁴⁸ Según el argumento de Peruzzotti (2008), el desafío consiste en establecer un puente entre participación y representación, mediante una perspectiva de la representación democrática en clave de “política mediada”. Esto es, resaltando las diversas interacciones que contribuyen a fortalecer el lazo representativo, tal como la posibilidad de llevar a cabo comunicaciones fluidas y constantes entre representantes y representados. Esta visión se escinde de la concepción individualista de la representación, en tanto se detiene en la importancia del ciudadano asociado y de los diversos grupos en el proceso político.

de dicha complementariedad sería “provocar una mayor incidencia y presencia de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, de tal forma que efectivamente ambas modalidades de participación sean complementarias y no excluyentes entre sí” (Bobbio, 1996; citado en Montecinos, 2009, p. 160). En ese sentido, afirma que una propuesta que reúne un relativo consenso y una mayor fuerza en los debates latinoamericanos sobre este tema plantea “combinar instrumentos y mecanismos de la democracia directa o participativa con mecanismos de la democracia representativa, pero que no terminen sustituyéndola ni consolidando a actores políticos tradicionales en desmedro de actores políticos excluidos” (Montecinos, 2009, p. 161).

En consonancia con esta línea argumentativa, Abascal (2004) ve al presupuesto participativo no como una herramienta que suponga la sustitución de la democracia representativa, sino que implica una convivencia con ella. Consecuentemente, según el autor, el PP conlleva la ampliación de la democracia por el aumento de ámbitos en los que la población puede participar en las decisiones que los atañen. Por estos motivos, considera que el PP tiene una influencia beneficiosa respecto de la calidad democrática, al mejorar el proceso decisorio público mediante la deliberación ciudadana sobre las prioridades del presupuesto⁴⁹.

Finalmente, cabe mencionar alguno de los aportes respecto de las instituciones participativa que hiciera Benjamin Barber (1984) en su influyente libro “*Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*”, citado oportunamente por Wampler (2008). Resumiendo uno de sus argumentos, Barber apoyaba la idea la creación de instituciones que incorporaran de manera directa a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Para él, uno de los grandes problemas de las democracias modernas era la falta de participación activa de la ciudadanía, lo cual afectaba la calidad de la democracia. Así y todo, no proponía la suplantación del sistema representativo por uno participativo. En su lugar, consideraba que

⁴⁹ Respecto de este último punto, Abascal (2004) pareciera tomar como supuesto la existencia de una deliberación entre los ciudadanos para que el PP tenga una influencia positiva sobre la calidad democrática. Sobre este punto, autoras como Annunziata (2011a) son más escépticas. En base a su estudio de los PPs de Morón, Rosario y de la CABA la autora concluye que “dichos dispositivos [los diferentes PPs] se revelan más bien como ámbitos de escucha cristalizada generados por la propia representación, y no como *locus* decisorios o deliberativos que se enfrentarían o adecuarían a la representación desde su exterioridad” (Annunziata, 2011, p. 68).

las instituciones participativas debían complementar y ser compatibles con las principales instituciones representativas de las sociedades modernas de gran escala (Barber, 1984, p. 262).

En resumidas cuentas, no parecieran existir dudas que, de implementarse bajo ciertos supuestos, las instituciones participativas como el PPD se presentarían más bien como una herramienta complementaria al régimen representativo que caracteriza a las democracias modernas, que como un paso hacia el reemplazo de éstas. Con todo, queda latente un potencial riesgo de subordinación de las IPs al gobierno representativo. Montecinos (2009, p.164) es sumamente ilustrativo en este sentido: “Dada que es la voluntad política el elemento esencial para sostener este mecanismo de participación en la mayoría de los países de América Latina, el límite entre la utilización instrumental del presupuesto participativo y su uso sustantivo es extremadamente frágil”. Seguidamente se indaga más detalladamente este punto.

1.3. El PPD ¿da lugar a una profundización de la democracia o a una instrumentalización por parte de los gobernantes?

Otro de los interrogantes centrales, intrínseco a la implementación de cualquier PPD, es el grado en que pone en marcha una mejora de la calidad de la democracia o, por el contrario, si termina siendo instrumentalizado por parte de las autoridades para lograr objetivos propios, alternos a promover una mejor participación de la ciudadanía en el proceso político. En virtud de ello, en esta parte se hace un primer esbozo de la cuestión, en términos generales, para luego remitirse al caso de estudio, en particular, en el capítulo subsiguiente.

Como punto de partida para introducir las ideas en torno a este asunto, resulta fundamental remitirse a lo que Wampler (2008, p. 73) llamara “democracia participativa cooptada”⁵⁰. De acuerdo con el autor, cuando se da este proceso, es decir, cuando hay apoyo

⁵⁰ En un análisis más completo – de ocho casos de estudio – sobre los posibles resultados de políticas de democracia participativa, Wampler (2008) establece una taxonomía con dos dimensiones: el apoyo del jefe del poder ejecutivo local a la delegación de la autoridad a los ciudadanos, por un lado, y el uso de “política desafiante” (uso de técnicas disruptivas tales como manifestaciones o huelgas) por parte de organizaciones de la sociedad civil por el otro.

del alcalde a la delegación de autoridad y las organizaciones de la sociedad civil no disputan el espacio, el PP no es usado como un instrumento para transformar la política tradicional, sino que con el fin exclusivo de fortalecer la legitimidad las políticas gubernamentales. Por otra parte, se termina buscando crear una imagen del gobierno como más democrático y participativo, de modo tal de mejorar su rendimiento en las elecciones. Así, Montecinos (2014) sostiene que, cuando el rol de los representantes es demasiado protagónico y cuando la ciudadanía no logra empoderarse de los procesos, los mecanismos de participación ciudadana resultan ser altamente cooptables por los gobernantes.

En un enfoque que hace énfasis en el rol de las instituciones en la conformación del conflicto político, Schneider y Goldfrank (2006, p. 254) ven al PP “como una institución política que, como muchas otras, tiene el propósito de privilegiar los intereses de ciertos grupos sociales a fin de hacer avanzar los objetivos partidarios, incluyendo el éxito electoral”. Si bien los autores reconocen que no pocas veces el PP tiene como objetivo fomentar la participación ciudadana como principio de democracia o de buen gobierno, también puede ser utilizado con fines partidarios. En concordancia con lo propuesto por Wampler (2008), Schneider y Goldfrank (2006, p. 262) afirman que “el partido que introduce el PP puede intentar posicionarse en las campañas electorales como el ‘más participativo, más democrático’”, así como también hacerlo para ganar nuevos seguidores y otorgar legitimidad a sus decisiones de gobierno.

En una línea similar, Schneider y Welp (2011) reconocen que tanto la voluntad política como la demanda ciudadana son dos factores que tienen una importante influencia en el origen y consolidación de instituciones participativas tales como la aquí analizada. En particular, sostienen que aquellas instituciones cuyo origen sea controlado predominantemente por el gobierno o los partidos tenderán a ser consultivas y limitadas.

Desde otro ángulo, pero con conclusiones semejantes, Couto y Carmona (2018) hacen hincapié en el hecho que el PP no suele identificarse con un partido, sino que más bien con una gestión de gobierno en particular. Considerando esto, aseveran que “el PP opera predominantemente como un instrumento de legitimación de las autoridades municipales antes que como una plataforma político-ideológica con impacto supralocal” (p. 258).

En alusión específica al uso de las TICs en los PPs, Allegretti (2012) alerta que la mera introducción de éstas no alcanza para lograr un empoderamiento ciudadano ni un refuerzo de la democracia. Debido a que los participantes deben tener un buen entendimiento del funcionamiento de las herramientas y de sus reglas, el potencial para el involucramiento y empoderamiento de la ciudadanía se da más en asambleas cara a cara que en instancias cuyo desenvolvimiento requiera el uso de tecnologías digitales (Allegretti, 2012). Para él, entonces, no alcanza con ampliar el proceso en términos de participación, sino que es fundamental democratizar en términos de conocimiento, esto es, que la ciudadanía esté informada y capacitada sobre el uso de las herramientas de participación. Es esperable, por consiguiente, que los gobiernos tengan un mayor potencial de cooptación de aquellos ciudadanos cuyos conocimientos y habilidades para utilizar las tecnologías sean menos sólidos. Una sociedad con elevados índices de penetración de internet y de alfabetización digital⁵¹, por el contrario, es esperable que imponga mayores dificultades a la cooptación gubernamental.

En definitiva, puede asegurarse que en la literatura existe un consenso respecto de, al menos, dos variables que explican el potencial de cooptación de los gobiernos de las instancias de participación ciudadana⁵². Primeramente, no parecieran haber mayores disensos respecto del hecho que la voluntad política de los gobernantes ocupa un lugar clave a la hora de activar instituciones participativas en sus distritos: en efecto, ésta pareciera ser una condición *sine qua non* para que éstas puedan tener lugar. En segundo lugar, la posición de la sociedad civil respecto a la herramienta participativa puede funcionar como un contrapeso a la discrecionalidad de los gobernantes. Esto depende, en buena parte, de la medida en que la ciudadanía se organice y se manifieste frente al gobierno, si éste no cumple con sus

⁵¹ De acuerdo con el sitio web de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina, la alfabetización digital puede ser entendida como “el desarrollo de las capacidades necesarias para saber usar las nuevas tecnologías digitales”. Además: “Incluye el manejo técnico de los equipos y dispositivos, pero también las habilidades para encontrar, comprender, evaluar, seleccionar y usar la información de los medios digitales para resolver problemas y actividades de la vida cotidiana”. Véase: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/inclusiondigital/alfabetizacion>.

⁵² Uno de los trabajos más influyentes en este aspecto es el estudio realizado por Brian Wampler (2007): “*Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation and Accountability*”. El trabajado citado de 2008 de susodicho autor sintetiza algunos de los hallazgos de su estudio previo, de mayor profundidad.

promesas⁵³. Un tercer punto – aunque escindido del consenso académico de las dos variables anteriores – guarda relación con la existencia de la brecha digital que, con todas sus implicancias, favorece a los gobernantes en tanto les permite manipular más discrecionalmente las plataformas que pongan en funcionamiento.

La conjunción de estos tres elementos, entonces, pareciera dar cuenta, en buena medida, de las circunstancias según las cuales es más o menos esperable que se dé una mejora de la calidad democrática o, por el contrario, una instrumentalización de la herramienta por parte de los políticos. Si bien los primeros dos factores son comunes a cualquier tipo de PP, la dimensión referida por Allegretti (2012) es propia de los PPDs y de los PP híbridos y plantea una problemática escasamente evaluada por la literatura. Por tal motivo, uno de los objetivos de este trabajo es echar luz sobre perspectivas de análisis como esta, que aún no encuentran consensos fuertes.

2. Presentación del caso

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el municipio de San Isidro, perteneciente a la provincia de Buenos Aires, con sus programas “BA Elige” y “SI Propone”, respectivamente, son las únicas localidades del AMBA que, en la actualidad, presentan casos de PPD (y entre los ínfimos casos que pueden contabilizarse en todo el país). Siendo que ambos programas funcionan desde el año 2017, se trata de iniciativas incipientes y muy novedosas en la zona⁵⁴.

⁵³ Respecto a este segundo factor, sin embargo, cabe hacer una aclaración. Buena parte de la literatura citada en torno a este tema refiere al modelo de PP implementado en ciudades brasileñas. En modelos como el de Porto Alegre, las organizaciones de la sociedad civil juegan un rol muy importante que no necesariamente se replica en PPs con diseños institucionales alternativos. Así, por ejemplo, el PPD de la Ciudad de Buenos Aires tiene como participante protagonista a los individuos y no es posible participar en nombre de ningún colectivo. En tal caso, cabría esperar una influencia mucho mayor del primer factor (la voluntad política del gobernante) en detrimento de la segunda (la fuerza de la ciudadanía para oponerse al gobierno, en caso de ser necesario), ya que resulta mucho más dificultoso amalgamar y organizar a individuos dispersos que a aquellos que se encuentran identificados detrás de ciertas organizaciones, tal como ocurre en sendos PPs de Brasil.

⁵⁴ Como fue mencionado, originalmente se tenía el objetivo de tomar como caso de estudio, conjuntamente con el de la CABA y el BA Elige, a San Isidro y al SI Propone. Desafortunadamente, debido a la coyuntura epidemiológica acaecida durante la redacción de la presente tesis, resultó enormemente dificultosa la obtención de datos por parte de las autoridades municipales de San Isidro, abocadas por completo a tareas relacionadas con la pandemia.

El caso de estudio seleccionado para el presente trabajo corresponde a la primera localidad mencionada: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su PPD, denominado “BA Elige”.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta un largo historial de fomento de la participación ciudadana: desde la sanción de su Constitución, en 1996, pasando por el inicio de su presupuesto participativo, en 2002 (hasta el año 2004) y llegando hasta la actualidad con el PPD “BA Elige”⁵⁵. A continuación, se mencionan: las instancias de participación ciudadana institucional puestas a disposición de los habitantes de la Ciudad desde su Constitución, las principales iniciativas impulsadas por el gobierno en dicha materia y, finalmente, el programa de mayor interés en este trabajo: el BA Elige.

2.1. Instrumentos constitucionales de participación

Como ya fue mencionado, en su artículo primero, la Constitución de la CABA prescribe la organización de sus instituciones autónomas como democracia participativa. En virtud de ello, además de los mecanismos participativos mencionados en la segunda parte de este trabajo, la Constitución también habilita otras herramientas de participación: la audiencia pública (art. 63), la iniciativa popular (art. 64), el referéndum (art. 65), la consulta popular (art. 66) y la revocatoria de mandato (art. 67)⁵⁶.

La audiencia pública puede ser convocada por el Poder Ejecutivo, la Legislatura o las comunas para debatir sobre asuntos particulares, mientras que se la debe instituir de manera obligatoria si se reúne la cantidad de firmas correspondiente al 0,5% del electorado de la

⁵⁵ Nótese, de todos modos, que entre período de más de una década que va entre 2005 y 2016, la CABA careció de cualquier programa de PP, en clara flagrancia respecto a su normativa constitucional.

⁵⁶ De acuerdo con la clasificación que hacen Welp y Schneider (2011) de lo que denominan como “participación ciudadana institucional”, estos mecanismos pueden englobarse dentro de lo que llaman “instituciones de democracia directa” y, para el caso de las audiencias públicas dentro de “instituciones de participación deliberativa”, (al igual que el PP) (véase tabla 1 del anexo 1). Sin perjuicio de ello, y reconociendo que la discusión sobre el carácter “directo” o “semi-directo” de los mecanismos de participación ciudadana no está todavía saldada, Eberhardt (2007) agrupa dentro de lo que considera como herramientas semidirectas de “primera oleada” (incorporadas en la reforma constitucional de 1994) a la iniciativa legislativa, la consulta popular y al referéndum, mientras que la revocatoria de mandato, la audiencia pública, el PP y el Consejo de Planeamiento Estratégico se corresponden con las de “segunda oleada” (creadas por constituciones provinciales y locales).

Ciudad o para el tratamiento legislativo de proyectos que conciernen una serie específica de temáticas⁵⁷. A pesar de ser una instancia participativa activada frecuentemente, su concurrencia es baja. Por otro lado, es necesario registrarse previamente para poder participar y, por definición, los resultados que de ella surjan son exclusivamente consultivos (Welp & Schneider, 2011).

La iniciativa popular estipula la potestad del electorado porteño para presentar proyectos de ley en la Legislatura de la Ciudad. Excepto para proyectos referidos a tratados internacionales, tributos, presupuesto y la reforma de la Constitución, basta con reunir al menos el 1,5% del padrón electoral para elevar una iniciativa a la Legislatura. Una vez cumplido esto, el proyecto sigue el trámite de sanción de leyes previsto por la Constitución de la Ciudad y la Legislatura tiene la obligación de expedirse aceptándola o rechazándola dentro del plazo de doce meses⁵⁸.

Por su parte, el referéndum puede ser invocado para la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general. En caso de ponerse en funcionamiento, el voto es de carácter obligatorio y su resultado, vinculante. El mismo no puede versar sobre las materias excluidas para la iniciativa popular, los de tratados interjurisdiccionales y aquellas que requieran mayorías especiales para su aprobación. El Poder Legislativo lo convoca, en sesión especial, en virtud de ley que no puede ser vetada. Por su parte, el Poder Ejecutivo lo hace solo cuando un proyecto de ley por iniciativa popular con más del 15% de firmas del total de padrón no sea tratado por la Legislatura.

A su turno, la consulta popular difiere del referéndum, esencialmente, por su naturaleza no vinculante y de voto no obligatorio. Además, puede ser convocada no solo por el Poder Ejecutivo (mediante decreto) y el Poder Legislativo (mediante sesión especial), sino que también por las comunas de la Ciudad⁵⁹.

⁵⁷ Éstas son: normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales y modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

⁵⁸ Aparte de la Constitución, la iniciativa popular es regulada (específicamente) por la Ley N°40 de la CABA, sancionada en 1998.

⁵⁹ Tanto el referéndum como la consulta popular están regulados por la Ley N°89 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada en el año 1998.

Por último, la revocatoria de mandato otorga a la ciudadanía la posibilidad de remover de su cargo a cualquier funcionario electo por causas relacionadas a su desempeño siempre y cuando se reúnan, como mínimo, la firma del 20% de los inscriptos en el padrón electoral de la Ciudad o comuna que corresponda. De lograrse tal cometido, la participación es obligatoria para todos los electores y el funcionario deberá dejar su cargo solamente si la iniciativa recibe el apoyo de, al menos, el 50% del electorado inscripto⁶⁰.

En la práctica, sin embargo, cabe mencionar que estos instrumentos han recibido un muy escaso – o, en algunos casos, nulo – uso por parte de la ciudadanía. En buena medida, esto se debe a los requisitos necesarios para poder invocarlas. De esta suerte, los recursos organizacionales, económicos y de tiempo que serían necesarios para reunir los porcentajes de firmas requeridos por las diferentes herramientas tornan el proceso muy engorroso y difícil de cumplir. Por ello, no es de extrañar que, por ejemplo, entre los años 2010 y 2018 ninguna de las 17 iniciativas populares presentadas haya tenido sanción legislativa⁶¹, que el referéndum nunca se haya aplicado o que la revocatoria de mandato solo se haya solicitado una vez, pero sin llegar al umbral mínimo de firmas⁶² (Welp & Schneider, 2011; Muzzio, 2019).

2.2. La participación ciudadana impulsada desde el GCBA

Buena parte de las políticas de participación ciudadana impulsadas por el gobierno de la Ciudad pueden englobarse dentro de las agendas de la Secretaría General y de Relaciones Internacionales (SGYRI), pero sobre todo de la Secretaría de Comunicación, Contenidos y

⁶⁰ La revocatoria de mandato es regulada por la Ley N°357 de la CABA, sancionada en el año 2000.

⁶¹ Esto ocurre debido a que, al momento de verificación de firmas por parte del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, nunca se llegó a convalidar el número mínimo necesario.

⁶² Al tal efecto, resultan muy elocuentes los comentarios del propio Jefe de Gobierno de ese entonces, Aníbal Ibarra, a quien se buscaba remover vía la revocatoria de mandato. Ibarra reprochó a la herramienta, sosteniendo que es: “de muy difícil aplicación, casi imposible de aplicar”. Además, agregó: “Advierto que es un sistema para que no se aplique. Si uno toma en cuenta la cantidad de firmas que se tienen que juntar, más la cantidad de votos que hay que sacar para legalmente revocar el mandato de alguien, es imposible”. Véase: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-48530-2005-03-16.html>

Participación Ciudadana (SECCCP)⁶³. Desde la SGYRI se impulsa el denominado “Ecosistema de Gobierno Abierto” que nuclea todas las iniciativas del GCBA abocadas a promover la transparencia, colaboración, rendición de cuentas y participación ciudadana (ver esquema 1, anexo 2). De todos los programas, cabe destacar la gestión colaborativa de solicitudes, el Plan Estratégico Participativo BA 2035⁶⁴, “DialogandoBA”⁶⁵, el área de Participación Ciudadana y, el ya mencionado, BA Elige. El foco aquí, de todos modos, está en estas dos últimas, dependientes de la SECCCP.

El objetivo del área de participación ciudadana del GCBA consiste en promover “un espacio de diálogo entre el vecino y el GCBA”⁶⁶. A tal efecto, lleva a cabo una serie de programas: reuniones con vecinos, visita a obras y voluntariados⁶⁷. Seguidamente, se los describe y analiza sucintamente.

La categoría de reuniones con vecinos incluye los desayunos semanales del Jefe de Gobierno de la Ciudad con vecinos “para charlar y escuchar sus ideas y sueños”, las “reuniones de relevancia” en las que los vecinos pueden “compartir sus inquietudes y realizar consultas a los más reconocidos especialistas de cada área” y, por último, las reuniones con

⁶³ De acuerdo con la Ley de Ministerios (N° 6292) se encargan de dar apoyo directo a las actividades del Jefe de Gobierno, por lo que no dependen de ningún Ministerio.

⁶⁴ El Consejo de Planeamiento Estratégico “propone periódicamente planes estratégicos consensuados que ofrecen fundamentos para la elaboración de políticas de Estado en la Ciudad de Buenos Aires”. Éste se ocupa de elaborar, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, un plan de ciudad de manera consensuada y participativa. Véase: <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/plan-estrategico-participativo-buenos-aires-2035-pep-ba-2035>

⁶⁵ Se trata de “una metodología participativa para generar discusiones entre diversos actores sobre la construcción de políticas públicas y crear insumos para la formulación o actualización de las mismas”. Sus objetivos son: “facilitar un diálogo entre distintos sectores interesados en una temática específica para generar insumos para el diseño de políticas públicas incluyentes y sostenibles”, “[c]omprometer a los actores interesados (*stakeholders*) en un proceso de política pública, más allá de estar de acuerdo o no con el resultado final”, “[g]enerar una mayor legitimidad en las decisiones del gobierno”, “[a]portar a la construcción de instituciones democráticas” y “[c]rear un espacio de diálogo en el cual se puedan manifestar los puntos de conflicto, encauzarlos y generar acuerdos”. Una de sus aplicaciones más destacables fue para la elaboración del Código Electoral de la Ciudad. Véase: <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/dialogandoba/que-es-dialogando-ba>

⁶⁶ Véase el sitio web de Participación Ciudadana del GCBA: <http://bapc.buenosaires.gob.ar/>

⁶⁷ Como consecuencia de la priorización de voluntariados para la asistencia exclusiva a adultos mayores en el contexto de la pandemia, el sitio web de los voluntariados en el marco del área de Participación Ciudadana del GCBA se encontró suspendido durante todo el transcurso de desarrollo del presente trabajo, con lo cual se hizo imposible añadir información fidedigna de este segmento.

el Jefe, Vicejefe de Gobierno y con Ministros “para escuchar en persona las inquietudes de los vecinos y seguir trabajando en las mejoras de la Ciudad”⁶⁸.

Con respecto a los desayunos del Jefe de Gobierno, está claro que se trata de una política más bien simbólica, debido a su nula incidencia más allá de aquella familia que tiene la oportunidad de recibirlo en su casa. En las reuniones más multitudinarias con el propio mandatario, su Vice o con ministros, los ciudadanos porteños tienen la posibilidad de escuchar y también hacerle preguntas a los funcionarios sobre su gestión. En estos casos se da más bien una lógica informativa que participativa, ya que los ciudadanos se limitan a un rol de pregunta y respuesta. A modo ilustrativo, “conversar” y “charlar” son los verbos que caracterizan todas las publicaciones del Gobierno sobre los encuentros⁶⁹. Finalmente, en las reuniones de relevancia predomina el formato de “charla” – en el sentido de conferencia o disertación – de modo tal que se reproduce, principalmente, una lógica de escucha, con preguntas esporádicas.

Por su parte, las “obras con participación” consisten fundamentalmente de visitas de vecinos de la Ciudad a obras en ejecución o a ser inauguradas. Las convocatorias se realizan a través de redes sociales y correo electrónico y luego los participantes son elegidos por sorteo. Asimismo, a este segmento de obras con participación corresponden también las votaciones de propuestas para realizar mejoras que se realizan y convocan mediante medios digitales.

