

**El impacto de los Presupuestos
Participativos *online* en el tipo de proyectos:
un análisis de la experiencia de BAElige**

Rocío Annunziata

Rocío Annunziata

Doctora en Estudios Políticos por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), París y en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en la Escuela de Política y Gobierno (EPyG) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina, donde también es Profesora de la Licenciatura en Ciencia Política y del Doctorado en Ciencia Política. Profesora de Teoría Política Contemporánea en la UBA. Es directora del Proyecto PICT