La participación en la primera actividad se limita a un tour o visita guiada a obras llevadas a cabo por el GCBA. Debido a que los cupos son limitados (no más de una o dos decenas de personas pueden asistir), su impacto también lo es. Además, como el lugar del ciudadano se reduce al de espectador, predomina más una lógica publicitaria o de visibilización de la gestión que de incidencia ciudadana. Las votaciones de propuestas, por su lado, consisten generalmente de cambios superficiales o simbólicos que el GCBA busca refrendar. Los niveles de participación son notablemente dispares, siendo que la cantidad de votos emitidos puede variar de unos miles (en la elección del nombre de una nueva calle en Palermo) a casi un millón (en la pregunta sobre prohibir fumar en áreas de juegos infantiles

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ A tal respecto, consúltese: <http://bapc.buenosaires.gob.ar/cercania>

en plazas y parques)⁷⁰. Cabe mencionar asimismo que, en no pocos casos, el cambio propuesto debe atravesar primero la aprobación por parte de la Legislatura de un proyecto de ley que dé el visto bueno. De ello se desprende que, además de somero, se trata de un proceso meramente consultivo y no vinculante, como todas las iniciativas hasta ahora mencionadas.

2.3. Introducción al funcionamiento del BA Elige

El programa BA Elige nace a principios de 2017 por iniciativa de la Secretaría de Comunicación del GCBA, como resultado de la colaboración entre el área de Participación Ciudadana del gobierno porteño y el área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Madrid, en España, que desarrolló la plataforma Cónsul para la puesta en funcionamiento del programa “Decide Madrid”.

De acuerdo con el GCBA, “BA Elige es una iniciativa que propone una evolución de la participación ciudadana, para que a través de diferentes etapas, entre todos propongamos y elijamos ideas que ayuden a mejorar los barrios, las comunas y la Ciudad de Buenos Aires” (GCBA, 2020a). Con su implementación, se tenía como horizonte “promover la participación de los vecinos en las decisiones que puedan mejorar la calidad de vida de todos los que disfrutan la Ciudad” (GCBA, 2020a). Siendo que este programa es una readecuación del *software* libre de Cónsul para el caso de la Ciudad de Buenos Aires, comparte muchas de sus características de funcionamiento con el portal de participación ciudadana Decide Madrid, implementado por el Ayuntamiento homónimo desde 2016 a la actualidad⁷¹. Como fue mencionado en la parte anterior, el caso del BA Elige constituye un claro ejemplo de PPD porque, a pesar de no llamarse con este término, cumple con las instancias que generalmente se encuentran en un PP: elaboración de propuestas de proyectos, selección según análisis de

⁷⁰ Véase: <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/nombre-mujer-llevara-nueva-calle-palermo-maria-teresa-ferrari.phtml> (calle en Palermo) y <http://bapc.buenosaires.gob.ar/2018/12/17/%20prohibicion-fumar-las-areas-juegos-infantiles-plazas-parques/> (prohibición de fumar en áreas infantiles de plazas y parques públicos).

⁷¹ De acuerdo con el sitio web del Proyecto Cónsul, actualmente 33 países, 130 instituciones y 90 millones de ciudadanos utilizan su plataforma. En Argentina, además de la CABA, la Ciudad de Mendoza, de Córdoba y de Catamarca, así como los municipios de Godoy Cruz, Luján de Cuyo, Bahía Blanca, San Antonio de Areco y Tres de Febrero utilizan el *software* de Cónsul para sus diferentes proyectos de participación ciudadana. Consúltese: <http://consulproject.org/es/>

factibilidad y viabilidad, votación de proyectos e implementación de los mismos (Annunziata, 2015; Montecinos, 2014; citado en Annunziata, 2020). Seguidamente, se describen las principales características de funcionamiento del BA Elige.

La iniciativa BA Elige consiste de cuatro etapas de funcionamiento (según su orden cronológico): “Creación de propuestas”, “Apoyo de propuestas”, “Análisis de las propuestas” y “Votación de proyectos”. En la primera, los usuarios registrados⁷² pueden elaborar la cantidad de propuestas que deseen, siempre y cuando se encuentren dentro de las categorías aceptadas⁷³. Las proposiciones pueden referirse al ámbito de una de las 15 comunas de la Ciudad o bien, corresponderse al nivel de “toda la Ciudad” (si la proposición impacta en dos o más comunas). En segundo lugar, cada usuario puede elegir respaldar todas las propuestas que considere. En virtud de la cantidad de apoyos que cada proposición reciba, se decide el orden en la que es tratada luego para su análisis técnico por parte de analistas del Gobierno. Este último punto no es en absoluto trivial, dado que no todas las propuestas son analizadas. De tal manera, la probabilidad que una propuesta sea considerada por los técnicos depende, en buena medida, de la cantidad de apoyos que reciba.

En un tercer momento, las diferentes áreas técnicas del GCBA llevan a cabo una evaluación para definir si las propuestas presentadas están en línea con los diferentes requisitos de validez, legalidad y viabilidad. Para que una proposición sea aprobada debe: ser de inversión, no implicar un gasto corriente, no superar el presupuesto asignado a cada nivel (comuna o “toda la Ciudad”), no ir en contra de la Ley (o requerir una modificación legislativa), ser de interés general, corresponder a la jurisdicción y competencia de la CABA y el GCBA, ser compatible con los planes de acción de las diferentes áreas del Gobierno (que no haya un proyecto similar ejecutado o a ejecutarse) y ser viable técnicamente. Una vez cumplidos dichos criterios, las propuestas aprobadas se convierten en proyectos con presupuestos estimativos asignados por los técnicos.

En la etapa final, los usuarios pueden votar todos los proyectos que deseen de su comuna o de toda la Ciudad, en la medida que no se exceda el presupuesto total asignado a

⁷² Seguidamente se explica quién puede registrarse y participar de las diferentes etapas.

⁷³ Estas son once: Innovación, Cultura, Educación, Plazas y Parques, Movilidad y Tránsito, Mascotas, Reciclado, Deportes y Calidad de Vida, Arte Urbano, Ferias y Mercados, y Seguridad.

cada una las áreas. A la hora de votar por un proyecto, se resta el monto asignado del presupuesto total del área correspondiente, de modo tal de visualizar cuánto dinero queda disponible para asignar. Concluida la etapa de votación, los proyectos son ordenados por comuna y “toda la Ciudad”, de mayor a menor, en función de los votos obtenidos. Partiendo desde este criterio, resultan ganadores aquellos proyectos cuyos costos quepan dentro del presupuesto disponible⁷⁴.

Ahora bien, como punto de partida vale aclarar que, a diferencia de los requisitos de participación que generalmente se encuentran en los PPs cara a cara – a saber, el hecho de residir en la unidad administrativa correspondiente⁷⁵ –, en el caso del PPD porteño no existen limitaciones de residencia ni de edad a la hora de elevar propuestas ni de otorgar apoyos (incluso es posible proponer y apoyar desde fuera del país⁷⁶). Esto lleva a la inevitable pregunta de porqué habría de permitírsele proponer y apoyar a alguien que tenga poco o nulo contacto con la vida habitual de la Ciudad. Más aún: si una de las justificaciones centrales para la implementación de los PPs se basa en el “saber de la experiencia” del ciudadano, es decir, “la idea de que los ciudadanos son los mejores conocedores de las realidades ligadas a su vida cotidiana” (Annunziata, 2011b), permitir que alguien que no habita y/o que no transcurra una parte de su vida de todos los días en ninguna parte de la Ciudad genera, cuando menos, dudas sobre este criterio. A la hora de votar, sin embargo, se aplica otro criterio: se deben poder ejercer derechos políticos en la CABA (es decir, tener residencia en dicha localidad en el Documento Nacional de Identidad y tener, como mínimo, 16 años de edad). En resumidas cuentas, mientras que en las etapas iniciales (de índole creativa y colaborativa) no hay restricciones para la participar, la fase decisoria (de votación) queda estrictamente reservada para los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁷⁴ Así, por ejemplo, considerando un presupuesto de \$100.000, donde el proyecto con más votos consiste de \$60.000, aquel con la segunda mayor cantidad de votos cuesta \$50.000 y el tercero en votos demanda un gasto de \$40.000; resultarán ganadores el proyecto 1 y 3 debido a que el 2, al momento de repartir el dinero disponible, ya no es costeable (tras repartir los \$60.000 del primero quedan \$40.000 para los demás), y así sucesivamente.

⁷⁵ En algunos casos, además, se permite participar si se acredita un domicilio laboral o si se forma parte de una institución educativa del distrito correspondiente. Véase, por ejemplo, los casos de los PPs de Vicente López y de Tres de Febrero: <https://presupuestoparticipativo.vicentelopez.gob.ar/s/acerca-de> y <http://participacion.tresdefebrero.gov.ar/conditions>

⁷⁶ Muzzio (2019, p. 67) nota que “el 98% de los usuarios residen en Argentina, mientras que el 2% de los usuarios residen en Estados Unidos y en Brasil”.

2.4. Aspectos novedosos del programa

Más allá de ser una herramienta sumamente novedosa tanto a nivel local como nacional, el BA Elige presenta una serie de particularidades que lo diferencian de otros PDDs llevados a cabo en otras latitudes del mundo. Una de ellas es la posibilidad de crear propuestas para espacios que trascienden lo “micro-local” como lo es el barrio o la comuna. En ese sentido, la categoría de “toda la Ciudad” presente en el BA Elige destaca por permitir que el ciudadano presente ideas más ambiciosas con un impacto mucho más amplio. En esa línea, uno de los principales argumentos de Annunziata (2020) es que este aspecto, sumado al hecho de poder visualizar y comentar todas las propuestas en la *web* puede atenuar la inclinación hacia la fragmentación de ideas varios proyectos, que suele darse en los PP territoriales⁷⁷. La facultad de presentar ideas más allá del barrio, entonces, no solo amplía el abanico de ideas que los ciudadanos pueden presentar, sino que fomenta el intercambio entre personas que no necesariamente pertenecen al mismo espacio o comuna, dando lugar a una interacción más amplia y abarcativa.

Otro rasgo característico del BA Elige es el criterio que emplea para asignar el presupuesto en las diferentes comunas de la Ciudad. En contraste con el enfoque en los sectores medios que se dio en el PPD de Belo Horizonte (y en otras ciudades de Brasil) (Touchton, Wampler, & Spada, 2019), en el caso del BA Elige, sus diseñadores parecen haber querido mitigar esta tendencia utilizando un criterio particular para la distribución del presupuesto. A saber, el dinero asignado al programa es distribuido por comuna, de forma proporcional a su población e inversamente proporcional a su renta per cápita⁷⁸. En esa clave, se trata de un criterio novedoso no solo a nivel nacional, sino que a nivel de buena parte de la región latinoamericana: Montecinos (2014) reconoce que la utilización de criterios de

⁷⁷ De acuerdo con Annunziata (2020) en los PPs territoriales se da una lógica de fragmentación debido a que no existe un intercambio entre las propuestas de ciudadanos de diferentes barrios y porque no hay posibilidad de presentar propuestas que trasciendan esta área. Además, la autora suma el hecho que los ciudadanos se ven motivados a defender “su” proyecto frente a autoridades que ven más conveniente aprobar muchos proyectos pequeños en lugar de algunos menos, pero de mayor impacto, de modo tal de satisfacer a la mayor cantidad posible de participantes.

⁷⁸ De esta manera, por ejemplo, mientras que las comunas 6 (Caballito) y 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano) tienen un número similar de habitantes, el presupuesto asignado a la segunda es, aproximadamente, un 40% mayor que el de la primera.

pobreza o marginalidad en la distribución de recursos de los PP es muy embrionaria, siendo Rosario uno los casos pioneros.

A propósito del punto anterior vale hacer una pequeña digresión. Si bien el criterio utilizado para atribuir los presupuestos de cada comuna resulta, *prima facie*, progresivo, si se hace un análisis pormenorizado de cada distrito, se pueden constatar importantes diferencias socioeconómicas que un índice que promedia (como lo es el de renta per cápita), podría invisibilizar. Uno de los casos más notables es de la “Villa 31”, asentamiento de emergencia ubicado en la heterogénea Comuna 1, la cual incluye a Puerto Madero, el barrio con más poder adquisitivo de toda la Ciudad (y del país). A partir de este ejemplo, vale preguntarse si el indicador utilizado sería el más adecuado, en caso de que el objetivo sea priorizar a aquellos sectores de la sociedad más postergados.

Por último, cabe mencionar que el programa incluye una serie adicional de medidas para atemperar algunos de los efectos negativos intrínsecos a los PPDs como lo son la menor inclusión de aquellos sectores sociales con menos acceso a la tecnología. A tal efecto, el área de Participación Ciudadana del GCBA se encarga de acercar el BA Elige a aquellos ciudadanos no tan mañosos con la plataforma virtual, a través de puntos presenciales de participación. En particular, cada una de las 15 comunas de la Ciudad cuenta con un punto fijo (generalmente ubicados en las sedes comunales), mientras que en las reuniones periódicas que se tienen con los vecinos, se instalan puntos móviles. De tal manera, existe cierto contrapeso por parte de las vías de participación *offline*, que acerca el programa hacia aquellas personas que normalmente encontrarían dificultosa su participación por medios exclusivamente digitales (Muzzio, 2019).

En el siguiente capítulo se profundiza la indagación sobre el caso del BA Elige, mostrando una serie de datos y estadísticas, de modo tal de contrastar los hechos y la realidad empírica, con la teoría mencionada.

CUARTO CAPÍTULO: HALLAZGOS

Como fue mencionado, este trabajo tiene como meta analizar de manera crítica uno de los primeros programas de participación ciudadana a través de internet (o PPD) implementados

en Argentina, a la luz de los objetivos oficiales y de potenciales manipulaciones que se han encontrado en PPs llevados a cabo anteriormente. En virtud de ello, en este capítulo, se hace un recorrido de los principales hallazgos empíricos obtenidos.

Aunque se haya hecho mención en el apartado metodológico, cabe recalcar que las fuentes de información aquí empleadas son tanto de índole primaria como secundaria. Entre las primeras se encuentran: sitios web del GCBA, datos y estadísticas oficiales, leyes, decretos y resoluciones, entrevistas, y cuestionarios a personas clave (funcionaria, expertos académicos y participantes). Algunos de los elementos obtenidos de fuentes secundarias son: estadísticas elaboradas por trabajos de investigación de terceros o por medios de comunicación, entrevistas llevadas a cabo por otras investigadoras, artículos periodísticos, entre otros.

1. El programa BA Elige en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En la capital argentina, la participación ciudadana ha tenido numerosas instancias en las últimas dos décadas: desde un presupuesto participativo a inicios del milenio – que duró menos de un lustro – hasta la variada agenda con la que actualmente cuenta el GCBA, que incluye una serie no menor de programas que fueron mencionados en el capítulo precedente.

El programa BA Elige se inscribe dentro de las metas del gobierno porteño por fomentar el involucramiento de los ciudadanos en las políticas que los conciernen⁷⁹. Hasta fines de 2019, el programa tuvo tres ediciones, desde su creación en 2017: una cada año. Como se verá a continuación, existen tendencias dispares referidas a las principales dimensiones consideradas. El análisis de los datos está desglosado según cada una de las categorías aquí consideradas como principales: se comienza por la dimensión financiera; en segundo lugar, se sigue por la participativa; finalmente se menciona – más sucintamente – el aspecto territorial.

⁷⁹ En el período en cuestión, la administración liderada por el jefe de gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, se ha propuesto una serie de “Metas de Gobierno”, dentro de un “Plan de Gobierno” más general. Entre las etiquetas prioritarias para el gobierno, se encuentra la participación ciudadana, cuyo proyecto protagonista es el BA Elige. Véase: <https://plandegobierno.buenosaires.gob.ar/>

Las dimensiones de análisis que organizan el presente capítulo fueron consideradas a partir de la propuesta de diferenciación de PPs de Yves Cabannes (2004a; 2005). Reconociendo que una de las dificultades y de las riquezas de los PPs es su gran variedad – en tanto ninguna experiencia es cabalmente igual a la otra –, el académico propone 18 variables de diferenciación, organizadas en cuatro dimensiones claves: 1) participativa, 2) financiera, fiscal y presupuestaria, 3) normativa y legal, 4) territorial (ver tabla 1, anexo 3)⁸⁰. Como el fenómeno de interés aquí difiere en diversos aspectos del modelo de Porto Alegre tomado por el académico, no todas las variables resultan atinadas para el caso. En consecuencia, se toma el modelo como fuente de inspiración, pero en ningún caso el análisis se circunscribe exclusivamente a dichas variables⁸¹.

1.1. Dimensión financiera

En esta sección, se hace alusión a una de las dimensiones principales de la iniciativa: su financiamiento, la cual puede ser utilizada como indicativo del nivel de prioridad otorgado por el gobierno al programa. Las variables más relevantes en este sentido son: la proporción que representa del total del presupuesto de la Ciudad para cada período y dicha proporción para el presupuesto de inversión (gastos de capital), así como sus variaciones respectivas, en términos reales, período a período.

Como fue mencionado, el programa tuvo su primera edición en 2017. En dicho año, el presupuesto asignado por el GCBA fue de 500 millones de pesos; en la edición subsiguiente se le agregaron 100 millones de pesos, específicamente para proyectos que abarcaran toda la Ciudad; y en su última edición de 2019 fue del mismo monto que en 2018: 600 millones (GCBA, 2020a)⁸². Ahora bien, a partir de estos datos cabe hacerse, al menos,

⁸⁰ De cierta manera, la tercera dimensión (normativa y legal) fue analizada en el segundo capítulo. Por tal motivo, y como se dijo en el párrafo anterior, en este apartado se toman como eje del análisis las tres restantes.

⁸¹ En el anexo 3 se puede encontrar la tabla con las variables propuestas por el autor y, subsiguientemente, la misma tabla pero considerando los rasgos específicos del BA Elige y los diferentes “arreglos” que aquí se considera que tiene.

⁸² Cabe aclarar que el programa BA Elige define las propuestas y el presupuesto a ejecutar y asignar, de un año al otro. Es decir, que el presupuesto asignado para el programa en el año n se verá reflejado en el presupuesto de la Ciudad del año $n + 1$.

dos preguntas: ¿qué porcentaje del presupuesto total y de inversión de la Ciudad fue asignado a este programa? y ¿cuál ha sido la evolución de la asignación presupuestaria, en términos reales, a lo largo de los tres períodos? Al menos para la presente dimensión, la respuesta a estas preguntas permite, en buena media, vislumbrar el nivel de prioridad que se le ha dado al programa desde el gobierno.

Como punto de partida, cabe aclarar que el dinero asignado al programa BA Elige no es propio, es decir, del área de gobierno de la cual depende (SECCCP), sino que se trata de fracciones de los presupuestos de las diferentes áreas de gobierno sobre las cuales se pueden hacer proyectos⁸³. Sin perjuicio de ello, el valor de los recursos destinados al programa, en relación al presupuesto total y de inversión de la Ciudad, siguen siendo uno de los indicadores más visibles de la importancia dada al programa hacia el interior de la gestión de gobierno, esto es, su relevancia financiera (Cabannes, 2005; Montecinos, 2014; Carmona & López Acotto, 2018).

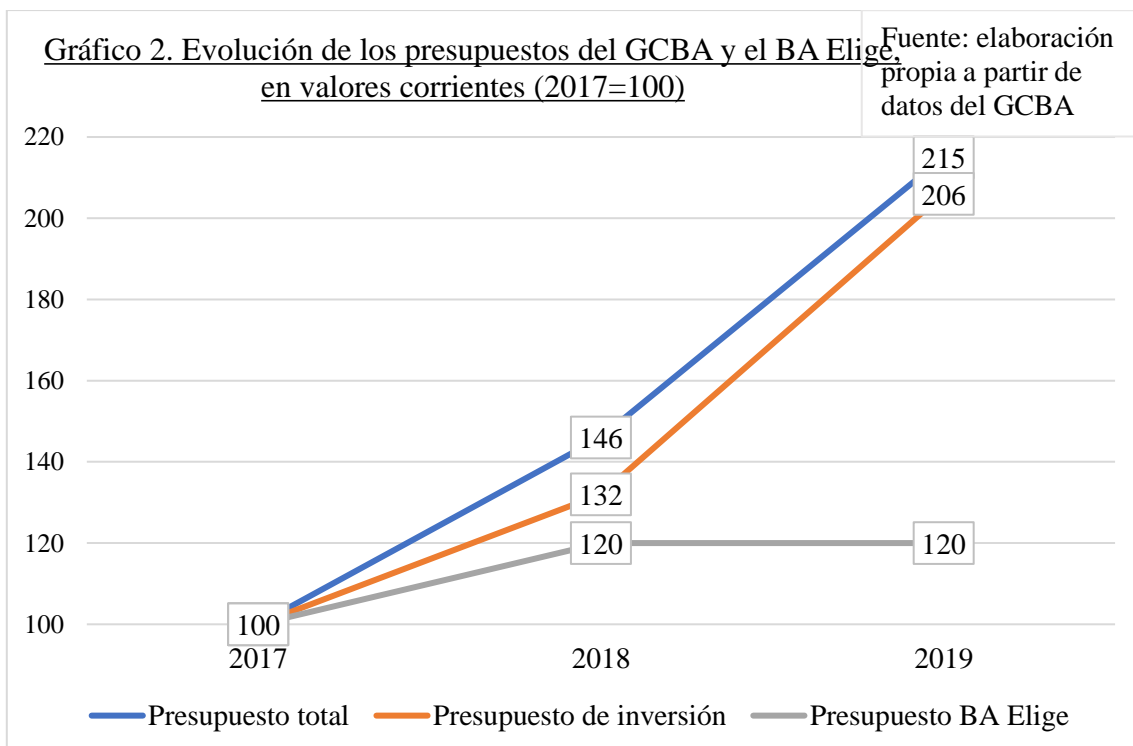
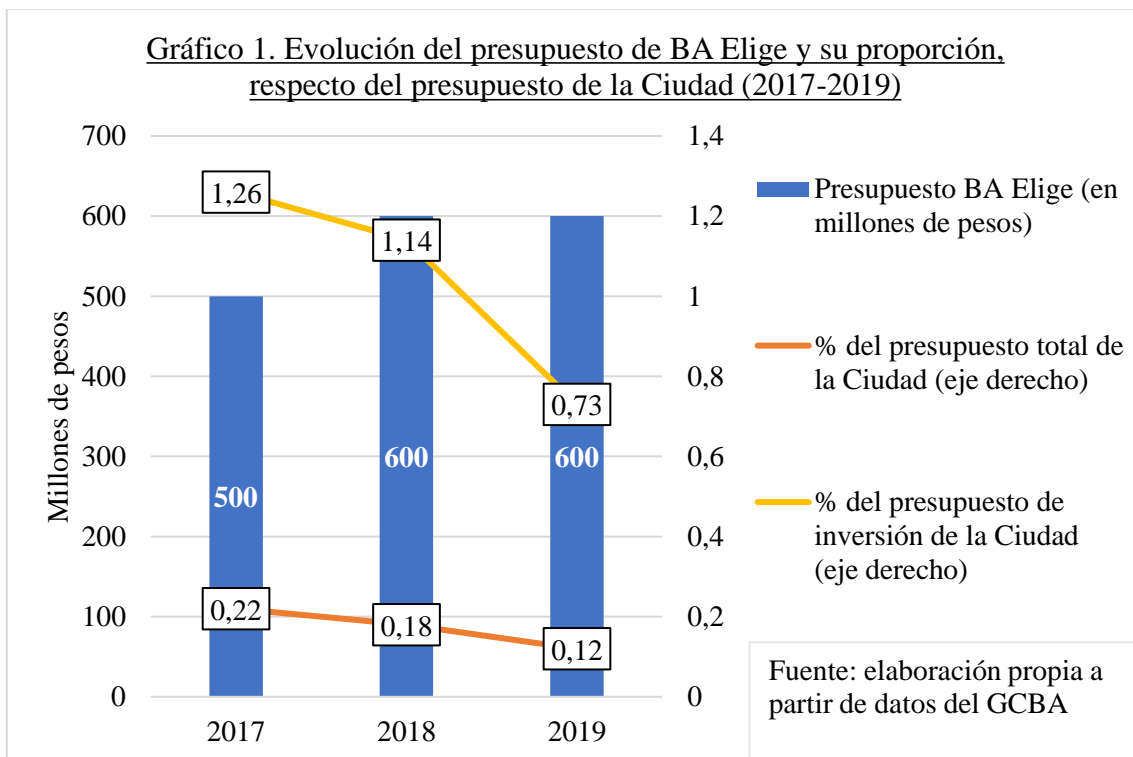
En ese sentido, y como breve adelanto, del BA Elige se puede observar una relevancia financiera declinante: si bien en sus comienzos presentaba números para nada desdeñables, con el paso del tiempo se fue depreciando. Como se dijo, el presupuesto asignado para su primer año fue de 500 millones de pesos. En su momento, dicho monto representaba un 0,22% del presupuesto total de la Ciudad y un 1,26% de su presupuesto de inversión. Al año siguiente, a pesar de añadirsele 100 millones más, pasó a representar un 0,18% del primer ítem y un 1,14% del segundo. Finalmente, en su última edición, dichas proporciones pasaron a representar un 0,12% y un 0,73%, respectivamente (ver gráfico 1)⁸⁴.

En resumidas cuentas, mientras que entre 2017 y 2019 el presupuesto total y el de inversión crecieron un 115% y un 106%, lo asignado al BA Elige lo hizo en, apenas, un 20%. Como es de esperar, dicha brecha se explica por el impacto de la inflación sobre los precios nominales y, atado a ello, la no actualización de los valores con el transcurso del tiempo. En

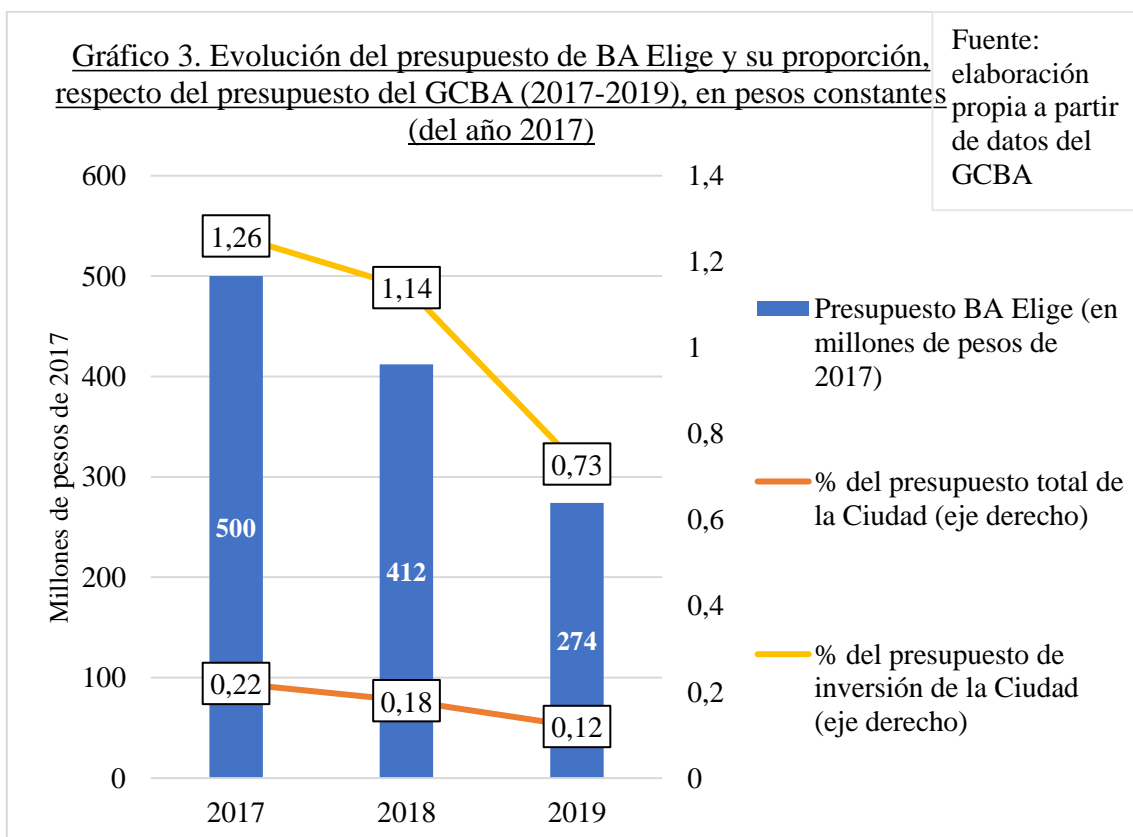
⁸³ Así, por ejemplo, un proyecto que promueva la instalación de cámaras de vigilancia será financiado por la fracción del presupuesto del Ministerio de Seguridad destinado a BA Elige. Fuente: entrevista con funcionaria, Coordinadora de BA Elige.

⁸⁴ Los datos sobre el presupuesto fueron extraídos de sus respectivas leyes, sancionadas por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ley N° 5915 (año 2018), Ley N° 6068 (año 2019), Ley N° 6281 (año 2020). (Véase tabla 2, en el anexo 3).

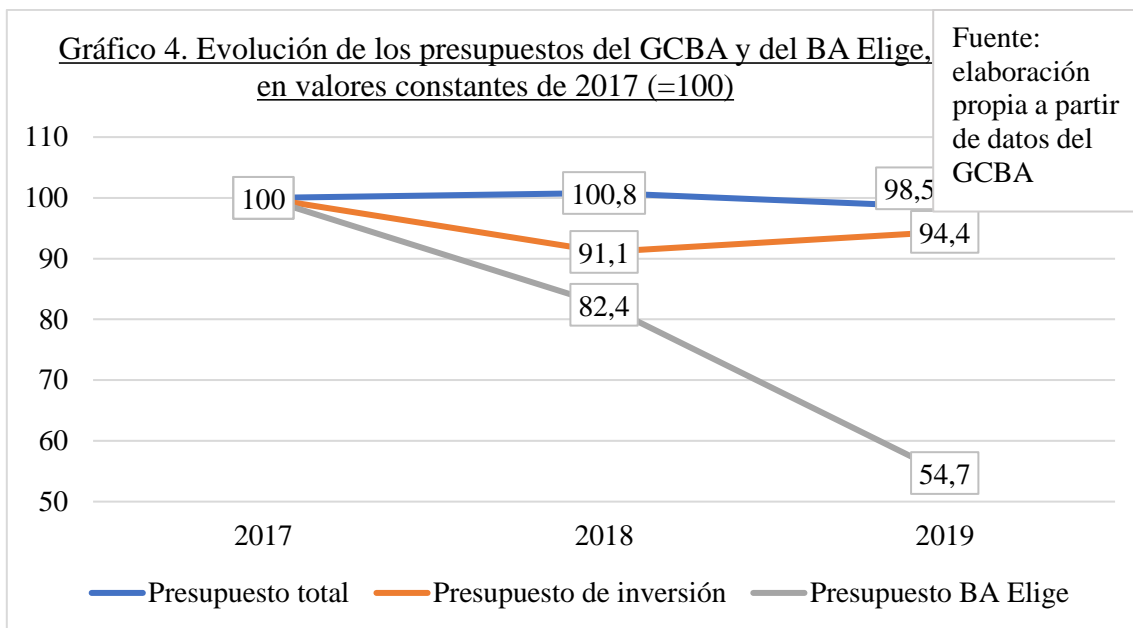
otras palabras, los fondos fijados para el BA Elige no fueron actualizados en la misma medida que los montos totales y de inversión por lo que, al menos en términos relativos, el programa fue perdiendo la gravitación pecuniaria que tuvo en sus albores (ver gráfico 2).



Ahora bien, teniendo en cuenta que la inflación es un factor central en la economía argentina de las últimas décadas, resulta fundamental analizar la evolución de los presupuestos en términos constantes. Descontando el aumento sostenido y generalizado de los precios se puede ver más claramente el cambio real del dinero asignado al programa. De tal manera, si bien en 2018 el BA Elige tuvo un monto de inversión de 100 millones adicionales respecto del año anterior, si se tiene en cuenta el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de la CABA de dicho año, dicho monto se redujo en un 17,6%. En 2019 tal tendencia no fue sino agudizada: respecto de 2017, el presupuesto de BA Elige cayó un 45,3%, mientras que el presupuesto general y el de inversión lo hicieron en un 1,5% y un 5,6%, respectivamente (ver gráficos 3 y 4)⁸⁵.



⁸⁵ Para evaluar la evolución en términos reales del gráfico 4, se usó el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de 2018 y 2019 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, informados por la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA. Para 2018, se registró un IPC de 45,5% y, para 2019, de 50,6%. El IPC acumulado, de ambos períodos, resulta ser de 119%. (Véase tabla 3, en el anexo 3).



Como puede verse en los gráficos, existe una tendencia decreciente notoria tanto de la proporción que el programa representa en el presupuesto total de la Ciudad, como de su presupuesto de inversión. Además, se puede observar la misma propensión, aunque más aguda aún, de la evolución del monto asignado en términos reales – es decir, ajustado por el IPC de cada año.

Si se toman en consideración las proporciones del presupuesto de inversión mencionadas, el BA Elige recaería dentro de aquellos PPs del “extremo minimalista” de Cabannes (2005, p. 26) para todo el período analizado⁸⁶. Similarmente, si se contempla el presupuesto total, según Carmona y López Acotto (2018, p. 96), el PPD porteño se encontraría entre un nivel de relevancia financiera “baja” para sus tres años de existencia, formando parte del grupo mayoritario (46,9%), en Argentina, que destinan menos del 1% del gasto total a sus PPs⁸⁷.

⁸⁶ Dentro las dimensiones que Cabannes (2004a; 2005) establece para diferenciar PPs, considera tres arreglos posibles: mínimo, medio y máximo. Para esta variable en particular, un PP se ubica en la primera si cuenta con menos del 2% presupuesto de inversión, en el medio si está entre 2% y 100% y máximo si es el 100% del presupuesto de funcionamiento (véanse tabla 1 y 2, en el anexo 3).

⁸⁷ Como referencia internacional, la contraparte del BA Elige en Madrid (el ya aludido “Decide Madrid”, cuya plataforma es la base del primero) destinó para 2019 un monto de 100 millones de euros para su programa, que equivale a, prácticamente un 2% del presupuesto total gastado y a, aproximadamente, un 20,7% del presupuesto de inversión. Para el mismo año, en términos

En pocas palabras, respecto a esta dimensión de análisis es posible argumentar que el BA Elige fue paulatinamente perdiendo relevancia para el gobierno, visto que la porción de dinero destinada al programa fue perdiendo peso tanto relativo como absoluto frente a las asignaciones presupuestarias generales y de inversión de la Ciudad.

1.2. Dimensión participativa

En esta parte se abordan cuestiones relacionadas a la participación invocada por el programa. Se hace una síntesis de los datos disponibles de manera pública, así como una exposición de los resultados obtenidos de los cuestionarios suministrados a expertos y participantes de la iniciativa. Las principales variables abordadas son: por un lado, aquellas relacionadas a la participación por parte de la ciudadanía (variables 2 a 6 de la tabla 1 del cuarto anexo) y, por el otro, las vinculadas a la participación desde el lado del gobierno local (como el grado de divulgación de los resultados o el nivel de ejecución de los proyectos ganadores – variables 7 a 9 de la misma tabla).

A modo de inicio, es relevante mencionar las categorías de datos que se encuentran públicas en el sitio web de BA Elige. Éstas son: a) usuarios registrados, b) visitas a la plataforma, c) propuestas creadas, d) apoyos recibidos, e) propuestas analizadas, f) propuestas viables, g) votos recibidos y h) proyectos ganadores, todas para cada uno de los años en los que el programa tuvo lugar. Asimismo, es posible encontrar una lista con los proyectos ganadores y su estado, bajo dos etiquetas: “realizado” o “en ejecución”. Como se muestra a continuación, existen patrones divergentes en las diferentes categorías.

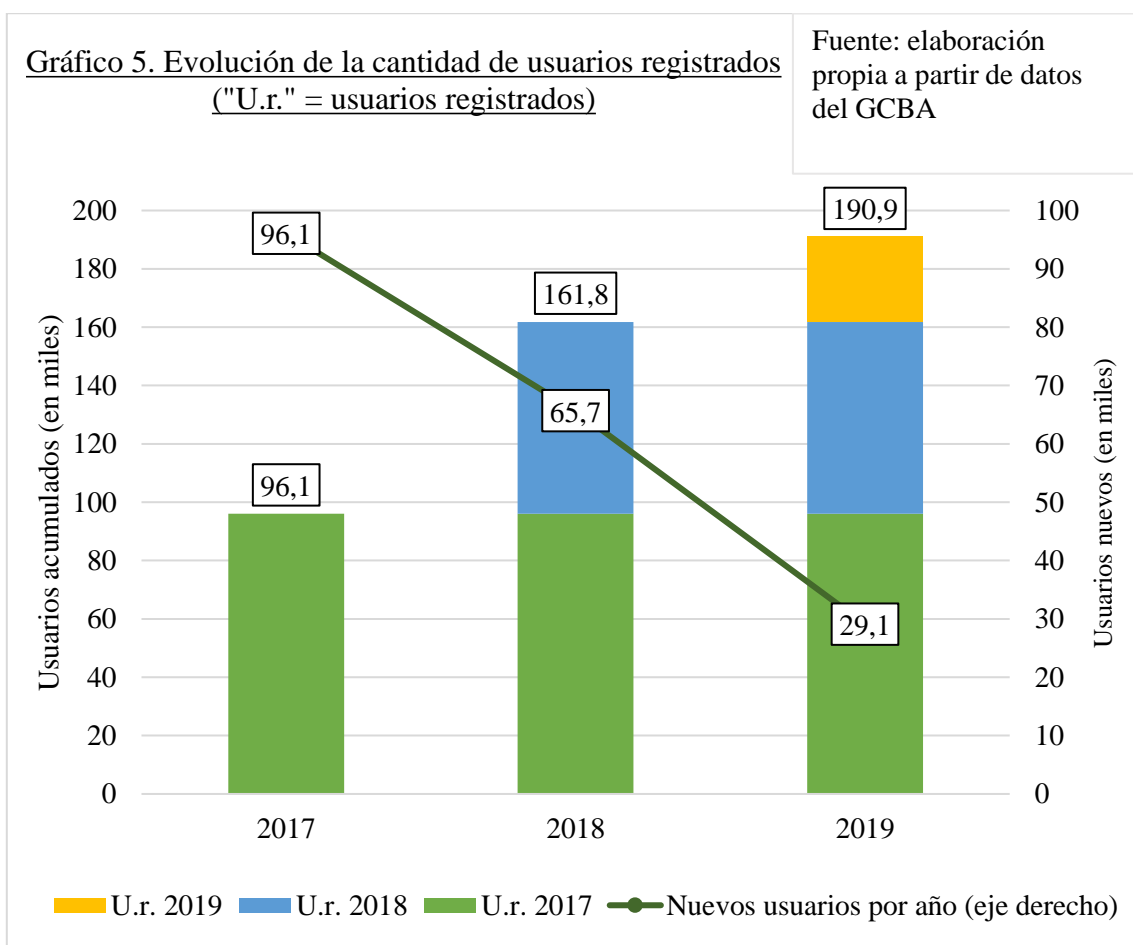
En primera instancia, resulta importante destacar los indicadores que ilustran de mejor manera la interacción de la ciudadanía con la plataforma, a saber, los puntos a), c), d) y g)⁸⁸. En cuanto al primer punto, como puede observarse en el gráfico 5⁸⁹, hay un crecimiento

proporcionales, se trata de una cifra de casi 17 veces el gasto total y cerca de 27 veces el gasto de inversión, en comparación con los porcentajes del BA Elige.

⁸⁸ El número de propuestas creadas, en primer lugar, y luego los otros tres puntos son los que más seguimiento tienen por parte del equipo gubernamental de BA Elige (véase entrevista con funcionaria, Coordinadora del BA Elige).

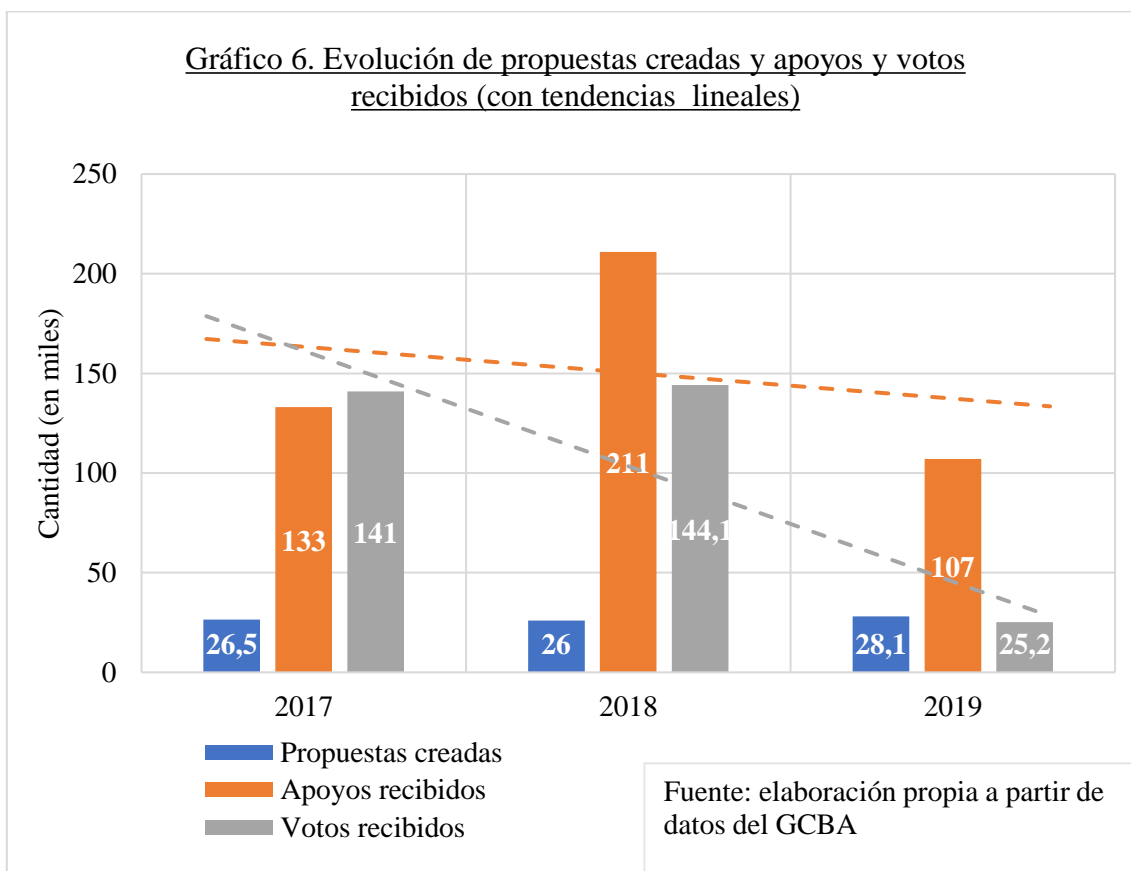
⁸⁹ Los números fueron redondeados de modo tal de permitir una visualización más clara. Para ver los números exactos, remitirse a la tabla 4 del anexo 3.

constante del número acumulado de usuarios registrados: en 2017 se empezó con 96 mil, para pasar en 2019 a contar con 190 mil usuarios. Empero, si se toman los nuevos usuarios registrados cada año, se observa una tendencia declinante desde el inicio o, dicho de otro modo, una desaceleración del ritmo de nuevos registros. Este dato podría ser indicador del grado de impacto del programa en la población. Sin embargo, por el hecho que para registrarse como usuario nuevo basta con indicar un nombre y una dirección de correo electrónico, no es posible aseverar con certeza que se traten de personas reales diferentes. En consecuencia, si bien es cierto que de la primera a la tercera experiencia hubo más que una duplicación de los usuarios registrados, no queda del todo claro que esto se traduzca en igual número de nuevas personas registradas⁹⁰.



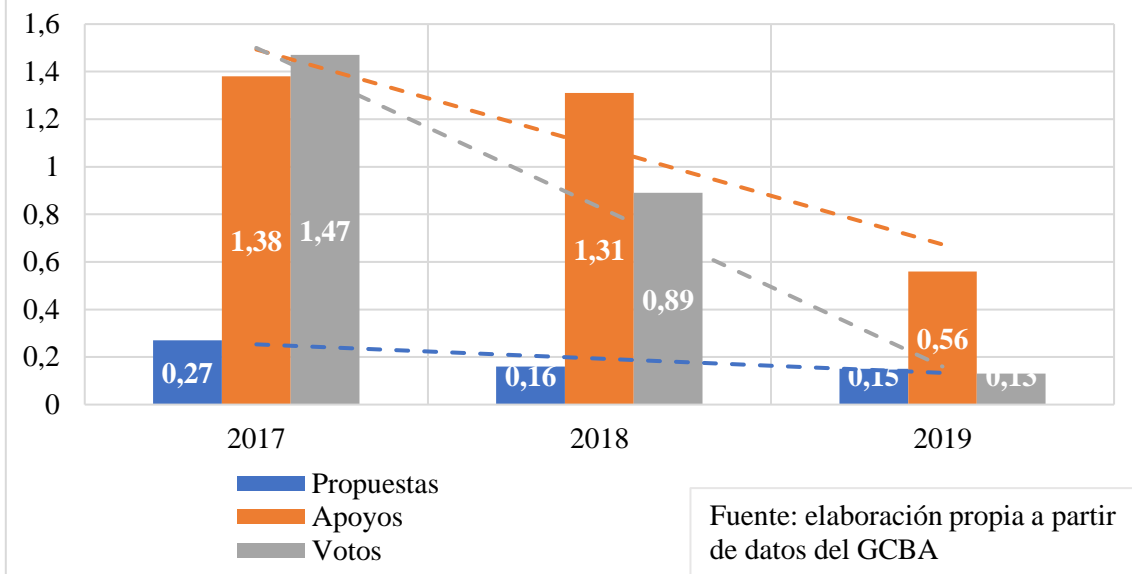
⁹⁰ Una vía alternativa para comprobar más fehacientemente que se trata de nuevas personas sería contabilizar los nuevos usuarios que votaron alguna propuesta por cada año, debido a que en dicha instancia se requiere ingresar un número de Documento Nacional de Identidad. Desafortunadamente, dicho dato no es público.

Siendo que el punto anterior no pareciera ser del todo confiable para evaluar la evolución efectiva de la participación, el volumen de propuestas creadas, apoyos recibidos y votos emitidos podría contribuir a echar luz sobre este punto. Con ese propósito, a partir del gráfico 6 se pueden advertir tendencias concordantes con el ritmo de crecimiento de nuevos usuarios al año, a saber: declinantes⁹¹. A priori, resulta curioso que, a pesar de contar con un mayor número total de usuarios registrados, las propuestas creadas se mantengan estancadas; pero más sorprendente aún que las tendencias de votos y apoyos recibidos sean descendentes. Cruzando dichos datos con la cantidad total de usuarios registrados, se llega a que hay una reducción generalizada de las propuestas, apoyos y votos generados, en promedio, por usuario: de 2017 a 2019, las primeras pasan de 0,27 a 0,15, los segundos de 1,38 a 0,56 y los terceros de 1,47 a 0,13 (ver gráfico 7).



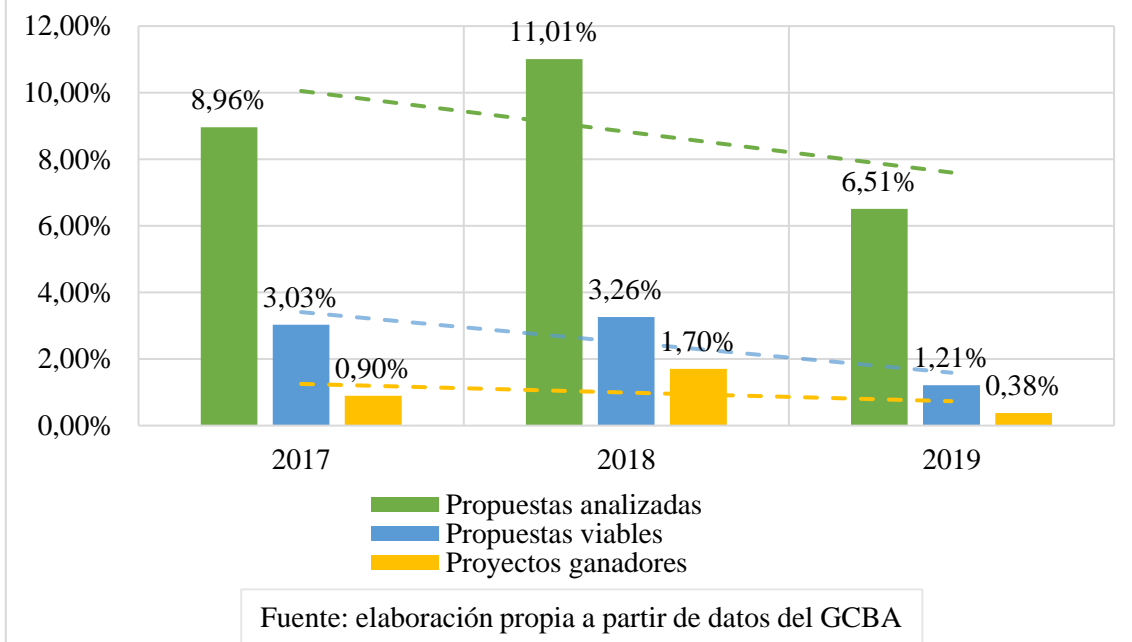
⁹¹ Las únicas excepciones a este patrón la constituyen el virtual estancamiento de la cantidad de propuestas creadas, en los tres años y la variación de apoyos recibidos entre 2017 y 2018, que crece fuertemente. De todas maneras, en 2019 dicho número cae incluso más que en los niveles de 2017. Por eso puede resultar más claro repararse en las líneas de tendencia que en los números de cada año.

Gráfico 7. Evolución de la cantidad promedio de propuestas, apoyos y votos, por usuario registrado (con tendencias lineales)



Las categorías restantes (propuestas analizadas, propuestas viables y proyectos ganadores) se corresponden más bien con el costado gubernamental del proceso participativo ya que son los técnicos y empleados de la administración pública quienes deciden qué propuestas analizar y dar como viables y, en última instancia, qué proyectos pueden ser ganadores. En una clave similar a la evolución a lo largo de los tres años de los números ya presentados, en el caso de estas tres categorías también se observa una tendencia que va en descenso. A saber, teniendo en consideración que el número de propuestas presentadas es muy similar para todo el período, resulta curiosa la variación que se ve en la cantidad de propuestas analizadas y dadas como ganadoras. Así, como proporción de las propuestas totales, se presenta una tendencia a analizar menos propuestas y a dar como victoriosas un porcentaje aún menor. En el gráfico 8 se puede notar cómo los analistas de viabilidad presentan resultados tan dispares ante una cantidad de propuestas presentadas muy similar de año a año. Si bien en 2018 las tres categorías presentaron mayores porcentajes, ello no rompe con la tendencia bajista más general: respecto de 2017, en 2019 se analizó un 28% menos de propuestas, se dieron como viables 2,5 veces menos ideas y resultaron ganadores un 58% menos de proyectos. De esta suerte, entonces, el gran interrogante aquí es dilucidar el factor explicativo que dé cuenta de estas bruscas variaciones a casi nula fluctuación de la cantidad de propuestas presentadas.

Gráfico 8. Análisis y viabilidad de propuestas y proyectos ganadores
(en porcentaje sobre propuestas totales y con tendencias lineales)



Aquí se sostiene que dos factores pueden dar cuenta de este último fenómeno. En primer lugar, una posible modificación de los criterios usados al interior de las áreas de análisis para decidir qué propuestas son más “adecuadas” para el año en cuestión, es decir, la utilización de criterios de admisibilidad flexibles por detrás de los establecidos en las condiciones de uso de la página:

Puede ser uno de esos motivos que están en las bases y condiciones o pueden ser otros, que nos dé el área, *que no estén en las bases y condiciones. No siempre son sí o sí los de las bases y condiciones: pueden ser otros específicos del área [...]* Hubo un filtro más fuerte de análisis este año [para la edición 2019] porque el año 2018 ganaron muchos proyectos de, por ejemplo, reparar de veredas y *no está bueno que ganen muchos de esos proyectos, entonces las áreas decidieron que este año no iban a haber ganadores de reparación de veredas* (Funcionaria, Coordinadora BA Elige; cursivas propias).

En esa línea, preguntados sobre la posibilidad que un proyecto reciba una suma sustancial de apoyos y cumpla con todos los requisitos escritos de la plataforma, pero no considerada por el gobierno como conveniente para ser aprobada, los participantes y expertos respondieron, en un 71,4 % de los casos, que supondrían que dicho proyecto no sería aprobado y el restante 28,6%, creyendo que se le aplicarían cambios importantes (ver gráfico

9). Similarmente, consultados sobre el nivel de discrecionalidad con el que cuentan los analistas de viabilidad técnica, donde 1 es muy poco discrecional y 10 muy discrecional, el promedio de respuestas dio como resultado un puntaje de 6,33 (ver gráfico 10).

Gráfico 9. Opinión de encuestados respecto de la posibilidad que existan proyectos contrarios a las convicciones del GCBA

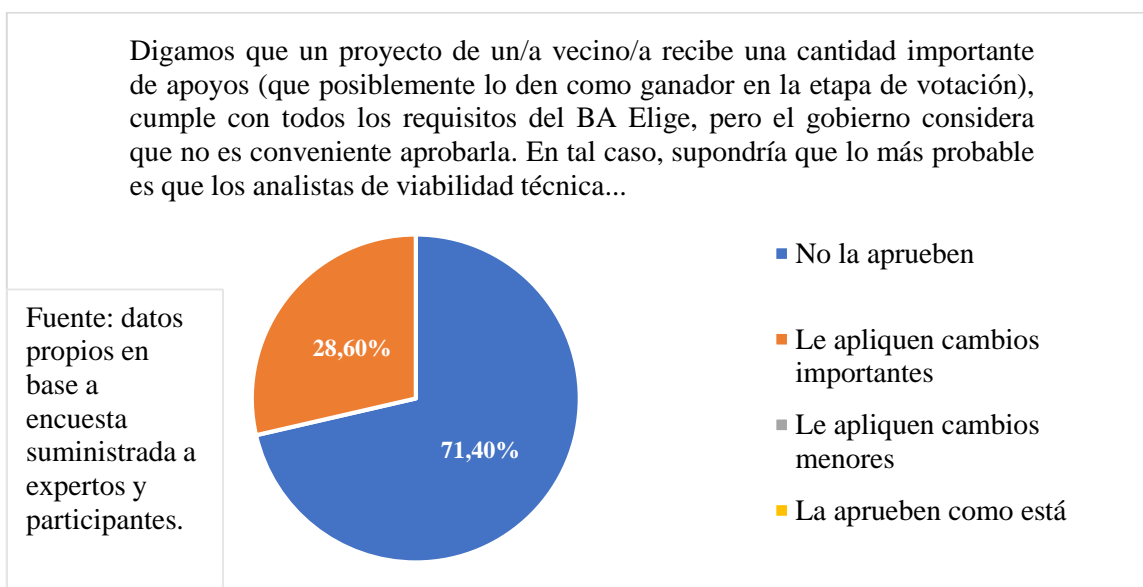
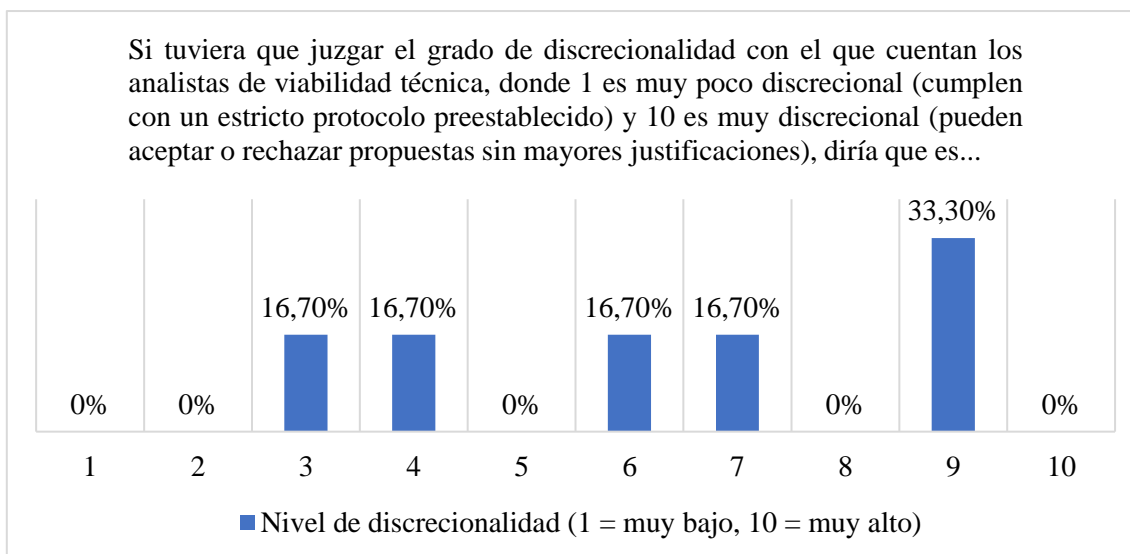


Gráfico 10. Opinión de encuestados respecto del grado de discrecionalidad del GCBA ante la aprobación de propuestas para su posterior paso a votación



Fuente: datos propios en base a encuesta suministrada a expertos académicos y participantes.

En segundo lugar, se plantea la posibilidad que el año electoral subsuma a las demás actividades “no esenciales” en pos de maximizar los recursos abocados a la campaña política. Bajo esa lógica, cabría esperar una mayor canalización de esfuerzos tanto monetarios como humanos hacia la contienda electoral, dejando de lado otros proyectos, como el BA Elige:

Los puntos [presenciales de BA Elige] fueron cambiando con los años (siempre hubo puntos en la calle, pero fueron cambiando). Y si era campaña no hubo, por ejemplo. *Nosotros, en 2019, nos tocó muchos meses de campaña electoral y ahí no podíamos estar: ni hacer comunicación... Bueno, ese es otro motivo por el cual tuvimos poca participación el año pasado en BA Elige: por la campaña electoral. Se estaba enfocado en la campaña (no se puede hacer otra cosa), entonces BA Elige tuvo frenadas muchas cosas de su comunicación por un tema de campaña, porque estuvo la campaña en la Ciudad y después el ballottage [nacional]. El año pasado, uno de los motivos de la poca participación claramente fue que se destinó todo a la campaña. Entonces no teníamos posibilidad de hacer mucho más.* (Funcionaria, Coordinadora BA Elige; cursivas propias).

Ahora bien, en cuanto a la ejecución de los proyectos ganadores por parte del GCBA existen niveles elevados de cumplimiento: de los 443 ganadores de la edición 2018 (a implementarse en 2019) solo 3 no se han finalizado⁹². A su vez, esto tiene correlato con las percepciones de los encuestados: donde 1 es “no se cumple con casi ninguna obra” y 10 es “se cumple con todas las obras”, un 85,7% le asignó un puntaje de entre 6 y 8 y un 14,3% uno de 4. Además de ello, es posible consultar en el sitio web el estado de los proyectos de cada año según si están “realizados” o “en ejecución”. De acuerdo con la funcionaria entrevistada, todos los vecinos cuyas propuestas resultan ganadoras son avisados y, a menudo, se realizan reuniones donde se les entrega un reconocimiento por haber participado. De esta manera, de acuerdo con el criterio de Cabannes (2004a; 2005) el BA Elige contaría con un arreglo máximo tanto en el grado de información y divulgación de los resultados, como de la ejecución de las demandas aprobadas. Así y todo, no existe ninguna instancia de fiscalización por parte de la ciudadanía, en caso de incumplimiento o problemas con su proyecto, en caso de darse.

⁹² A la fecha: mediados de 2020. No se cuentan con estadísticas de la edición 2019 (a ejecutarse en 2020) debido a que la puesta en marcha fue suspendida por la pandemia del SARS-CoV-2.

Por último, resulta imperioso referirse al aspecto deliberativo de la iniciativa. De acuerdo con la literatura citada en los capítulos precedentes queda claro que la deliberación juega un rol muy importante, aunque a veces pormenorizado, dentro de los presupuestos participativos. En este punto es que se puede señalar una de las principales flaquezas de los diseños de PPDs como el BA Elige, debido a que no fomentan la deliberación. Se observa, más bien, que se produce cierta interacción a través de comentarios pero que prácticamente nunca logra crear el ambiente de argumentación para la interacción entre puntos de vista diversos. Al respecto, las personas sondeadas expresaron en 71,4% estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el BA Elige fuera particularmente deliberativo, mientras que un 14,3% dijo estar de acuerdo y la misma proporción restante ni de acuerdo ni en desacuerdo. Concordantemente, los expertos consultados consideraron que, de poder cambiarle algo al programa, le agregarían instancias de deliberación de modo tal de trascender el simple voto y fortalecer la noción de ciudadanía. La carencia de este aspecto, justamente, es una de las principales críticas esgrimidas contra el BA Elige por los expertos consultados.

En una clave similar, la etapa de apoyos tampoco logra esto último debido a que su propia dinámica consiste, esencialmente, en dar el visto bueno a una propuesta pero sin un impacto sustantivo: “Es una etapa que está, pero no tiene tanta relevancia” (Funcionaria, Coordinadora BA Elige). En su estudio sobre el ciclo, Annunziata (2020, p. 20) argumenta que “[l]a ausencia de una deliberación sobre los proyectos puede explicar que se mantenga la tendencia a la repetición de proyectos muy similares, y la dificultad de englobar proyectos para micro-territorios en ideas más generales.” Dicho esto, la coincidencia con la funcionaria aquí entrevistada es bastante elocuente: “Lo que nos suele pasar con los que son ciudadanos solo de CABA, de acá, es que, como tienen la mente tan enfocada en lo básico porque viven acá, proponen mucho, quizá, semáforos... cosas que tienen que reclamar más por 147⁹³”.

⁹³ El “147” refiere al número telefónico a través del cual la ciudadanía puede canalizar sus quejas y reclamos cotidianos o hacer consultas relativas al GCBA. De acuerdo con lo mencionado en la entrevista y en coincidencia con lo observado en las diferentes ediciones del programa, existe una cantidad no menor de propuestas que podrían ser consideradas como “micro-territoriales”, según el concepto de Annunziata (2020), o de carácter “corriente” para el gobierno, esto es, cuestiones relativas a las responsabilidades cotidianas de la administración pública (como tener veredas en condiciones o semáforos en zonas de alto tránsito).

En síntesis, en casi todas las dimensiones analizadas, el BA Elige pareciera haber tenido un loable desempeño inicial para luego pasar a una etapa de casi constante declive. Así, con el transcurso del tiempo pareciera ser que el programa fue perdiendo peso relativo tanto para las autoridades como para la ciudadanía: analizando una proporción menor de propuestas y participando menos. En otro orden de ideas es posible sostener que, mientras que la cantidad de participantes decreció y el “filtro” de los moderadores fue más estricto, el programa conservó un núcleo de usuarios con mayores niveles de participación e interacción durante las diferentes etapas⁹⁴:

[...] en general, *la mayoría de los años los que participan son los mismos vecinos*. Nosotros tratamos de llegar a nuevos vecinos, obvio, pero, en general, participan siempre los mismos. [...] nosotros lo que creemos es que el que ya creó propuestas, si vio que puede ganar, o sea, que cree en el programa, que se cumple, después sigue: porque le sirvió. [...] *Importa más eso, o sea, el ciudadano que lo usa y que sabe que es real: que va a pasar algo. [...] El que ya vio que se ejecuta y se hace, suele estar en todos los años.* (Funcionaria, Coordinadora BA Elige; cursivas propias).

1.3. Dimensión territorial

Finalmente, aunque no por ello menos importante, resta hacer alusión a la dimensión referida al territorio. Al respecto, las variables más trascendentales refieren al grado de descentralización intramunicipal y al nivel de inversión de las prioridades en términos territoriales, esto es, la canalización de recursos públicos hacia aquellas zonas de la ciudad tradicionalmente excluidas (Cabannes, 2004).

Con respecto a la primera cuestión, ha habido impugnaciones al programa principalmente por parte de los miembros de las Juntas Comunales de la Ciudad. Aunque con predominio del bloque opositor al oficialismo, las críticas provienen de comuneros⁹⁵ y

⁹⁴ Esta conclusión preliminar coincide con una de las hipótesis más importantes de Coleman y Cardoso Sampaio (2017), según la cual: “existe una relación entre la experiencia de participar en un PPD y ser testigo de los resultados y que el grado en que los ciudadanos sienten que pueden influir en las decisiones puede ser el predictor más significativo de si se sentirán motivados a participar en el proceso de toma de decisiones” (p. 13, traducción propia).

⁹⁵ Miembros de las Juntas Comunales.

legisladores de todo el arco político. En términos generales, se argumenta que el BA Elige ignora el rol de las Juntas y de los Consejos Consultivos de cada una de las comunas, en claro incumplimiento con la Ley N° 1777 de Comunas y la Constitución de la Ciudad, que regula estos dos cuerpos y brinda espacios de participación ciudadana institucionalizada⁹⁶. Según esa línea argumentativa, a través del BA Elige el GCBA pasa por encima de las comunas (y sus atributos ya legislados) y les quita las prerrogativas que les son naturales, de modo que se produce una centralización de la participación que va en contra del espíritu de la Constitución.

En relación al segundo punto, a saber, relacionado al criterio de distribución de los recursos, el GCBA aplica un criterio notablemente redistributivo que, como ya se mencionó introductoriamente, atribuye un mayor porcentaje del total a aquellas comunas con menor renta per cápita. En la tabla 1 se puede observar el presupuesto asignado a cada una de las comunas (total y per cápita), su población según el último censo poblacional y su ingreso per cápita familiar (IPCF). Como podría esperarse, el podio del presupuesto per cápita está liderado – en orden decreciente – por las comunas 8, 9 y 4, todas de la zona sur de la Ciudad – la cual es sabido que presenta los estándares de vida más bajos de toda la Capital y que concentra buena parte de los asentamientos o “villas de emergencia” (más de la mitad de éstas se ubican en las comunas 8 y 4). A su turno, aquellas comunas con mayor poder adquisitivo, del denominado “cordón norte”, son las que menor cantidad de presupuesto por habitante reciben: 14, 13 y 2, respectivamente.

Tabla 1. Datos socioeconómicos y presupuestarios por comuna (año 2017)

Comuna	Presupuesto	Población	Presupuesto per cápita	IPCF
1	38.757.693	205.886	188,2	18.037

⁹⁶ Al respecto, véase: “BA Elige... de mentira” (<https://www.pagina12.com.ar/184101-ba-elige-de-mentira>), “BA Elige resta densidad institucional” (<https://www.infobae.com/opinion/2017/04/06/ba-elige-resta-densidad-institucional/>), “La Junta Comunal 6 en contra del programa BA Elige” (<https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201704/32161-la-junta-comunal-6-en-contra-del-programa-ba-elige.html>), “Una iniciativa que va en contra de la Ley de Comunas” | El Consejo Consultivo de la Comuna 10 criticó el BA Elige” (<http://nadienosinvito.com.ar/una-iniciativa-que-va-en-contra-de-la-ley-de-comunas-el-consejo-consultivo-de-la-comuna-10-critico-el-ba-elige/>) y “Un balance de la participación en las comunas bajo los gobiernos del Pro. En las comunas no estás vos” (<https://elgritodelsur.com.ar/2019/09/en-las-comunas-no-estas-vos-participacion.html>).

2	22.631.072	157.932	143	24.070
3	34.681.555	187.537	185	15.775
4	41.124.921	218.245	188,4	11.918
5	29.820.880	179.005	167	17.427
6	28.926.273	176.076	164	20.662
7	39.248.177	220.591	178	14.414
8	41.561.374	187.237	222	8.295
9	34.014.672	161.797	210	11.669
10	30.366.990	166.022	183	14.008
11	31.836.868	189.832	168	16.747
12	33.423.732	200.116	167	18.522
13	32.290.429	231.331	140	23.184
14	29.660.401	225.970	131	25.717
15	31.654.966	182.574	173	17.502
Toda la Ciudad	100.000.000	2.890.151	35	17.939

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Annunziata (2020) y del GCBA⁹⁷.

En suma, en su dimensión territorial, el BA Elige presenta desempeños prácticamente opuestos en las dos dimensiones aludidas. Por una parte, la descentralización no rompe con la división comunal, dejando de lado las importantes asimetrías demográficas existentes hacia adentro de cada una de las comunas (por la convivencia de asentamientos informales con barrios de clase media, media alta e incluso alta⁹⁸) e ignorando algunas de las prerrogativas delegadas a las Juntas Comunales y sus diferentes cuerpos, como los Consejos Consultivos. Por otro lado, incluye un notable criterio de inversión de las prioridades hacia las comunas con mayores necesidades, presentando un presupuesto por habitante hasta 60% superior para la comuna con menor ingreso, respecto de la más rica.

⁹⁷ Las cifras poblacionales corresponden al último censo realizado, del año 2010. Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁹⁸ Entre los casos más notorios, vale mencionar las villas 13 bis y 1-11-14, ambas pertenecientes a la Comuna 7 (Flores y Parque Chacabuco); las villas 31 y 31 bis y el asentamiento Rodrigo Bueno que forman parte de la diversa Comuna 1 (la cual incluye al barrio más acaudalado de todo el país: Puerto Madero); y el asentamiento de Saldías, que se constituye dentro de la tradicional Comuna 2 de Recoleta. Ninguna de estas tres comunas se ubica en el podio de presupuesto per cápita asignado por el BA Elige.

REFLEXIONES FINALES

La aparición del fenómeno de los presupuestos participativos digitales ha marcado en el campo académico, al menos, dos tendencias: por un lado una de continuidad respecto a ciertas particularidades presentes en sus contrapartes “cara a cara”; por el otro, una de quiebre, al exponer problemáticas inéditas, específicas de la participación virtual, que guardan escasa –sino nula – relación con las dinámicas de los PPs presenciales. A modo de síntesis, pertenecen a este segundo grupo cuestiones como la brecha digital, los costos decrecientes de participación, las nuevas dinámicas deliberativas, la posibilidad de expandir notablemente la escala geográfica y demográfica de participación, entre otras. Si bien el PPD pareciera estar plagado de virtudes, no está exento de problemas. En efecto, las versiones digitales de los PPs siguen acarreado algunas dificultades preexistentes a sus antecesores territoriales. Por mencionar algunas de ellas, los PPs a través de internet: siguen siendo altamente dependientes de la voluntad del jefe del poder ejecutivo para poder existir y funcionar adecuadamente, presentan el potencial de ser cooptados por las autoridades, están marcadamente ligados a una gestión específica de gobierno, existe un alto potencial de manejo discrecional de las diferentes etapas y, en ciertos casos, ante falta de reglas claras, la sociedad civil organizada puede ser vista como la garante del cumplimiento de promesas del gobierno.

A la luz de estas problemáticas, las intenciones de este trabajo eran: primero, delinear las facetas novedosas de los PPDs, respecto de los PPs tradicionales; segundo, responder a las preguntas de investigación planteadas respecto al caso del BA Elige; y tercero, indagar sobre el funcionamiento del PPD porteño, una iniciativa prácticamente inexplorada y sin experiencias semejantes que hayan sido analizados en el país. En virtud de ello, esta investigación ha sido, simultáneamente, de carácter descriptivo y exploratorio. Dicho esto, ¿cuáles han sido, entonces, los principales descubrimientos?

Tras la recopilación de testimonios de ciudadanos comprometidos que participaron en el programa así como también de académicos especializados en el tema, se encontraron coincidencias no menores con la hipótesis que aquí se había planteado. Asimismo, el procesamiento de los datos publicados por el gobierno y la entrevista realizada a una funcionaria protagonista permitieron llegar a conclusiones, en conjunto, más sólidas. De tal

suerte, seguidamente se responden las preguntas de investigación y, luego se señalan algunas reflexiones destacadas. Por último, se finaliza con proyecciones para futuros trabajos.

Una de las preguntas de investigación que en un principio se había planteado era si el BA Elige era usado instrumentalmente en pos de favorecer los intereses de los gobernantes o, por el contrario, si había habido una mejora la calidad de la democracia, vista en términos participativos. Lo expuesto a lo largo de este trabajo permite concluir que no ocurrió una u otra cosa, de manera mutuamente excluyente. En su lugar, el BA Elige permitió, simultáneamente (y con matices), una mejora de la calidad de la participación ciudadana, a la vez que le fue funcional al gobierno, en el sentido que le permitió presentar el desarrollo de la iniciativa como una manera de demostrar la vocación abierta y participativa de su gobierno. Los matices no son pocos, pero es conveniente señalar algunos de ellos.

Un primer punto a subrayar es el hecho que el gobierno, al no contar con registros de los grupo socioeconómicos y etarios que participan, hace impracticable sostener o refutar las implicancias que la brecha digital acarrea con sí. Si bien es cierto que existieron puntos presenciales de participación con vistas a incluir a más personas de barrios vulnerables y de mayor edad, no queda claro qué fracción de estos grupos fue efectivamente incluido. En este aspecto, entonces, la imposibilidad de constatar la existencia de este fenómeno tiene a favorecer al gobierno al momento de presentar los resultados logrados: una brecha que no pueda ser comprobada es una brecha que no existe.

Como contrapunto, la virtual desaparición de los costos comúnmente asociados a la participación (como tener que desplazarse o reservarse un tiempo específico del día, usualmente en horarios de trabajo) permiten hablar de una participación más densa, en tanto se abre la posibilidad a que muchas más personas participen. Ahora bien, y en línea con la idea anterior, la existencia de más participantes no necesariamente implica una mayor variedad demográfica. De encontrarse una brecha digital, por pocos – o nulos – costos de participación que haya, difícilmente se integren nuevos contingentes sociales. Por tal motivo, la mayor facilidad de acceso aquí observada puede implicar una democratización selectiva de la democracia⁹⁹.

⁹⁹ Véase el sentido de democratización empleado por Pateman (1996).

A su turno, la posibilidad de presentar propuestas para toda la Ciudad constituye una notable innovación dentro de la innovación que es el PPD, puesto que permite trascender la escala barrial tradicional de los PPs a un nivel notablemente superior. Como consecuencia, el BA Elige la otorga al ciudadano la posibilidad de presentar ideas de mayor trascendencia y envergadura que aquellas que suelen predominar en micro-nivel del barrio (en este caso de la comuna). En este aspecto, se advierte una mejora sustantiva de la calidad participativa en tanto se amplía notablemente el abanico de posibilidades que la ciudadanía puede plantear como propuesta.

Ahora bien, en conexión la recientemente mencionada apreciación, los espacios de intercambio contemplados no han incluido una adecuada deliberación entre los participantes¹⁰⁰. Mediante el seguimiento de las propuestas y comentarios publicados en la plataforma se pudo notar un predominio de propuestas ligadas a necesidades muy circunscriptas a realidades particulares y de muchos proyectos repetidos, propuestos por usuarios diferentes. De ahí, se observa una tendencia más bien particularista e individualista de los usuarios, que no permite ponderar por encima de uno las necesidades del otro. Se da, así, una agregación de proyectos individuales – no pocas veces muy similares – con una carencia de diálogo entre sí¹⁰¹.

Finalmente, lo encontrado sobre la discrecionalidad con la que cuentan los agentes del gobierno a la hora de decidir cuáles son las propuestas que finalmente serán sometidas al sufragio ciudadano, da cuenta de una importante de autonomía. En efecto, tanto los ciudadanos partícipes como los expertos consultados coinciden en su percepción de elevados niveles de discrecionalidad de los agentes gubernamentales al momento de regular el uso del BA Elige. De manera análoga, luego de la entrevista con la coordinadora del programa quedó claro que las reglas publicadas en la plataforma no son estrictamente cumplidas, sino que los criterios de moderación empleados varían de acuerdo con los intereses y prioridades que los

¹⁰⁰ Esto no implica que en el resto de los PPs cara a cara necesariamente se dé una adecuada deliberación o, que en todos los PPDs no se pueda dar.

¹⁰¹ Esta es, de hecho, una de las principales críticas esgrimidas tanto por los participantes como por los expertos consultados. Del lado gubernamental pareciera haber consciencia de ello, por lo que a partir del año 2018 se introdujo la opción de crear proyectos colaborativos, con el fin de fomentar la “co-creación” y un mayor intercambio entre los ciudadanos. Resta ver si esta novedad surtió el efecto deseado.

funcionarios de gobierno tengan para un año determinado. De similar manera, el cumplimiento de ejecución de los proyectos queda a total voluntad del poder ejecutivo pues no existen mecanismos de fiscalización independientes (o dependientes de los propios participantes). De tal suerte, el gobierno pareciera ser todavía receloso respecto al margen de maniobra que debiera otorgársele a la ciudadanía reservándose, todavía, la prerrogativa de dictar lo prioritario y “lo mejor” para todos.

El segundo interrogante proponía dar respuesta a la disyuntiva de si el BA Elige era una herramienta subordinada a las instituciones representativas tradicionales, o bien, si funcionaba de un modo complementario a ellas. A tal efecto, se planteó como respuesta tentativa que el concepto de democracia participativa introducido por Wampler (2007; 2008) podría dar cuenta de la situación del PPD porteño. En las siguientes líneas se aborda esta cuestión, pero primero es importante señalar una serie de cuestiones que matizan la respuesta.

En primer lugar, cabe recordar el carácter complementario dado a las IPs por parte de la Constitución porteña. Tal aspecto, su origen, pareció ser un paso indiscutible respecto a la aparición de mayores instancias de participación ciudadana institucionalizada en el seno de la democracia representativa. Uno de los mandatos de la Carta Magna era el establecimiento de una Ley de presupuesto participativo que regulara todo el proceso y dejara en claro los pasos a seguir. Además, se colocaba a la institución de la comuna como central para la participación vecinal en la Ciudad. Siendo que ninguno de estos dos aspectos fue materializado¹⁰², se observa un notable contraste entre teoría y práctica, siendo que en la legislación prescribe destacados instrumentos participativos, complementarios a las instituciones históricas, que en la praxis se ignora o se subordina a un lugar intrascendente.

Volviendo específicamente al BA Elige, un segundo aspecto a mencionar tiene que ver con el hecho que, a diferencia de otros PPs como el de Porto Alegre o el propio de la CABA que tuvo lugar a principios del milenio, el PPD porteño fue una concesión “otorgada” a la ciudadanía. Esto es, se trató no de la respuesta a un reclamo particular de la sociedad sino que fue una aplicación “desde arriba” (o “*top-down*”, como se lo suele denominar en la

¹⁰² Tal y como fue mencionado en los capítulos antecedentes, el PP no logró sanción legislativa y el rol participativo de las comunas mandado por susodicha Ley no es, en la práctica, cumplido como debiera.

literatura anglosajona). Además (y este es un punto de notable contraste con buena parte de las experiencias brasileñas), en el ámbito porteño no hubo posibilidad de incluir a organizaciones de la sociedad civil que permitieran transmitir algún tipo de humor de manera unificada. En virtud de ello, podría afirmarse que el BA Elige fue pensado más como una herramienta de gestión tecnocrática y de mejora de la gestión de gobierno que de fomento exclusivo de la participación con foco en consensuar con la ciudadanía. Así, predominó un criterio de tutelaje por parte de los funcionarios más que una coordinación y diálogo con organizaciones de la sociedad civil.

Tercero, resulta imperioso volver sobre la variable financiera de análisis. Según los datos que fueron encontrados – esto es, principalmente por la evolución decreciente del presupuesto asignado en términos reales – el gobierno no parece haber mantenido el mismo interés que en un principio, por dotar al programa de recursos que con el transcurso del tiempo fueron mermando. Esto, además, encuentra su correlato en el dato no menor aportado por la entrevista con la coordinadora del BA Elige, quien reconoció una reducción significativa de los recursos abocados al programa durante las elecciones que tuvieron lugar en 2019. Lógicamente, esto último sería imposible de ver en los gráficos que analizan el cambio del presupuesto ya que éste se mantuvo incólume. Sí cambiaron, a su turno, los recursos humanos y publicitarios abocados al PPD, siendo que en dicho momento la campaña electoral acaparó toda la atención. Esto último permite aseverar con mayor énfasis el hecho que, al menos en esta dimensión, el BA Elige se vio en una clara posición subordinada frente a la lógica de la democracia representativa y sus ciclos electorales.

Después de todo, ¿es posible hablar de una democracia participativa cooptada en el caso del BA Elige? Sí y no. Es importante recordar que dicho concepto fue acuñado por un académico que dedicó su investigación a PPs en Brasil y no siempre es del todo atinado importar conceptos sin más. En el caso del PPD porteño no se encuentra una de las dos variables más relevantes usadas por el investigador para armar su clasificación: es decir, la presencia de organizaciones de la sociedad civil con capacidad de presión sobre el gobierno. Muy por el contrario, la participación en el programa fue promovida desde el propio gobierno en clave de “cada vecino”, excluyendo de plano la posibilidad de involucrar grupos organizados. En este caso, si bien a priori parecía encajar de buena manera con la concepción

que se tenía del programa, tras un estudio más exhaustivo se puede sostener que se dio, más bien, lo que aquí se denomina como “complementación subordinada”. Esto es, se presentan rasgos de complementación con la democracia representativa y de mejora en el acceso a la participación de la ciudadanía en el quehacer político pero, en última ratio, la primera prevalece sobre la segunda. Parafraseando a Avritzer (2009), la ausencia de una pluralidad de actores de la sociedad civil local unidos por un común reclamo de democratización urbana hace que no sea posible evitar la cooptación o vaciamiento del mecanismo participativo por parte de las élites locales¹⁰³. Si bien en el caso no se observa una cooptación ni se la ve factible (ya que no existen colectivos identificables susceptibles de serlo, sino que hay participantes individuales dispersos), sí es clara la capacidad de las autoridades políticas de cambiar la orientación del programa según las circunstancias.

En definitiva, a pesar de haber echado luz sobre una serie de cuestiones, queda todavía una serie de dimensiones dignas de ser indagadas con mayor profundidad en futuras investigaciones. Una de ellas, y tal vez la más importante, es encontrar las causas que puedan explicar la falta de deliberación observada en el caso. Una conjetura que aquí se tiene es que posiblemente todavía falte la “función educativa” de la cual hablaban J.J. Rousseau (2012) y J. S. Mill (1963) en sus escritos: es decir, la posibilidad de aprender a participar, participando. Bajo esta lógica, la ciudadanía debería reiterar su experiencia participativa, por lo que sería necesario que el gobierno mantuviera y expandiera los espacios en dónde llevarla a cabo. Complementariamente, el propio diseño de la herramienta puede haber influido en la carencia deliberativa. Si bien excede el campo de este trabajo, estudios posteriores podrían dar cuenta de los factores que inciden en esto. La iniciativa del GCBA por implementar las denominadas “propuestas colaborativas” podría mejorar la interacción, pero todavía no está claro en qué medida eso podría suceder.

Otro aspecto meritorio de ulterior exploración es dilucidar por qué la participación bajó tanto año a año, en términos relativos (misma cantidad de participantes activos a un número mayor de total de usuarios registrados). Al respecto, el comentario oficial es que se invirtió menos en publicidad y, por lo tanto, menos personas se enteraron de la existencia del programa. Esto, empero no da cuenta de por qué, a pesar de contar con nuevos usuarios cada

¹⁰³ Susodicho argumento fue extraído de la cita hecha por Peruzzotti (2014, p. 14).

año, el resto de los indicadores de participación sean declinantes. Un argumento plausible, que encuentra coincidencia en las conclusiones de Coleman y Cardoso Sampaio (2017)¹⁰⁴ con el testimonio de la funcionaria entrevistada, es que existe un núcleo de participantes que se mantiene activo durante las sucesivas ediciones del instrumento participativo siempre y cuando pueda comprobar de manera directa que lo propuesto efectivamente se cumple: en otras palabras, una de las razones por las cuales ciertos participantes se mantienen activos año a año es porque pueden ver con sus propios ojos que su accionar en la IP tuvo un resultado tangible.

Para concluir, queda claro que el caso del BA Elige se encuentra todavía en una fase embrionaria de desarrollo. El mismo cuenta con numerosas implicancias que no siempre apuntan hacia una única dirección: tras lo expuesto en este trabajo, se puede concluir que el PPD porteño no profundiza sustancialmente la democracia ni es tampoco completamente instrumental a los intereses del gobierno. Análogamente, no se trata de una herramienta cooptada por los gobernantes, pero sí puesta en una posición considerablemente subordinada a la lógica representativa. Un dato curioso es que los participantes y expertos consultados la consideran, en promedio, una iniciativa transparente, relevante y confiable y, al mismo tiempo, creen que es limitada y discrecional. Por fortuna, el debate sigue abierto. Será cuestión que el campo de estudio de los presupuestos participativos digitales se siga expandiendo para poder esclarecer algunos de los fenómenos que excedieron a esta tesis.

Bibliografía

- Abascal, G. (2004). El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática? *II Jornadas de pensamiento crítico de la Universidad de Alicante*. Alicante.
- Adaro, C., & Arena, E. (2015). *Normativas de presupuesto participativo en Argentina*. (J. Fabrizio, Ed.) Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de Relaciones Parlamentarias.

¹⁰⁴ Véase nota número 94.

- Allegretti, G. (2012). From Scepticism to Mutual Support: Towards a Structural Change in the Relations between Participatory Budgeting and the Information and Communication Technologies? (U. Neumann, Ed.) *Law, Technology and Society - Proceedings XXV World Congress of IVR Special Workshop on "Legitimacy 2.0: E-democracy and Public Opinion in the Digital Age"*, Paper series B, 145-182.
- Allegretti, G., Secchi, M., & Tang, A. (2016). Hibrid Scales of Citizen Engagement: How technological integration can scale up participatory processes? En R. Balbim (Ed.), *The geopolitics of cities: old challenges, new issues*. Brasília: Institute for Applied Economic Research - Ipea.
- Annunziata, R. (2011a). La política de la singularidad de la experiencia. En I. Cheresky, *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo. Obtenido de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120404125338/cheresky-cap12.pdf>
- Annunziata, R. (2011b). "Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*(40), 57-70. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50918792004>
- Annunziata, R. (2013). Democratizar la ciudad. *Nueva Sociedad*. Obtenido de <https://nuso.org/articulo/democratizar-la-ciudad-los-presupuestos-participativos-en-rosario-y-moron/>
- Annunziata, R. (2015). Ciudadanía disminuida: la idea de la ‘construcción de ciudadanía’ en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales*(20), 39-57.
- Annunziata, R. (2020). El impacto de los Presupuestos Participativos online en el tipo de proyectos. Un análisis de la experiencia de BAElige. *Manuscrito no publicado*.
- Arena, E. (2018). Participatory Budgeting in Argentina (2002-2018): Advances and Setbacks in the Construction of a Participatory Agenda. En N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*. Faro, Portugal: Oficina.

- Arrieta, J. A. (2019). *La democracia en América Latina: un modelo en crisis*. Barcelona: J. M Bosch. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/j.ctvh1dj0x>
- Avritzer, L. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Washington, D.C. y Baltimore: Woodrow Wilson Center / John Hopkins University Press.
- Avritzer, L. (2014). *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bachrach, P. (1973). *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Baiocchi, G. (2003). Participación, activismo y política: el experimento de Porto Alegre. En A. Fung, & E. O. Wright (Edits.), *Democracia en profundidad*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.
- Baldiviezo, J., & Koutsovitits, M. E. (11 de septiembre de 2019). En las comunas no estás vos. *El Grito del Sur*. Obtenido de <https://elgritodelsur.com.ar/2019/09/en-las-comunas-no-estas-vos-participacion.html>
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Becker, T. L., & Slaton, C. D. (2000). *The future of teledemocracy*. Westport, CT: Praeger Publishers. Obtenido de https://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&id=i-3dJ0Li5BAC&oi=fnd&pg=PP7&dq=teledemocracy&ots=_SSsm2-nxI&sig=t3Tcx eX3qKMzuJeVvZjEfalUJXM&redir_esc=y#v=onepage&q=teledemocracy&f=false
- Bevir, M. (2009). Participatory Democracy. *SAGE key Concepts: Key concepts in governance*. doi:10.4135/9781446214817.n33
- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabannes, Y. (2004a). *Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y Análisis de su Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. ONU - Hábitat.

- Cabannes, Y. (2004b). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46. doi:10.1177/095624780401600104
- Cabannes, Y. (2005). *Documento Base. Presupuesto Participativo y finanzas locales. Segunda versión ampliada*. Porto Alegre: Alcaldía de Porto Alegre.
- Cabannes, Y. (2018). Prólogo. En R. C. Accotto, *El presupuesto participativo en la Argentina*. Los Polvorines, Buenos Aires: Ediciones UNGS. Obtenido de <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/11/9789876303712-completo.pdf>
- Cabannes, Y., & Lipietz, B. (2018). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment and Urbanization*, 67-84. doi:10.1177/0956247817746279
- Cardoso Sampaio, R., & Peixoto, T. (2014). Electronic Participatory Budgeting: False Dilemmas and True Complexities. En N. Dias, *Hope for Democracy*. Oficina.
- Carmona, R., & López Acotto, A. (2018). *El presupuesto participativo en la Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública*. Los Polvorines: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Carmona, R., & Martínez, C. R. (2014). Luces y sombras del presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires. *Región y Sociedad*, 26(61). Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-39252014000400008&script=sci_arttext&tlng=pt
- Coleman, S., & Cardoso Sampaio, R. (2017). Sustaining a democratic innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. *Information, Communication and Society*, 20(5), 754-769. doi:10.1080/1369118X.2016.1203971
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (1996). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Constitución de la Nación Argentina. (1994).

- Cónsul. (2020). *Proyecto Cónsul*. Obtenido de <http://consulproject.org/es/>
- Couto, B., & Carmona, R. (2018). El Presupuesto Participativo en Argentina. Innovación en Términos Político-Institucionales y de Participación Ciudadana. *Desenvolvimento em Questão*, 16(3), 234-262. doi:10.21527/2237-6453.2018.43.234-262
- Dankhe, O. (1986). *Investigación y comunicación*. México D.F.: Mc Graw Hill.
- de Sousa Santos, B. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society*, 26(4), 461–510. doi:10.1177/0032329298026004003
- Decreto 3333/05. (28 de diciembre de 2005). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, Provincia de Buenos Aires.
- Dias, N., Enríquez, S., & Júlio, S. (2019). *Participatory Budgeting World Atlas 2019*. Portugal: Epopeia y Oficina. Recuperado el Marzo de 2020, de www.oficina.org.pt/atlas
- Dutton, W. H. (1992). Political Science Research on Teledemocracy. *Social Science Computer Review*, 505-522. doi:10.1177/089443939201000405
- Eberhardt, M. L. (2007). Participación política directa en las democracias representativas contemporáneas : los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires. (*Tesis de maestría*). FLACSO, Buenos Aires. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10469/1022>
- El nombre de qué mujer llevará la nueva calle de Palermo. (2 de julio de 2019). *Perfil*. Obtenido de <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/nombre-mujer-lleva-nueva-calle-palermo-maria-teresa-ferrari.phtml>
- García, Elorrio Javier María c/ GCBA y otros s/ amparo, Expediente N° EXP 35421/0 (Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 30 de junio de 2014). Obtenido de <http://www.saij.gob.ar/camara-apel-cont-adm-trib-ciudad-aut-bs-as-local-ciudad-autonoma-buenos-aires-garcia-elorrio-javier-maria-gcba-otros-amparo-fa14370041-2014-06-30/123456789-140-0734-1ots-eupmocsollaf?>

- Gardels, N. (23 de Marzo de 2018). It's time to rethink democracy. *The Washington Post*.
Obtenido de <https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2018/03/23/direct-democracy/>
- GCBA. (17 de enero de 2018). *Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035 (PEP BA 2035)*. Obtenido de <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/plan-estrategico-participativo-buenos-aires-2035-pep-ba-2035>
- GCBA. (2020). *BA Elige*. Obtenido de <https://baelige.buenosaires.gob.ar/>
- GCBA. (2020). *BA Participación Ciudadana*. Obtenido de <http://bapc.buenosaires.gob.ar/>
- GCBA. (2020). *Dirección General de Estadística y Censos*. Obtenido de <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/>
- GCBA. (2020). *Plan de Gobierno*. Obtenido de <https://plandegobierno.buenosaires.gob.ar/>
- GCBA. (2020). *Qué es Dialogando BA*. Obtenido de <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/dialogandoba/que-es-dialogando-ba>
- Gerring, J., & Christenson, D. (2017). *Applied Social Science Methodology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goertz, G. (2005). *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 03-28. doi:10.4067/S0718-090X2006000200001
- Goldfrank, B., & Schneider, A. (2006). Competitive institution building: The PT and participatory budgeting in Rio Grande do Sul. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 1-31. doi:10.1111/j.1548-2456.2006.tb00354.x
- Guouman, M. (6 de abril de 2017). BA Elige resta densidad institucional. *Infobae*. Obtenido de <https://www.infobae.com/opinion/2017/04/06/ba-elige-resta-densidad-institucional/>

- Hilbert, M. (2009). The maturing concept of e-democracy: From e-voting and online consultations to democratic value out of jumbled online chatter. (T. & Group, Ed.) *Journal of Information Technology & Politics*, 6(2), 87-110. doi:10.1080/19331680802715242
- INDEC. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2020). *Alfabetización Digital*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/inclusiondigital/alfabetizacion>
- Khan Academy. (2019). *Khan Academy*. Recuperado el noviembre de 2019, de <https://www.khanacademy.org/humanities/us-government-and-civics/us-gov-foundations/us-gov-types-of-democracy/a/types-of-democracy>
- La Junta Comunal 6 en contra del programa BA Elige. (20 de abril de 2019). *Nueva Ciudad*. Obtenido de <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201704/32161-la-junta-comunal-6-en-contra-del-programa-ba-elige.html>
- La Porte, T. M., Demchak, C. C., & de Jong, M. (2002). Democracy and bureaucracy in the age of the Web: Empirical findings and theoretical speculations. *Administration & Society*, 411-446. doi:10.1177/0095399702034004004
- Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Obtenido de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Lavín, J. M., Álvarez, E., & Mayorga, F. (2014). Deliberación y participación: senderos electrónicos. *Methaodos. Revista de Ciencias Sociales*, 2(2), 171-181. doi:10.17502/m.rcs.v2i2.50
- Ley N° 104. (19 de noviembre de 1998). Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Ley N° 1777. (1 de septiembre de 2005). Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley N° 357. (30 de marzo de 2000). Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley N° 40. (25 de junio de 1998). Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley N° 5915. (30 de noviembre de 2017). Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley N° 6068. (29 de noviembre de 2018). Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley N° 6281. (5 de diciembre de 2019). Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley N° 70. (27 de agosto de 1998). Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley N° 89. (22 de octubre de 1998). Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Lim, S., & Oh, Y. (2016). Online versus offline participation: Has the democratic potential of the internet been realized? Analysis of a participatory budgeting system in Korea. *Public Performance and Management Review*, 39(3), 676–700. doi:10.1080/15309576.2016.1146553

- Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. En A. Minnaert, & G. Endara (Edits.), *Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones, y desafíos*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung.
- López Acotto, A., Martínez, C. R., Grinberg, I., & Adaro, C. (2012). Nuevos modelos de gestión local: la articulación de políticas públicas y el protagonismo ciudadano a través de la implementación del presupuesto participativo en la Argentina. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 7(13), 92-126. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90624811004>
- Lührmann, A., & Lindberg, S. (2019). A Third Wave of Autocratization is Here: What is new about it? *Democratization*, 26(4).
- Luna, J. P. (2016). Delegative Democracy Revisited: Chile's Crisis of Representation. *Journal of Democracy*, 27(3), 129-138. doi:doi:10.1353/jod.2016.0046
- Mainwaring, S. (2006). The Crisis of Representation in the Andes. *Journal of Democracy*, 17(3), 13-27. doi:10.1353/jod.2006.0048
- Manin, B. (2015). La democracia de audiencia revisitada. En R. Annunziata, *¿Hacia una mutación de la democracia?* Buenos Aires: Prometeo.
- Marziotta, G. (30 de marzo de 2019). BA Elige... de mentira. *Página 12*. Obtenido de <https://www.pagina12.com.ar/184101-ba-elige-de-mentira>
- Mill, J. S. (1963). *Essays on Politics and Culture*. (G. Himmerfarb, Ed.) Nueva York.
- Mkude, C. G., Pérez-Espés, C., & Wimmer, M. A. (2014). Participatory budgeting: A framework to analyze the value-add of citizen participation. *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 2054–2062. doi:10.1109/HICSS.2014.260
- Montecinos, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(44), 145-174. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533675005>

- 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). Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372014000200004&script=sci_arttext&tlng=en#nota
- Municipalidad de Tres de Febrero. (2020). *Presupuesto Participativo*. Obtenido de <http://participacion.tresdefebrero.gov.ar/>
- Municipalidad de Vicente López. (2020). *Presupuesto Participativo*. Obtenido de <https://presupuestoparticipativo.vicentelopez.gob.ar/>
- Muzzio, M. C. (2019). La participación ciudadana como eje de una Ciudad Inteligente. El caso BA ELIGE del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (*Tesis de maestría*). Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Neyra, M. O. (2017). Crisis de representación de los partidos en el Perú. *Lex*, 15(2). doi:10.21503/lex.v15i20.1452
- Novaro, M. (1993). Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática. *Sociedad*(6), 95–118.
- Observatorio del Conurbano. (2018). *Mecanismos de participación local por municipio*. Los Polvorines: UNGS. Obtenido de <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=10254>
- Organización de Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Organización de Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pasquino, G. (2016). El déficit democrático. En C. Cansino, J. C. Santillana, & M. Echeverría (Edits.), *Del Homo Videns al Homo Twitter : democracia y redes sociales*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla . Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/icgde-buap/20180308011208/Del-Homo-Videns-al-Homo-Twitter-ebook.pdf>
- Pateman, C. (1970). *Participación y Teoría Democrática*. Buenos Aires: Prometeo.

- Pateman, C. (1996). Democracy and Democratization. Presidential Address: XVIth World Congress, IPSA. *International Political Science Review / Revue Internationale De Science Politique*, 17(1), 5-12. Obtenido de www.jstor.org/stable/1601218
- Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7-19. doi:10.1017/S1537592711004877
- Peixoto, T. (2008). e-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to succes? *e-Working Papers 2008*. Recuperado el Abril de 2020, de <http://ssrn.com/abstract=1273554>
- Peruzzotti, E. (2008). La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación. *Debates en Sociología*(33), 9-30.
- Peruzzotti, E. (2014). Nota preliminar. En C. Pateman, *Participación y teoría democrática*. Buenos Aires: Prometeo.
- Peters, B. G. (1998). *Comparative Politics: Theory and methods*. Nueva York: NYU Press.
- Pineda Nebot, C. (2018). El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras. *Revista de Gestão e Secretariado*, 9(1), 265–292. doi:10.7769/gesec.v9i1.687
- Porras, J. I. (2015). Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación. *Nueva Sociedad*(195), 102-116. Obtenido de <https://nuso.org/articulo/internet-y-las-nuevas-oportunidades-para-la-deliberacion-publica-en-los-espacios-locales/>
- RAPP. (2010). *Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo: más participación, mejor democracia*. Buenos Aires: Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Rodríguez, S. (16 de marzo de 2005). “Es un sistema imposible de aplicar”. *Página 12*. Obtenido de <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-48530-2005-03-16.html>
- Rofman, A., & Foglia, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90' a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5, 41–61.

- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rousseau, J. J. (2012). *El Contrato Social*. Madrid: Edaf.
- Sala Aguirre, J. F. (2014). Una contribución de internet contra el déficit democrático: prerrogativas, riesgos, límites y alcances del presupuesto participativo electrónico. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 9, 249-265. Obtenido de <https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/view/3635>
- Scheibler, G. (2011). Dos Aspectos Puntuales acerca del Régimen del Presupuesto Participativo Porteño. *Revista Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Recuperado el Marzo de 2020, de <https://ar.ijeditores.com/articulos.php?idarticulo=39730&print=1>
- Schneider, A., & Goldfrank, B. (2006). Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul. En C. Lubambo Wanderley, D. Bandeira Coêlho, & M. A. Melo, *Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO. Obtenido de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20100801092417/9schneider>
- Schneider, C. (2007). La Participación Ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona . (*Tesis doctoral*). Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.
- Schneider, C., & Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político?. Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 40(21). doi:<https://doi.org/10.17141/iconos.40.2011>
- Solop, F. I. (2004). Digital Democracy Comes of Age: Internet Voting and the 2000 Arizona Democratic Primary Election. *Political Science and Politics*, 34(2), 289-293. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/1350245>

- Spada, P., Mellon, J., Peixoto, T., & Sjoberg, F. M. (2016). Effects of the Internet on Participation: Study of a Public Policy Referendum in Brazil. *Journal of Information Technology & Politics*. doi:10.1080/19331681.2016.1162250
- Stortone, S., & De Cindio, F. (2015). Hybrid Participatory Budgeting: Local Democratic Practices in the Digital Era. En M. Foth, M. Brynskov, & T. Ojala (Edits.), *Citizen's Right to the Digital City*. Singapur: Springer. doi:10.1007/978-981-287-919-6_10
- Torre, J. C. (2003). Los huérfanos de la política de partidos Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*, 42(168), 647-665. doi:10.2307/3455908
- Touchton, M., Wampler, B., & Spada, P. (2019). The digital revolution and governance in Brazil: Evidence from participatory budgeting. *Journal of Information Technology and Politics*, 16(2), 154–168. doi:10.1080/19331681.2019.1613281
- Una iniciativa que va en contra de la Ley de Comunas | El Consejo Consultivo de la Comuna 10 criticó el BA Elige. (9 de abril de 2019). *Nadie Nos Invitó*. Obtenido de <http://nadienosinvito.com.ar/una-iniciativa-que-va-en-contra-de-la-ley-de-comunas-el-consejo-consultivo-de-la-comuna-10-critico-el-ba-elige/>
- Van Evera, S. (2002). *Guía para Estudiantes de Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Wampler, B. (2008). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*, 41(1), 61–81. doi:10.5129/001041508x12911362383679
- Wampler, B., & Avrtizer, L. (2004). Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics*, 36(3), 291-312. doi:10.2307/4150132
- Wampler, B., McNulty, S. L., & Touchton, M. (2018). Participatory Budgeting: Spreading Across the Globe. *University of Miami, Boise State University, Franklin and Marshall College*. Recuperado el Abril de 2020, de <http://transparency->

initiative.org/staging/wp-content/uploads/2018/03/spreading-pb-across-the-globe_jan-2018-1.pdf

Welp, Y., & Schneider, C. (2011). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 56(111), 47-68. Obtenido de 10.5167/uzh-98430

Zolotov, M. N., Oliveira, T., & Casteleyn, S. (2018). Continued intention to use online participatory budgeting: The effect of empowerment and habit. *Proceedings of the 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, Galway, Ireland, April 2018 (ICEGOV'18)*. doi:10.1145/3209415.3209461

Anexos

Anexo 1. Segundo capítulo

Tabla 1. Tipología de la Participación Ciudadana Institucional

Tipo de Mecanismos	Sujeto	Origen	Tipo de participación	Instituciones
Instituciones de participación ciudadana deliberativa .	Todos los habitantes y/o las organizaciones de la sociedad civil.	Leyes locales/nacionales/convocatoria del gobierno o del órgano deliberante.	En general consultiva, en algunos casos, vinculante.	Foros Ciudadanos, Presupuestos Participativos , Agenda 21, etc.
Instituciones de participación ciudadana semi-representativa.	Ciudadanos y/o asociaciones, electos por la ciudadanía o designados.	Leyes locales/nacionales/convocatoria del gobierno o del órgano deliberante.	Activa o reactiva, consultiva o vinculante.	Consejos Vecinales, territoriales y sectoriales (mujeres, jóvenes, etc.).
Instituciones de participación ciudadana directa.	Todos los ciudadanos con derecho a voto.	Obligatorio / facultativo/ iniciado por la ciudadanía.	Activa o reactiva, consultiva o vinculante.	Referéndum, Iniciativa Ciudadana, Revocatoria de Mandato.

Fuente: Schneider y Welp (2011, p. 24) (énfasis propio)

Tabla 2. Presupuestos participativos en el AMBA

Localidad	Tipo de PP
Almirante Brown	No tiene
Avellaneda	Híbrido
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Digital
Berazategui	No tiene
Esteban Echeverría	No tiene
Ezeiza	No tiene
Florencio Varela	No tiene
General San Martín	No tiene
Hurlingham	No tiene
Ituzaingó	No tiene
José C. Paz	No tiene
La Matanza	Tradicional

Lanús	Híbrido
Lomas de Zamora	No tiene
Malvinas Argentinas	No tiene
Merlo	Tradicional
Moreno	No tiene
Morón	Tradicional
Quilmes	Tradicional
San Fernando	No tiene
San Isidro	Digital
San Miguel	Tradicional
Tigre	No tiene
Tres de Febrero	Híbrido
Vicente López	Tradicional

Fuente: elaboración propia a partir de datos de cada municipio y del documento “Mecanismos de participación local por municipio” (2018), publicado por el Observatorio del Conurbano de la UNGS.

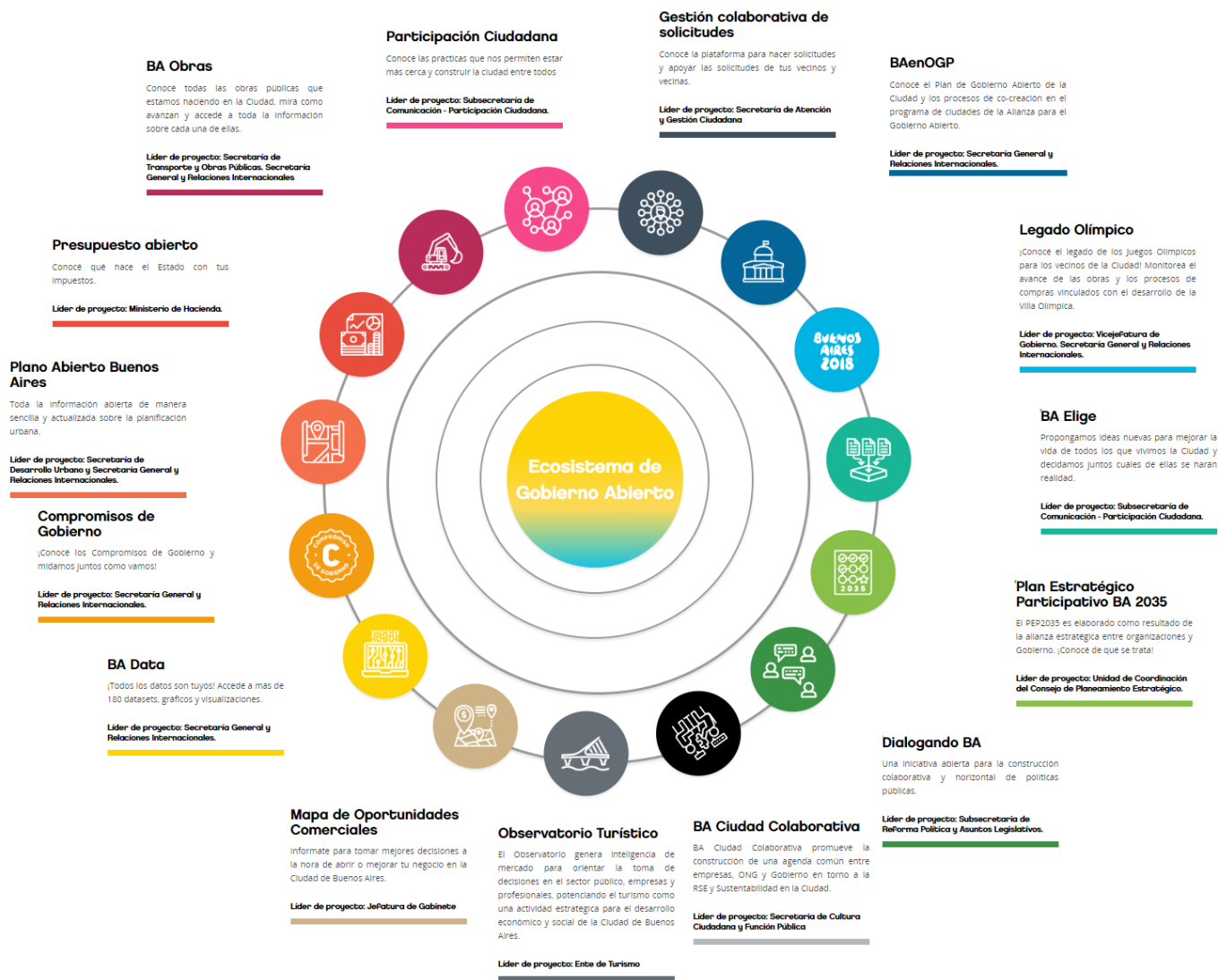
Gráfico 1. Cantidad de municipios argentinos con PP



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Arena (2018) y Couto y Carmona (2018).

Anexo 2. Tercer capítulo

Esquema 1. Ecosistema de Gobierno Abierto



Fuente: montaje propio a partir de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2020) (<https://gobiernoabierto.buenosaires.gob.ar/>)

Anexo 3. Tablas de datos

Tabla 1. Dimensiones y variables para diferencias las experiencias de Presupuesto Participativo

Dimensiones	Variables	Arreglo Mínimo	Arreglo Medio	Arreglo Máximo
I. Participativa (ciudadana)	1. Instancia de aprobación final del presupuesto	Democracia Representativa Comunitaria	Democracia Representativa Comunitaria Abierta a tipos de asociaciones	Democracia directa, participación universal
	2. Qué forma de participación	Ejecutivo. Gestión (consulta parcial)	Cámara (consulta)	Población (deliberativo y aprobación legislativa)
	3. Cuál es el órgano de decisión de la priorización presupuestaria	Ninguno	Estructura social o política Preexistente Gobierno y ciudadanía (mixtos)	COP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana
	4. Participación comunitaria o participación ciudadana	Nivel barrio	Nivel ciudad, portando con temáticas	Nivel: barrio, región, ciudad
	5. Grado de participación de los excluidos	Plenarias temáticas y barriales	Barriales, temáticas (incluyendo cuestiones ciudadanas)	B+T+Actoales, con acciones afirmativas, discriminaciones positivas (congreso)
	6. Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	Comisiones no específicas (cop, assoc,)	Comisiones específicas (Cofis, Comforça, etc.)
Participativa (gobierno local)	7. Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Secreto, no se publica	Publicación limitada, web, gaceta oficial, información delegados	Amplia, incluye además de lo anterior, folletos a cada familia, divulgación
	8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas (en dos años)	Menos del 20%	Del 20% al 80%	Más del 80%
	9. Papel del poder legislativo	Opuesto	Pasivo, no participa	Activamente involucrado
II. Financiera y fiscal	10. Valor de los recursos debatidos	Menos del 2% del P de inversión	Del 2% al 100% del presupuesto de inversión.	100% de presupuesto inversión y 100% del presupuesto de

				funcionamiento
	11. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	Cubre costos de equipo municipal	Equipo, y su funcionamiento (por ej. transporte)	Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, Divulgación, capacitación
	12. Discusión de políticas tributarias	No hay	Delibera sobre política tributaria	Delibera y discute préstamos y subsidios
III. Normativa y legal	13. Grado de institucionalización	Proceso informal	Solamente institucionalizado o solamente autorregulado anualmente	Formalizado (algunas partes reguladas) con autorregulación anual (evolutivo)
	14. Lógica instrumental o de participación	Mejora de la gestión financiera	Vínculos con prácticas de participación (consejos, mesas).	Parte de cultura de participación y participación como derecho (ej. San Salvador)
	15. Relación con otros instrumentos de planificación	Solo PP (no existe plan a largo plazo)	Coexistencia de PP y de PLP, sin relación estrecha	Clara relación e interacción PP-Planificación en un solo sistema (tipo congreso)
IV. Territorial	16. Grado de descentralización intramunicipal	Sigue las regiones administrativas o sub-alcaldías	Más elevado que las regiones administrativas	Descentralización hacia el conjunto de comunidades y barrios
	17. Grado de ruralización	PP en la parte urbana o en la parte rural	Conjunto del territorio del municipio	Conjunto del municipio con especificidad para el medio rural (discriminaciones positivas)
	18. Grado de inversión de prioridades territoriales	Refuerza la ciudad formal	Reconoce ambas ciudades formal e informal, sin inversión de prioridades	Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros, rurales)

Fuente: Cabannes (2004a).

Tabla 2. Desempeño del BA Elige según algunas de las categorías propuestas por Cabannes (2004a)

Dimensiones	VARIABLES	Arreglo Mínimo	Arreglo Medio	Arreglo Máximo
I. Participativa (ciudadana)	1. Instancia de aprobación final del presupuesto	N/A	N/A	N/A
	2. Qué forma de participación	-	Población (no deliberativo y sujeto a aprobación del ejecutivo)	-
	3. Cuál es el órgano de decisión de la priorización presupuestaria	N/A	N/A	N/A
	4. Participación comunitaria o participación ciudadana	-	-	Nivel: comuna y ciudad
	5. Grado de participación de los excluidos	-	Puntos territoriales en barrios vulnerables	-
	6. Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	-	-
Participativa (gobierno local)	7. Grado de información, divulgación y resultados aprobados	-	-	Amplia: publicación en sitio web, publicidad por medios digitales de comunicación.
	8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas (en dos años)	-	-	Más del 80%
	9. Papel del poder legislativo	-	Pasivo, no participa	-
II. Financiera y fiscal	10. Valor de los recursos debatidos	Menos del 2% del presupuesto de inversión	-	-
	11. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	N/A	N/A	N/A
	12. Discusión de políticas tributarias	No hay	-	-
III. Normativa y legal	13. Grado de institucionalización	Proceso informal	-	-
	14. Lógica instrumental o de	Mejora de la gestión	-	-

	participación	financiera		
	15. Relación con otros instrumentos de planificación	-	Coexistencia de PP y de Plan Estratégico, sin relación estrecha	-
IV. Territorial	16. Grado de descentralización intramunicipal	Sigue las regiones administrativas	-	-
	17. Grado de ruralización	N/A	N/A	N/A
	18. Grado de inversión de prioridades territoriales	-	-	Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros, rurales)

Fuente: elaboración propia a partir de Cabannes (2004a).

Tabla 3. Presupuesto total y de inversión de la CABA y del BA Elige, y proporciones (en precios corrientes)

	2017	2018	2019
Presupuesto total de la Ciudad (PTC)	222.806.167.909	327.083.586.716	480.981.452.953
Presupuesto de inversión de la Ciudad (PIC)	39.378.257.716	52.219.511.288	81.477.271.316
Presupuesto asignado a BA Elige (PBE)	500.000.000	600.000.000	600.000.000
Proporción PBE sobre PTC	0,22%	0,18%	0,12%
Proporción PBE sobre PIC	1,26%	1,14%	0,73%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tabla 4. Presupuesto total y de inversión de la CABA, y del BA Elige (en precios constantes de 2017)

	2017	2018	2019
Presupuesto total de la Ciudad	222.806.167.909	224.799.715.956	219.626.234.225
Presupuesto de inversión de la Ciudad	39.378.257.716	35.889.698.479	37.204.233.477
Presupuesto asignado a BA Elige	500.000.000	412.371.134	273.972.602

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tabla 5. Estadísticas públicas del BA Elige

	2017	2018	2019
Usuarios registrados	96.139	65.686	29.106
Visitas a la plataforma	6.470.037	3.248.867	1.593.233
Propuestas creadas	26.473	26.004	28.098
Apoyos recibidos	133.480	211.753	107.033
Propuestas analizadas	2.373	2.863	1.830
Propuestas viables	803	847	340
Votos recibidos	140.995	144.060	25.201
Proyectos ganadores	239	443	108

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Anexo 4. Cuestionario suministrado a expertos y participantes

Cuestionario sobre "BA Elige"

El presente cuestionario para funcionarios, legisladores, expertos y participantes forma parte de la investigación que estoy realizando para mi tesis de grado sobre el uso de mecanismos de participación ciudadana a través de internet. Su colaboración en esta instancia es de sumo valor para poder evaluar el programa desde una perspectiva más amplia. El presente cuestionario no debería llevarle más de 10 minutos y es de carácter impersonal (no habrá relación entre persona encuestada y sus respuestas).

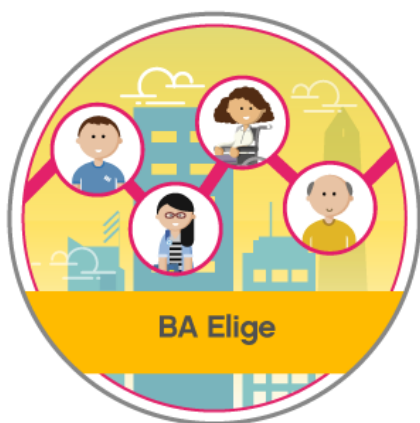
Desde ya, le agradezco enormemente su valioso tiempo.

Uriel Basualdo Franchino

Universidad Torcuato Di Tella

***Obligatorio**

1. Dirección de correo electrónico *



2. Ingrese su(s) nombre(s) *

3. Ingrese su(s) apellido(s) *

4. ¿Cuál es su edad? (ingrese el número) *

5. Entre el 2017 y la actualidad, ¿qué cargo(s) ocupó? *

Seleccione todas las opciones que correspondan

- Funcionario/a del GCBA
- Legislador/a
- Academia
- Sector privado (no educativo)
- Miembro de una organización de la sociedad civil
- Otros: _____

6. Sus conocimientos sobre el programa BA Elige se basan en... *

Seleccione todas las opciones que correspondan

- Haber participado en él
- Haberlo diseñado/implementado
- Observación (sin participación)
- No participó ni tiene conocimientos del mismo
- Otros: _____

Preguntas generales sobre participación ciudadana

En esta segunda sección, quisiera conocer su opinión personal sobre la participación ciudadana en el contexto de nuestra democracia.

7. La ciudadanía es consultada sobre sus preferencias políticas en elecciones, cada dos años. Considera que esta frecuencia es...

Marque solo una opción

- Muy insuficiente (la ciudadanía debería ser consultada constantemente)
- Insuficiente (la ciudadanía debería poder elegir cada año)
- Suficiente (las elecciones cada dos años estipulan un plazo razonable de consulta ciudadana)
- Más que suficiente (alargar los plazos electorales sería más adecuado)

8. Las elecciones suelen ser consideradas como la expresión máxima de nuestra democracia. De presentarse un mecanismo institucional complementario a ellas, respecto a su implementación, usted estaría...

Marque solo una opción

- Muy de acuerdo. (Las elecciones no son suficientes para legitimar a los gobiernos)
- De acuerdo. (Las elecciones son muy importantes pero no perfectas)
- Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- En desacuerdo. (Si bien las elecciones no son perfectas, son suficientes para legitimar los gobiernos)
- Totalmente en desacuerdo. (Las elecciones son el mejor y único mecanismo posible para darle legitimidad a los gobiernos)

9. Considera que los/as representantes deben tomar las decisiones en base a: ¿sus propios criterios o las opiniones de sus electores? Seleccione una opción de la siguiente escala, donde 1 es "decisiones autónomas" y 5 es "decisiones consultadas".

	1	2	3	4	5	
Decisiones autónomas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Decisiones consultadas

10. "El presupuesto participativo (PP) es una herramienta que canaliza las demandas ciudadanas". Diría que esto se cumple...

Marque solo una opción

- Siempre. (Los ciudadanos pueden expresar buena parte de sus demandas a través del PP. Se trata de un buen complemento a las elecciones)

- Frecuentemente. (Si bien no siempre ocurre, una proporción mayoritaria de los ciudadanos logran canalizar sus demandas)
- Raramente. (Generalmente la ciudadanía no logra canalizar sus demandas; solo una porción minoritaria lo logra)
- Nunca. (El PP no sirve para canalizar demandas ciudadanas. Solo las elecciones pueden hacerlo)

Sobre BA Elige, en general

En esta tercera sección, quisiera conocer sus apreciaciones generales sobre el programa BA Elige.

11. Seleccione su grado de acuerdo con las siguientes características: "El programa BA Elige es particularmente...:

Marque solo una opción por fila

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Transparente					
Colaborativo					
Deliberativo					
Influyente en la agenda de gobierno					
Vinculante					
Empoderante de la ciudadanía					
Relevante					
Innovador					
Novedoso					
Accesible para toda la ciudadanía					
Conocido por los habitantes de la Ciudad					

Prioritario en la agenda de gobierno					
Controlado por el GCBA					
Limitado					
Confiable					

Previsibilidad del BA Elige

En esta sección le preguntaré su opinión sobre la previsibilidad del programa.

12. Supongamos que en el próximo período hay un cambio de jefe/a de gobierno. ¿Qué tan probable es que el BA Elige continúe?

Marque solo una opción

- Muy probable
- Probable
- Improbable
- Muy improbable

13. Supongamos ahora que este/a supuesto/a nuevo/a jefe/a de gobierno sea de la actual coalición gobernante (Vamos Juntos/Juntos por el Cambio), ¿qué tan probable cree que el BA Elige continúe?

Marque solo una opción

- Muy probable
- Probable
- Improbable
- Muy improbable

14. Y si el/la nuevo jefe/a de gobierno fuera del principal partido opositor (de una coalición peronista), ¿qué tan probable sería que el BA Elige continuase?

Marque solo una opción

- Muy probable
- Probable
- Improbable
- Muy improbable

15. Una más: si en las próximas elecciones legislativas, el gobierno perdiera la mayoría absoluta en la Legislatura, ¿qué impacto tendría en el BA Elige?

Marque solo una opción

- Ganaría presupuesto/relevancia
- No habría cambios
- Perdería presupuesto/relevancia
- Dejaría de llevarse a cabo

Relevancia del BA Elige

En esta parte, le preguntaré sobre el lugar que ocupa el programa en la agenda del gobierno.

16. Ahora bien. Supongamos que la Ciudad se encontrara en una situación apremiante y debiera destinar un mayor porcentaje del presupuesto a tal efecto. En ese caso, el BA Elige...

Marque solo una opción

- Se suspendería (para atender la situación más urgente)
- Sufriría un considerable recorte de su presupuesto (más de la mitad)
- Se le haría un recorte, pero sin afectar su desarrollo
- Su presupuesto permanecería inalterado

17. En el marco del "Ecosistema de Gobierno Abierto" de la Ciudad, ¿qué grado de relevancia considera que tiene, para el gobierno, el BA Elige? Puntúe de 1 a 10, donde 1 es "nada relevante" y 10 es "muy relevante".

Marque solo una opción

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
En absoluto relevante	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Muy relevante

18. A continuación se enumeran diferentes programas de participación ciudadana del GCBA.
Asigne a cada uno el nivel de relevancia que considera que tiene.

Marque solo una opción por fila

	El programa más relevante	Un programa relevante, entre otros existentes	Un programa más, pero no particularmente destacable	No destaca en absoluto. Otros programas son mucho más relevantes
Visita de obras				
Reuniones de funcionarios con vecinos				
BA Elige				
Voluntariado				

19. Respecto al debate en la Legislatura sobre el proyecto del presupuesto anual de la Ciudad, diría que el BA Elige ocupa un lugar...

Marque solo una opción

- Muy relevante
- Relevante
- Irrelevante
- Muy irrelevante

Sobre la aprobación y ejecución de proyectos

En esta parte, le preguntaré su opinión sobre el proceso de evaluación de los proyectos y la fiscalización de su ejecución. ¡Ya casi terminamos!

20. Digamos que un proyecto de un/a vecino/a recibe una cantidad importante de apoyos (que posiblemente lo den como ganador en la etapa de votación), cumple con todos los requisitos del BA Elige, pero el gobierno considera que no es conveniente aprobarla. En tal caso, supondría que lo más probable es que los analistas de viabilidad técnica...

Marque solo una opción

- No la aprueben
- Le apliquen cambios importantes
- Le apliquen cambios menores
- La aprueben como está

21. Si tuviera que juzgar el grado de discrecionalidad con el que cuentan los analistas de viabilidad técnica, donde 1 es muy poco discrecional (cumplen con un estricto protocolo preestablecido) y 10 es muy discrecional (pueden aceptar o rechazar propuestas sin mayores justificaciones), diría que es...

Marque solo una opción

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Muy poco discrecional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Absolutamente discrecional

22. En cuanto a la etapa de ejecución de las obras, ¿qué grado de cumplimiento diría que tiene el GCBA, en un rango de 1 a 10? (Donde 10 es "cumple con todas las obras" y 1 es "no cumple con casi ninguna obra").

Marque solo una opción

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Cumplimiento (casi) nulo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Cumplimiento absoluto

23. ¿Existe alguna instancia de fiscalización de las obras por parte de la ciudadanía? Si existe(n), ¿cuál(es) son?

24. ¿Qué herramientas tiene un/a vecino/a para reclamar si el GCBA no cumple con su proyecto ganador?

Sobre la comunicación

En esta ante última parte le preguntaré sobre los aspectos comunicaciones de la iniciativa.
¡En la siguiente ya terminamos!

25. Indique su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones:

Marque solo una opción por fila

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
"El BA Elige cuenta con una muy buena difusión. Casi todos los vecinos de la Ciudad conocen este programa, aunque no todos ellos participen"					

"Los proyectos ganadores son dados a conocer de manera clara y eficaz"					
"Quienes no tengan contacto frecuente con internet, difícilmente se enteren de la existencia del BA Elige"					

26. Independientemente del nivel de participación alcanzado en las diferentes etapas del programa, ¿cómo evalúa, en líneas generales, la estrategia comunicacional del BA Elige?...

Marque solo una opción

- Muy positivamente
- Positivamente
- Ni positiva ni negativamente
- Negativamente
- Muy negativamente

Preguntas abiertas

En esta última parte, le haré preguntas con posibilidad de desarrollar mejor su respuesta.

¡Ya terminamos!

27. Según su apreciación personal, ¿qué es lo que el GCBA busca lograr con el BA Elige?

28. ¿Qué aspecto del programa considera más valioso/positivo?

29. ¿Y el más negativo?

30. ¿Considera que el BA Elige fomenta la participación ciudadana? ¿Sí/no? ¿Por qué?

31. Si tuviera que cambiar algún aspecto del programa, ¿cuál sería? ¿Por qué?

32. Mencione los principales aspectos innovadores del BA Elige (¿qué lo hace especial?)

Por ejemplo: es inclusivo porque los vecinos pueden participar en el momento que lo deseen; es uno de los primeros presupuestos participativos online realizados en el país; los vecinos pueden proponer proyectos para toda la ciudad (y no solo para la comuna de su residencia); etc.

33. Evalúe, de 1 a 10, donde 1 es "muy malo" y 10 es "muy bueno", el desempeño global del BA Elige.

Marque solo una opción

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Muy malo Muy bueno

34. ¿Por qué razones le asignó el puntaje?

35. Si tiene algún comentario adicional para agregar, puede hacerlo aquí:

Anexo 5. Entrevista a funcionaria

Entrevista con funcionaria clave, Coordinadora General de BA Elige

U.B.F.: ¿Se tiene algún registro del tipo de personas que participan según, por ejemplo, edad, sexo o comuna/barrio?

F.: Nosotros en BA Elige tenemos cuatro etapas: la de creación de propuestas, la de apoyos, la de análisis (que solo participan las áreas de gobierno, que analizan las propuestas) y la de votación (que pasan solo las que pueden llevarse a cabo). Para que un vecino cree una propuesta o la apoye (o sea, las primeras dos etapas) le pedimos únicamente su email (con usuario y contraseña). Entonces, crear y apoyar propuestas lo puede hacer cualquier persona, de cualquier lugar, de cualquier lugar del mundo. No tenemos idea, esas personas, como no le requerimos el DNI hasta la etapa de votación (hasta la etapa de votación no exigimos más que un mail y contraseña), no tenemos registro si son de afuera del país, de qué comuna son. Eso solo lo tenemos de la etapa de votación. Para la votación nosotros exigimos el DNI para

contrastarlo con el RENAPER [Registro Nacional de las Personas] para que detecte si sos ciudadano de la CABA (hay que tener el domicilio actualizado para poder participar en esta etapa). Por ejemplo, yo que soy de la Comuna 6, puedo votar proyectos para cualquier comuna. Con esto quiero decir que el DNI lo pedimos solo para compararlo con RENAPER. No hacemos un análisis de edad. No tenemos esos registros porque el DNI va directo a RENAPER y no es algo que nosotros tengamos como información nuestra. No lo procesamos. Sí procesamos cuántas propuestas se crean, ganan y cuantos votos reciben, para cada comuna. Pero no te sé decir el sexo, no lo tenemos. Sí podemos tenerlo de un Analytic [Google Analytics] de la gente que entra al sitio, el rango etario, pero solo de la participación en la página. No en cuanto a cuántas propuestas crearon, por ejemplo. Sí tenemos la cantidad de gente que las propusieron, pero no su rango etario determinado, no está la información.

U.B.F.: Por cómo está diseñado [el sitio y sus requisitos] no tienen manera de recolectar esa información.

F.: Claro. Como, primero, es algo que no se exige y, después, para la única etapa que se exige es para votación. Y eso es algo que lo utiliza el RENAPER para verificar que efectivamente sea un ciudadano de la Ciudad, que pueda votar.

U.B.F.: Te lo preguntaba porque, estudiando otros casos que se implementaron en el mundo, por ejemplo, en Belo Horizonte en Brasil, unos investigadores decían que lo que logran estas iniciativas es más que nada incluir a personas de clase media, masculinas, y no suelen incluir tanto a personas de sectores menos favorecidos, que en los PPs presenciales tenían un mayor protagonismo.

F.: Bueno, nosotros hacemos lo que, con esa parte que me estás diciendo, además de participar por la plataforma, tenemos puntos fijos en la Ciudad, y algunos móviles, que van recolectando propuestas a diferentes personas. Y vamos a los barrios vulnerables a recolectar propuestas también. Entonces, [esto es] para llegar a la gente que no tiene acceso o no suele hacerlo por motus propio por un sitio web, que quizás no es tecnológico [el vecino], lo mismo los adultos mayores. Nosotros vamos a las Reuniones de Vecinos que hacen los funcionarios o a las “Comisarias Cercanas” y demás, y también recolectamos propuestas presenciales para llegar a públicos a los que no se llega solo con la tecnología. Pero no es que te puedo decir cuanta gente de tal edad participó. Tratamos de llegar a todos los públicos, pero no tenemos

efectivamente el dato concreto [sobre edad, sexo y ubicación geográfica]. e tenemos, concretos, están en la página. Tenemos, quizás, otros que no están en la página pero que no consideramos relevantes, entonces no los pusimos. Por eso yo quería saber qué necesitabas, si lo tenemos o no.

U.B.F.: Después, algo que no encontré, es si hay algún tipo de mecanismo de seguimiento de los proyectos que hayan ganado.

F.: Bueno, sí. Ahora no recuerdo cómo está en la página, pero en general le poníamos si está: realizado, en ejecución o pendiente. Son los tres estados que hacemos públicos en la página. Ahora está todo frenado [por la pandemia]. Ahora estamos solo con un programa de voluntariado para ayudar a adultos mayores. Todos enfocados en eso, así que todo lo demás: no. Pero nosotros vamos subiendo en la página, y por cada año te muestra si está realizado, si está en ejecución, o si está pendiente.

U.B.F.: A mí me aparecen los ganadores, pero no el estado.

F.: Bueno, eso te lo puedo pasar. Cuántos hay realizados, cuántos hay iniciados y cuántos hay pendientes te lo puedo decir, de cada año. Nosotros lo que tenemos son [Google] Drives (esto para que sepas, pero no es una información que puedo compartir). Tenemos Excels en Drives que tenemos compartidos con cada área que lleva a cabo los proyectos que ganan, entonces, cada área nos va diciendo: “este proyecto inicia tal fecha”; “este proyecto está frenado porque pasó tal cosa, y no se puede hacer por ahora”; “este proyecto está en licitación”. Entonces nosotros vamos teniendo info y, depende lo que nos van poniendo, lo vamos poniendo, como hay info pública, en la página si está pendiente, realizado o en ejecución. Si bien nosotros tenemos más detalles, profundos, de cada proyecto (si está pendiente, por qué está pendiente) no lo tenemos público ahí, sí muchas veces nos hacen pedido de Legislatura que les informemos más detalles sobre un proyecto, y se pasa. Es pública la información, pero en la página vas a ver la info, quizás, más abarcativa, no el específico.

U.B.F.: Claro, acá dice [en el sitio web de BA Elige] solamente cuáles son los ganadores, pero no dice el estado de ejecución. Al menos, para 2019.

G.F.: No, claro. Porque es 2019. Andá a 2017. Vas a ver que te aparecen tres botones: “ganador”, “realizado” y “en ejecución”. 2019 te aparece lo que te aparece porque se tienen que ejecutar en 2020 y la realidad es que todavía no tenemos info [mayo de 2020]. Se tenían que empezar a ejecutar a partir de marzo, empezó la cuarentena, entonces no hay información. 2017 y 2018, sí.

U.B.F.: Quería saber si tenían las estadísticas de eso.

F.: Sí, eso te lo paso por mail.

U.B.F.: Después, respecto a cuando los técnicos tienen que aprobar o desechar un proyecto. Estuve leyendo las bases y condiciones y vi que hay ciertos criterios pero, por ejemplo, hay uno que me llamó la atención que dice que [la propuesta] tiene que estar de acuerdo con Plan de Acción del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Creo que no está del todo claro. Si bien uno encuentra el Plan de Acción en el sitio web...

F.: El tema es así. Nosotros tenemos (cuando vamos a la etapa de análisis es cuando las áreas [de gobierno determinan] si es viable o inviable ejecutar un proyecto) para “creación de proyectos” (para la primera etapa) damos esos parámetros generales (“que no implique gasto corriente”, etc.) para que sepan que, en rasgos generales, pueden ser esos motivos los que te den por inviable una propuesta. Vos la podés crear igual, pero en análisis te la van a dar “inviable”. Después hay otros motivos específicos del área que exceden a eso y que después que se hace la etapa de análisis, si vos creaste una propuesta te vamos a contestar: “tu propuesta fue inviable porque” y te vamos a especificar. Puede ser uno de esos motivos que están en las bases y condiciones o pueden ser otros, que nos dé el área, que no estén en las bases y condiciones. No siempre son sí o sí los de las bases y condiciones: pueden ser otros específicos del área. Y lo del Plan de Acción en general es porque, no sé, nos pasó que ganaban caniles, por decirte de alguna manera, y después hubo un año que las áreas dijeron “este año no vamos a ejecutar más caniles, vamos a invertir el presupuesto en otra cosa”. Entonces, todas las propuestas que eran de caniles, si bien había un año que eran ganadoras y se ejecutaban, otro año, como el área dijo que su plan de acción no iba para ese lado, ya no era viable hacer un canil (por un tema de ejecución, de presupuesto). Entonces por eso, es más como “englobado”. Es muy difícil que vos sepas de entrada, cuando creás una propuesta, si va a ser viable o no porque va a depender del año (que estemos llevando a cabo, de gestión),

los presupuestos que estén disponibles y el área si prioriza ir por ese lado o no. Si ya en Flores hay tres caniles, quizás ellos [los funcionarios encargados del área] consideran que ya con tres caniles ya están resolviendo las necesidades de los vecinos con mascotas, de Flores, para ellos en su plan de acción no va a entrar otro nuevo canil.

U.B.F.: ¿Eso independientemente que el BA Elige tenga su propio presupuesto?

F.: BA Elige no tiene su propio presupuesto. O sea, no es que BA Elige tiene presupuesto. Es un presupuesto que está destinado, desde el gobierno, para proyectos que ganen de BA Elige. Pero el presupuesto es del área. No es que nosotros como BA Elige le damos plata...

U.B.F.: Ah... Está bien. Importante eso saberlo.

F.: No, es un proyecto que, por decirlo de alguna manera, “maneja” el presupuesto... Hay un presupuesto, una bolsa, un pequeño porcentaje, destinado para estos proyectos de BA Elige. Entonces cada área de gobierno, no sé: Ministerio de Ambiente y Espacio Público ya sabe que una parte de su presupuesto va a estar destinada para proyectos que ganen por BA Elige. O sea, se les inyecta un plus de su presupuesto, pero es destinado a BA Elige particularmente.

U.B.F.: No es que en que está [el presupuesto] en el área de Comunicación y Participación Ciudadana y tiene 500/600 millones de pesos para eso [los proyectos].

F.: Claro, la plata no sale del área de Comunicación. Somos como intermediarios nosotros. La plata sale de [Ministerio de] Hacienda. Hacienda maneja el presupuesto de todas las áreas. Si a Ambiente y Espacio Público siempre le da un millón por año bueno, le da 1.3 millones y esos 300 mil los tiene que destinar a BA Elige. Es así. Pero la plata la tiene siempre Hacienda. O sea, es entre Hacienda y el área, no nosotros. Y, a lo que iba es: hay propuestas que, quizás un año se pueden hacer y otros no (porque, como te dije, quizás ya hay tres caniles y el área considera que no). Por eso existe esto de la etapa de análisis. No va a pasar a votación algo que el área considere que va en contra de lo que el Jefe de Gobierno, de lo que Larreta, considera que ese año hay que hacer (si la propuesta que hace el vecino va en contra) y...el área te dará el motivo que te tiene que dar, pero la va a dar como inviable porque la idea es que no pase a votación algo que vaya en contra de la gestión que está llevando a cabo el Jefe de Gobierno. Entonces es medio subjetivo. Si bien hay lineamientos generales... Ahora con esto de la cuarentena, no creo que se haga un BA Elige 2020 porque, hasta que no termine la

cuarentena no va a haber gestión entonces no creo que este año directamente se haga. Vamos a estar más enfocados en que se ejecuten proyectos de 2019, que se van a atrasar. Pero, si se hiciera, por un tema de crisis económica, muchas cosas que antes se podían ejecutar por BA Elige no se van a poder ejecutar porque va a haber un recorte presupuestario. Entonces muchas cosas no podrían ser ganadoras por un tema de priorización y de costos después de una crisis económica. Por eso te digo, es bastante subjetivo: depende el año de gestión y demás. Lo que sí, por esto tratamos de hacer estas etapas (las cuatro que existen) super transparentes, para que esté la creación y ese análisis que es super importante para que el vecino sepa: “mirá, creaste esta propuesta, pero no se va a hacer por esto”. Que sepan por qué, más allá de que quizás no entre dentro de los lineamientos generales, se les explica el por qué: hay un motivo coherente por el cual no y por eso no pasaría a votación. Si ya pasó a votación, ya está: se tiene que hacer. El tema es si no pasa a votación, por qué no pasa a votación. Bueno, esa explicación se le tiene que dar al vecino, obvio, siempre.

U.B.F.: Y... en esa etapa, antes de que pase a votación, creo haber entendido que hay una parte de “moderación” y otra parte de “análisis”. Son dos partes diferentes, ¿no?

F.: Sí, nosotros tenemos moderación desde que arrancamos: el día uno. O sea, empieza BA Elige, empiezan a entrar propuestas y tenemos chicos, empleados del Gobierno, que están moderando estas propuestas. O sea, ¿qué quiere decir moderar? Que si la propuesta tiene un insulto (el primer año, 2017, recibimos bastantes cosas con insultos), bueno esas las ocultan, por ejemplo. Se ocultan por lenguaje ofensivo. Y los moderadores van haciendo eso o van comentando: vos hacés una propuesta y, así como la planteaste es inviable pero si le cambias algo puede llegar a ser viable, bueno, quizás el moderador te hace un comentario sobre tu propuesta y te dice “mirá, tal cosa es inviable, pero...”. Para esas cosas están los moderadores. Pero no son de áreas técnicas. Por eso no es que van a decirte si es viable o si es inviable. Te van a dar consejos, te van a ayudar y asistir, pero nada más.

U.B.F.: Perfecto. ¿Sabés cuál es el objetivo detrás de tener las primeras dos etapas, de proposición y apoyos, tan abiertas (a cualquiera) y no solamente a los ciudadanos porteños? O, al menos, por ejemplo, lo que sucede en otros municipios es que permiten que la gente que trabaja o que va a escuelas en el distrito pueda participar. Pero en este caso [BA Elige], cualquiera lo puede hacer. ¿Por qué creés que sucede esto?

F.: Y, en general, porque, al ser la Capital Federal es un lugar que es consumido por mucha gente que no es solo que vive acá [en la CABA], hay mucha gente que viene a trabajar acá. Quizás quiero que me hagan un nuevo parque en tal lado porque trabajo todos los días ahí y quiero ir a almorzar al parque, quiero tener un parque cerca. Y quizás no vivo ahí. Pero se le da la oportunidad de que proponga cualquiera, porque acá, a la Capital, vienen de todos lados, pero deciden solo los ciudadanos de la Capital. Por eso la votación está cerrada solo a CABA: ellos deciden. Quizá alguien propone algo re copado, de Provincia [de Buenos Aires], para hacer en Capital; y si [a] los ciudadanos les copa y la votan, gana. Porque los que definen son los ciudadanos. Quizás está copada la idea y no es de alguien que vive acá, es alguien que viene acá asiduamente, pero no vive acá.

U.B.F.: Pero, por ejemplo, había leído un trabajo de Clara Muzzio (de hace dos años) que tenía la estadística de dónde, de qué país era la gente que proponía y apoyaba, y decía que el 2% de Estados Unidos y Brasil. ¿Cuál sería el sentido de gente que no está siquiera viviendo en el país que haga propuestas o apoyos?

F.: “Apoyo”, igual, es medio irrelevante esa etapa. Es una etapa que está, pero no tiene tanta relevancia. Pero de crear propuestas hay muchas ideas que están copadas que son de Estados Unidos o de Europa. Es más, lo que es la “Ecobici” o todas esas cosas fueron traídas de afuera. Son ideas que nosotros adaptamos acá, pero es de afuera. Hay muchas cosas que está bueno que proponga gente de afuera. Si después a nosotros nos interesa ejecutarlas o no, como te digo, la última palabra la va a tener siempre el ciudadano de [la Ciudad de] Buenos Aires que es el que vota: el área de gobierno que analiza, primero, y después el ciudadano que vota. Por eso dejamos abierto que propongan quienes quieran: porque puede haber ideas... Lo que nos suele pasar con los que son ciudadanos solo de CABA, de acá, es que, como tienen la mente tan enfocada en lo básico porque viven acá, proponen mucho, quizá, semáforos... cosas que tienen que reclamar más por 147 [número de atención ciudadana del GCBA], porque se tienen que hacer, efectivamente, que por BA Elige. La idea de BA Elige es que sea algo más, un espacio creativo para que se hagan cosas que no se hacen usualmente. Al participar gente de afuera, surgen estas ideas copadas y, después, si la votan, obvio, como te digo, decide el ciudadano de acá. Pero por eso se abre la participación, porque la idea es que se escuchen ideas, para que sea creativo, de todos lados.

U.B.F.: ¿Y por qué decías que la etapa de apoyos no era tan relevante?

F.: Porque la etapa de apoyos lo único que hace...

U.B.F.: El orden [en que son analizadas las propuestas].

F.: Claro, como nosotros recibimos 26 mil propuestas y todas las áreas de gobierno no pueden analizar las 26 propuestas, le da [la etapa de apoyos] un orden de prioridad para que analicen. Pero no es tan relevante. No es que te van a decir: “ah, como tiene 200 apoyos va a ser ganadora”. No: el área quizás te la da inviable y quede afuera. No es que sirve un montón. Sí sirve para que el área la analice, si juntás un montón de apoyos. Pero si no, no es que tiene mucho más. No es que por conseguir mil apoyos tenés asegurado el pase a votación. Si el área dijo que no, te la bajó y los mil apoyos no sirvieron de nada.

U.B.F.: ¿Y... tienen, por ejemplo, alguna estadística de, en promedio, cuántos apoyos son necesarios para que pueda ser analizada [una propuesta] técnicamente?

F.: No, porque es super subjetivo. Depende el año, los apoyos que recibimos por año, porque hay un año que, quizás, recibimos 200 mil apoyos (en total) y en otro, quizás, 80 mil. Entonces, si eran 200 mil apoyos quizá le pusimos un piso de, que tengan un mínimo de 300 apoyos, hay que analizarlas y, si eran muchos menos [el total de apoyos recibidos para todas las propuestas], quizás le poníamos 100 de límite. Es muy relativo. Y además lo distribuimos por Comuna. Como nuestra idea es que pasen a votación una cantidad pareja por Comuna, para que todos tengan la posibilidad de elegir proyectos variados en sus Comunas, también depende de eso. Quizá hay una Comuna que recibió muchos más apoyos y otra mucho menos, entonces vamos cambiando los pisos. No es que hay un piso determinado. Ese año se define el piso, a eso voy. No es que en cada año hay el mismo piso de apoyos. Depende de la cantidad de apoyos que se obtengan vemos cuál es el criterio, y también la cantidad de propuestas, porque no es lo mismo si entraron 26 mil que si entraron la mitad. Va cambiando. La verdad, no te sé decir si hay un límite.

U.B.F.: Viendo los números, veo que hay una tendencia decreciente en cuanto a los usuarios registrados.

F.: Usuarios registrados... No: ¿nuevos usuarios que se registran querés decir? Porque usuarios registrados, crece.

U.B.F.: Bueno, en la estadística que me mandaste no sé si con “usuarios registrados” se refieren a los que se registraron en ese año, nuevos...

F.: Claro, los que se registran por año. No, es acumulativo. Es un nombre único por año.

U.B.F.: Lo que sí descende, por ejemplo, son las visitas.

F.: Sí, es probable porque, por ejemplo, este año [en referencia al BA Elige de 2019] no se invirtió en publicidad. Eso también depende. Si se hace pauta publicitaria o no, en las redes sociales... El primer año, por ejemplo, hubo bastante publicidad porque era el primer año de BA Elige, entonces se dio a conocer por varios medios. Después ya no. El último año ya no se hizo directamente. Entonces eso influye un montón.

U.B.F.: ¿Cuál sería el indicador que ustedes toman para como para decir si hay más o menos participantes?

F.: Los números que más miramos nosotros son: la cantidad de propuestas creadas, la cantidad de usuarios registrado también. Pero sobre todo la cantidad de propuestas creadas porque, en general, la mayoría de los años los que participan son los mismos vecinos. Nosotros tratamos de llegar a nuevos vecinos, obvio, pero, en general, participan siempre los mismos. La cantidad de usuarios registrados, sí, pero más nos interesa la cantidad de propuestas creadas, la cantidad de votos (es super importante también): la cantidad de cada etapa. La cantidad de apoyos también nos interesa. Si bien para la gente no es tan importante esa etapa, es una etapa más de participación así que también nos suma. Y después hay un área de Comunicación que van mirando en cada posteo cuánta gente interactúa. Eso lo hacen ellos, a parte, y tienen un registro ellos.

U.B.F.: Más de redes sociales y eso sería.

F.: Claro... Todo eso lo ven bien ellos. No sé: cuántas impresiones, cuántos clicks, y demás... Bueno, eso ya no lo tenemos. Lo podemos pedir. Sí, se puede tener, pero es algo que no nos... O sea, como los que invierten en publicidad y lo demás son ellos, nosotros no lo manejamos. Nos interesa más los números finales de cierre de etapa: cuánta gente participó en lo puntos BA Elige, que están uno por Comuna, para ver si lo tenemos que modificar si está bien ubicado, estratégicamente. Vamos viendo.

U.B.F.: Por ejemplo, de 2018 a 2019, los votos pasaron de 144 mil a 25 mil.

F.: Sí, se redujeron un montón.

U.B.F.: ¿Tenés alguna idea de por qué puede haber pasado eso?

F.: Y... no. Yo creo que también, como te digo, se hizo más comunicación en 2018 para etapa de votación... Hubo más proyectos en 2018, pasaron a votación mucha más cantidad de proyectos de los que pasaron a votación este año. Hubo un filtro más fuerte de análisis este año porque el año 2018 ganaron muchos proyectos de, por ejemplo, reparar de veredas y no está bueno que ganen muchos de esos proyectos, entonces las áreas decidieron que este año no iban a haber ganadores de reparación de veredas (excepto que sea algo muy relevante, que no puedan ejecutar ellos con presupuesto propio). Entonces pasaron de análisis a votación muchos menos proyectos, entonces la gente tenía menos para elegir y, por ende, se acumulaban menos votos también. En el 2018, si vos te fijás los ganadores de 2018 y los de 2019, si hacés una comparación, son de mucho mayor calidad los que ganaron en 2019 que los que ganaron en 2018. En 2018 la mayoría son [reparación de] veredas, semáforos, cosas que después las áreas terminamos determinando que está bueno que lo hagan, obvio, pero para eso está el 147. Son más reclamos que propuestas que están bueno que las hagan por BA Elige.

U.B.F.: Una digresión: recuerdo que, las veces que participé, veía mucho de eso. No sé si llamarlo “chiquitaje”, pero eran cuestiones muy particulares que no sumaban nada realmente.

F.: Sí, igual si vos vas a ver “Decide Madrid” o los demás países, la mayoría tiene este tipo de propuestas. O sea, es algo que se repite. Es algo que pide el vecino. Como que el ciudadano no está “educado”, por decirlo de alguna manera, todavía, a esto de las plataformas participativas para entender que está bueno usarlas para cosas que sean “extra”, más...

U.B.F.: Más globales, con más visión.

F.: Claro, hay un tema pero ya es mundial, en cuanto a lo que piden los ciudadanos en general y, bueno.

U.B.F.: Lo que tiene de bueno (otra digresión) el BA Elige es que también permite crear proyectos para toda la Ciudad, y yo creo que eso, en buena medida, puede posibilitar que haya proyectos un poco más ambiciosos que reparar una vereda o poner un semáforo.

F.: Claro, sí. Total. Pero, por eso te digo que va cambiando lo de la etapa de análisis. Porque las áreas van viendo y, dependiendo de eso, quizá un año fue viable arreglar veredas y quizá otro año no, pero porque se cambió el criterio, en el sentido que de que quería usar el presupuesto en algunas cosas y no en otras. Que está bien, pero la idea es que lo pidan por el 147 y no por BA Elige.

U.B.F.: ¿Tienen alguna manera de saber por qué los mismos participantes se repiten año a año y no hay un público renovado? O, ¿por qué creés que sucede esto?

F.: No, nosotros lo que creemos es que el que ya creó propuestas, si vio que puede ganar, o sea, que cree en el programa, que se cumple, después sigue, porque le sirvió. Entonces dice “uh, voy a proponer; ya propuse el distrito aeróbico, voy a proponer postar aeróbicas, voy a proponer un canil”, porque sabe que sirve, que se cumple. Por eso no sé qué tanto importan los números. Importa más eso, o sea, el ciudadano que lo usa y que sabe que es real: que va a pasar algo. Hay gente que lo ve y quizás dice “ah... propongo y después no se hace nada”, que lo ven más ficticio. El que ya vio que se ejecuta y se hace, suele estar en todos los años. Tenemos vecinos que participan todos los años. Ya los conocemos. Son re intensos, bueno...

U.B.F.: [Risas]

F.: Tenemos de todo. Pero bueno, la participación es abierta a los que quieran. Y esos vecinos son los que se mueven un montón para juntar “800 mil” apoyos y, después, juntar “800 mil” votos. Que está perfecto. El del Parque Avellaneda, que es un vecino re involucrado con el Parque, va repartiendo hasta *flyers* y les dice [a la gente que pasa por el Parque]: “Por favor votá mi proyecto. Tenés que entrar a acá con el DNI y votar...” Y la gente se suma. Pero bueno, es la gente que ya sabe que funciona.

U.B.F.: Entonces, tienen un registro de si los participantes son los mismos o no. O sea, de acuerdo al identificador único saben si ya participó antes o no.

F.: Exacto, sí.

U.B.F.: Es el DNI el identificador único, ¿no?

F.: No, tienen además el ID de usuario. Porque el DNI es solo para votación, entonces yo solo te voy a poder decir si en votación participaron los mismos. Ahora, en la edición BA Elige, lo voy a poder saber por el ID de usuario.

U.B.F.: Pero en la etapa de apoyos y propuestas, el ID de usuario no identifica si la persona es la misma o no. Porque puede crear un usuario nuevo, por ejemplo, ¿no?

F.: Ah, claro. Sí. Tranquilamente. Si no usa el mismo mail que había usado, sí.

U.B.F.: O sea, la parte más confiable en términos de... [comprobar fehacientemente si se trata de personas nuevas o no]

F.: Es la votación

U.B.F.: Claro, es la votación.

F.: Sí, totalmente.

U.B.F.: Después, te quería preguntar respecto al tema de la “co-creación”. Una de las críticas que había visto que tenían era que no había mucho espacio de intercambio, de deliberación. Por ejemplo, los comentarios tal vez no se explayaban mucho, sino que era más una cuestión de “poner el proyecto” y listo, pero que no trascendía más allá de la propuesta. No es que había un intercambio entre las personas. ¿Vos creés que la introducción de la posibilidad de “co-crear” cambió algo o que sigue habiendo poco debate?

F.: Bueno, el tema es así. Nosotros pusimos la “co-creación” porque veíamos que se repetían, de las 26 mil propuestas, la mayoría eran repetidas: “un vecino pedía un canil acá y otro pedía otro canil allá”. Entonces, pedían todos lo mismo... Entonces nosotros dijimos: en vez que haya tantas propuestas repetidas (por ende, los apoyos van a estar repartidos y los votos también va a costar más que gane) propusimos esto, de que haya co-creación. Entonces, quizá, yo propongo un canil y viene un vecino, y en vez de crear lo mismo (porque es lo mismo), se va sumando para que sea una sola propuesta, que acumule más apoyos y más votos, y va a ser más grande (o sea, más costosa, obvio), pero tiene más posibilidades de ganar porque se concentran [más] vecinos en hacerla. Nosotros para eso hicimos reuniones de co-creación a principios del año 2019 por Comuna, entonces invitábamos a los vecinos de

las comunas a que vengan y a enseñarles cómo era esto de la co-creación y creaban propuestas en conjunto en mesas participativas. Pero después, por motus propio, en el sistema, los que crearon solos, les costó un montón entender la idea de la co-creación. No lo tienen. Es como que hay que “educarlo” más. Al vecino le interesa ser el que crea la propuesta y el ganador. No le interesa participar con otros vecinos. No le interesan las propuestas. Le interesa él, básicamente. Por eso hay tantas propuestas que quieren “que me arreglen la vereda de mi casa”: hay muchas propuestas de “lo tuyo”, “lo personal”. Y la idea es que sean propuestas que sirven para toda la Comuna, no para alguien en particular.

U.B.F.: Es decir, predominan, tal vez, reclamos muy particulares y cuestiones individuales no tanto más “comunitarias” o “del bien común”. ¿Algo así sería?

F.: Claro. En general, sí. Igual este año, como te digo, si te fijás ganaron propuestas que son más [comunitarias], pero gracias a que también las áreas dieron inviables las demás. Fue como una mezcla de cosas. Pero, así todo, de las co-creadas que hubo, hay ideas copadas: de circuitos aeróbicos, de cosas que, al menos, salieron del tema de semáforos, veredas y lo de siempre.

U.B.F.: O sea ahora (el año pasado), la “vara” del análisis estuvo un poco más de excluir a aquellos proyectos más individualistas, decís. O muy particulares.

F.: La verdad que sí. Excepto que sí, como te digo, era algo... una propuesta de arreglar una vereda (una propuesta así) tenía un millón de apoyos ya de entrada, un montón de apoyos, y... el área a la hora de analizar dijo: “bueno, si lo consideran tal prioridad, que pase a votación y, si gana, se ejecuta”. Pero, en general, las daban como inviables porque eran cosas que tenían que plantear al 147, de reclamo, y no tanto de propuesta BA Elige. Así y todo, si ves los que ganaron hay un que otro o semáforo, o cámara de seguridad, o arreglo de vereda, pero son las menos. Nada que ver con el 2018 que fueron un millón.

U.B.F.: Y cuándo tienen que elegir a los ganadores, ¿cuál es el criterio principal? ¿La cantidad de votos que recibieron y luego se...?

F.: La cantidad de votos que recibieron y que no exceda del presupuesto asignado a la Comuna. Es un carrito. ¿Alguna vez votaste? Funciona como un carrito de compras.

U.B.F.: Sí, lo usé en dos años.

F.: Entonces es: nosotros vamos viendo la lista. No sé, ponemos Comuna 8, ponele. Comuna 8 vemos el listado, los ordenamos por orden de votos, de mayor a menor. Ponele que la comuna en total tiene 10 millones de pesos, por ponerte un ejemplo. El primer proyecto, que tiene, 300 votos ya tiene 10 millones de pesos, ya está: gana ese y ninguno más porque agota el presupuesto de la comuna. Ahora si el primero tiene 7 millones y el que le sigue, con mayor voto (ese ya gana, el de 7 millones), tiene 7 millones también, queda descartado porque excede el presupuesto la suma de los dos. Seguimos con el de abajo. Si el de abajo tiene dos millones, listo: entra. Si no, lo descartamos y seguimos con el de abajo. Es hasta agotar el presupuesto asignado, por orden de votos, pero puede quedar descartado porque la suma de los dos ya supera el presupuesto, entonces hay que seguir con el de abajo. Y así vamos descartando si quedan fuera del presupuesto. Si los primeros cinco entran dentro del presupuesto, ganan los primeros cinco. En general no pasa. Los más votados en general son costosos todos, entonces es muy difícil que gane el primero y el segundo, por decirte de alguna manera. En general gana el primero, el segundo se descarta porque ya excede el presupuesto, vamos al tercero... y así.

U.B.F.: Es como una eliminatoria: primero el criterio del voto y luego...

F.: El primer criterio es el de voto, seguro. Y después...

U.B.F.: Se pregunta si queda plata o no...

F.: Claro.

U.B.F.: Y ahí, si algunos de los que más votos tenía, a la persona que lo propuso, ¿se le explica que su proyecto no ganó porque ya había ganado otro con más plata?

F.: Sí. En realidad depende el caso por el que quedó afuera. Nos pasó el primer año, que era a prueba y error, que ganaron dos propuestas que eran exactamente iguales, entonces ahí tuvimos que llamar al ganador y decirle: "tu propuesta es igual a esta, que tenía más votos, pero la tuya te la tenemos que dar como no ganadora". Porque, en lo que tenía que hacer el área era lo mismo, entonces no tenía sentido. Y ahí le avisamos que era para perdedor y pusimos la que le seguía abajo, por un tema de presupuesto. Pero sí, se le avisa.

U.B.F.: Quería preguntarte respecto a la rigidez que tiene el programa. ¿Vos creés que si hubiera un cambio en la jefatura de gobierno, digamos del mismo partido, continuaría [el BA Elige] o no?

F.: Qué pregunta... Mirá, nosotros, Horacio, puntualmente, ama el programa pero porque es un tipo de participación completamente distinta, algo innovador, y no se reemplaza con otro tipo de participación de las que tenemos. Si bien hacemos un montón de participación ciudadana nosotros (en un área tenemos mil proyectos), como BA Elige no hay. Pero, sinceramente, nosotros para ejecutar BA Elige tuvimos que hablar con las áreas de gobierno y que estén de acuerdo en participar, obviamente. Por ejemplo Salud no la tenemos. Porque no quiso participar.

U.B.F.: O sea, las categorías que están incluidas dependen, a su vez, de que cada Ministerio o área de gobierno esté de acuerdo.

F.: ¡Claro! Nosotros tuvimos reuniones con cada Ministerio y cada Ministerio fue diciendo: “sí”, “no” ... Por ejemplo Salud nunca quiso, y me parece perfecto que los temas de salud no los tengan que tomar... Por algo hay expertos en salud. Y, aparte, porque la gente va a pedir cosas que son super necesarias, como un tomógrafo, pero son cosas que se tienen que hacer y no da que se genere por BA Elige. Pero, por ejemplo Educación participó de entrada y el primer año tomaba propuestas de: “quiero que pinten la escuela tal”. Las tomaban y han ganado, pero después definimos que no. La gente de Educación tiene establecido un orden de prioridades. Hay escuelas que se están viniendo abajo, que tienen más prioridad, que quizá poner linda una escuela que está super nueva. Entonces ahí Educación nos dijo: “miren, les vamos a dar como ganadoras las que sean o de huertas orgánicas o paneles solares o cosas que sean copadas, que nos den un plus; pero todo lo que sea estructura, lo determinamos nosotros”. Completamente lógico, porque ellos saben el orden de prioridad. Yo puedo ser un vecino de Recoleta que quiero que me pongan más lindo el colegio, pero quizá la prioridad es la de una escuela de Bajo Flores. Y está bien que eso lo determine Educación.

U.B.F.: En términos generales, entonces, los criterios son bastante fluidos. ¿No?

F.: ¿Decís flexibles, que van cambiando?

U.B.F.: Claro.

F.: Y es que en realidad fue, al menos el primer año, a prueba y error. No sabíamos qué es lo que iba a proponer la gente. Se pensaba que la gente iba a ser como más creativa y no iba a ir a lo básico. Cuando se vio eso, se fueron haciendo los lineamientos en base a cosas lógicas, que consideraran las áreas. Que, es verdad, hay determinaciones que tienen que tomar ellas y hay otras que está bueno que el vecino, obviamente, defina: pero las cosas que son un plus para la Ciudad, más que lo que se tiene que hacer. Porque lo que se tiene que hacer, se tiene que hacer. No por BA Elige, básicamente. Pero sí, fue algo determinado por Horacio y los Ministerios. Entonces, por eso te digo: si cambia la gestión, también habría que ver qué pasa con los Ministerios.

U.B.F.: O sea, no es que depende exclusivamente de la voluntad del Jefe de Gobierno...

F.: No.

U.B.F.: ...sí no que tiene que haber cierto consenso entre las diferentes áreas.

F.: Sí, porque los que saben en realidad son las áreas. Si bien el jefe de gobierno lo quiere hacer, bueno, ya depende, como te digo, si Salud dijo que no: dijo que no. Ya está. No hay mucho... Entonces, no sé, yo creo que sí, sería algo que seguiría en otra gestión si es del mismo partido, pero habría que ver qué pasa con los demás ministros y... qué se yo. No te sé decir.

U.B.F.: Claro, entiendo. Por eso, no es que está plasmado en una normativa o en una...

F.: No.

U.B.F.: Bueno, ley sé que no tiene.

F.: No, normativa tiene...

U.B.F.: Pero es interno, ¿no? ¿Decreto tiene?

F.: Sí, no me acuerdo cuál es.

U.B.F.: Ah, porque no lo encontré.

F.: Sí, si no me equivoco... En realidad entra dentro de otro decreto si no me equivoco: está contemplado dentro de otro. Pero déjame que te lo averiguo bien con la gente de legales, que son los que saben, y te digo bien. Porque eso no estoy segura. No quiero hablar por hablar

porque no lo sé. Pero lo hablo con la abogada y te lo digo bien si es una normativa, un decreto. No me acuerdo bajo qué está. Pero sí, una ley no.

U.B.F.: Porque viste que en la Constitución de la Ciudad, hay unos artículos que hablan sobre la cuestión participativa del presupuesto y hay muchas críticas que dicen que al final, en todos estos años nunca se terminó reglamentando la ley de presupuesto participativo. Y bueno, los opositores dicen que esto [el BA Elige] vendría a reemplazarlo pero que en realidad no es, porque no tiene una ley de la Legislatura...

F.: Claro, sí. No tiene una ley. Por eso yo después te paso bien bajo qué está dictaminado, porque no me acuerdo.

U.B.F.: Bueno, en este caso me dijiste que si tienen otras necesidades, el presupuesto es posible que no ejecute o no se asigne por completo.

F.: No, pará. El presupuesto de BA Elige, es el presupuesto de BA Elige siempre. Pero puede que ese presupuesto no se invierta ese año en veredas y se deje para cosas más copadas como son paneles solares. Está el presupuesto. No es que puede que se determine que no sea utilizado para algunas cosas que ya no se consideran... como caniles. Como te digo, quizá si ya hay cinco caniles en Caballito... y, este año no va a haber plata para caniles.

U.B.F.: No, no... Yo me refería en general. En general se usa lo que se destina. No es que varía, ¿no?

F.: Y, en general, sí: varía. A ver, hay una plata que está destinada para eso pero pensá que esto se calcula... yo hoy en 2020 calculo hacer un proyecto para 2021. Depende la inflación: hay cosas que pueden salirme más plata y quizá la tiene que poner el área la plata, de más. O sea, puede cambiar. No es que es literal 600 millones: va a depender de lo que salga después, dependiendo la inflación y todo lo que pueda pasar. Porque el proyecto después terminó siendo más grande o terminó siendo más chico... Lo que sí, si usan menos plata, con esa plata sobrante tienen que hacer algún plus: alguna otra cosa para que se complete lo que es el presupuesto. No sé: “me hiciste el circuito aeróbico, bueno, cámbiame las luces a LED; o poneme bebederos; o poneme algo más si te sobró plata”. Pero en general no sobra plata: falta. Por el tema de la inflación. Y eso, ya sale del área. Ya es algo que sale del presupuesto de ellos.

U.B.F.: Justo ahora pasó lo del Coronavirus, pero digamos que hay, así, una situación más urgente: no se si justo este caso porque la respuesta va a ser que sí... Pero si hay necesidades presupuestarias más urgentes, ¿vos creés que el presupuesto del BA Elige se tocaría para destinarse a estas áreas más apremiantes o no?

F.: Y... Ya es un tema de Hacienda. Yo no tengo idea qué pasa con eso.

U.B.F.: Pero, por ejemplo, este año ya no creés que...

F.: Este año no se va a llevar a cabo BA Elige. Directamente. Por un tema de fechas, que no entran dentro de cómo tienen que ser las cuatro etapas y demás, ya no nos dan los tiempos. Y este año, sí, nos enfocaremos en que se ejecuten los [proyectos] ganadores, pero no va a haber un BA Elige activo. Al menos no como funciona siempre el presupuesto participativo. Quizás se le dé una vuelta de otra cosa. Pero así, como funcionó siempre, este año no. No, eso ya sabemos que no va a pasar.

U.B.F.: Cuando se asigna el presupuesto cada año, ¿vos creés que es relevante en la Legislatura o es un número menor?

F.: ¿En qué sentido? ¿Cómo el presupuesto? ¿Lo de BA Elige?

U.B.F.: Claro, cuando se debaten en la Legislatura los presupuestos de cada año, ¿aparece como un ítem... [más o menos relevante]?

F.: Eso la verdad que no te lo sé decir. No lo sé. No sé cómo es eso.

U.B.F.: Y dentro del programa de Participación Ciudadana, ¿qué lugar ocupa el BA Elige, en relevancia?

F.: Y es uno de los tres que son... Son tres pilares fundamentales: “Cercanía” (que es todo lo que es reuniones de vecinos...), eso es super importante; todo lo que es “Participación Ciudadana”, que es las recorridas por obras, las votaciones, y demás; y el BA Elige. Creo que son tres pilares y ninguno es más que otro.

U.B.F.: Los tres son igual de importantes.

F.: Yo creo que sí. Y además participan distintos públicos, de distintas maneras. Quizá si vos me decís internacionalmente, y...: BA Elige. Los demás ni se conocen afuera. BA Elige se

super conoce. Ahora, quizás si me decís para los adultos mayores y...: “Cercanía”. Es como muy subjetivo. Pero, para mí, los tres son fuertes en lo que son.

U.B.F.: Por ejemplo, ¿qué pasaría si gana el proyecto de un vecino y después no se ejecuta? ¿Qué herramientas tiene para reclamar por su proyecto?

F.: Si un proyecto gana, es muy difícil que no se haga. En general, nos pasó, por ejemplo: una pista de atletismo que ganó y se pedía en un lugar y, ese lugar, cuando se analizó (se la dio como ganadora Gestión Comunal, que lleva a cabo proyectos así), la había analizado Gestión Comunal con Deportes: era viable, listo. Pero después Seguridad Vial analizó y era una zona, una rotonda (es justo la del [Parque] Indoamericano: Escalada y Castañares) muy peligrosa porque había muchos accidentes como para poner una pista. Entonces dijeron que no y llamamos al creador de la propuesta, nos reunimos con el área y el creador de la propuesta, le explicamos por qué no y le brindamos otras opciones: “mirá, se puede hacer, pero acá”. Y fue enfrente, en el Indoamericano. Y se hizo ahí. En general pueden adaptarse los proyectos. Quizá no se hacen literal como ganaron, porque después se hace un análisis mucho más profundo y se ve que hay cosas que no se podían hacer, pero se le brindan opciones, siempre, al creador de la propuesta ganadora para que se haga de la mejor manera. Siempre se le explica. Si no se hace no es por capricho: es porque pasa algo que no conviene, literalmente, de esa manera. Y también puede pasar que se atrasen, obvio. Las de 2019 no creo que se hagan en 2020, se harán en 2021. También ahí contactamos a los vecinos y les explicamos. Si son situaciones que nos exceden, obvio, siempre en contacto con los vecinos y se les comenta lo que está pasado porque siempre hay un motivo por el cual se atrasa o modifica un proyecto.

U.B.F.: Claro, perfecto. Bueno, no te quito más tiempo. Creo que me respondiste mucho, todo. ¡Muchísimas gracias! Después te quería preguntar si tenías más información sobre los “puntos BA Elige”.

F.: ¿Qué querés saber puntualmente de los puntos?

U.B.F.: Cuántos puntos había, cuánta gente se acercó, si tienen alguna información sobre la participación presencial.

F.: Los puntos fueron cambiando con los años, las ubicaciones (siempre hubo puntos en la calle, pero fueron cambiando). Y si era campaña no hubo, por ejemplo. Nosotros, en 2019, nos tocó muchos meses de campaña electoral y ahí no podíamos estar: ni hacer comunicación... Bueno, ese es otro motivo por el cual tuvimos poca participación el año pasado en BA Elige: por la campaña electoral. Se estaba enfocado en la campaña (no se puede hacer otra cosa), entonces BA Elige tuvo frenadas muchas cosas de su comunicación por un tema de campaña, porque estuvo la campaña en la Ciudad y después el ballottage [nacional]. El año pasado, uno de los motivos de la poca participación claramente fue que se destinó todo a la campaña. Entonces no teníamos posibilidad de hacer mucho más.

U.B.F.: Bueno. Quería agradecerte mucho por tu tiempo.

F.: No hay de qué. Espero que te haya servido.

U.B.F.: Creo que me van a servir mucho las cosas que me estuviste compartiendo. Y quería preguntarles: ¿sabés si van a seguir haciéndolo más adelante? ¿es una suspensión temporal esto que está pasando ahora?

F.: No te lo puedo ni afirmar ni... No, lo sé. No nos dijeron ni a nosotros. Sabemos que este año vamos a estar trabajando..., el equipo BA Elige va a estar trabajando en otros proyectos porque BA Elige no va a estar (sí va a haber una persona, que soy yo, con otra más, haciendo seguimiento de los ganadores para que se ejecuten con las áreas, pero no más que eso).

U.B.F.: Básicamente, reorganizaron toda la estructura de trabajo que venían teniendo, por el tema de la pandemia.

F.: Pasa que, hoy en día, estamos todos distribuidos en distintas cosas porque está este proyecto de voluntarios para adultos mayores...

U.B.F.: Sí, "Mayores Cuidados", ¿no?

F.: Sí, la mayoría estamos trabajando en esto. Entonces, sí, se cambió lo que era el equipo de trabajo original: está distribuido. A ver, este año no se hace seguro BA Elige. Ya el año que viene, no sé. Porque va a depender de cómo quede todo el presupuesto, como se vaya reestableciendo todo poco a poco. La realidad es que no lo sé. Por un tema de presupuesto y de crisis económica, no sé cómo va a quedar tema gobierno. Ni idea.

U.B.F.: Claro, lógico.

F.: No te sé decir. No me lo han dicho tampoco.

U.B.F.: Bueno: ¡muchísimas gracias, [F.]!

F.: Bueno, ¡suerte! De nada. Hasta luego.

U.B.F.: Chau, hasta luego.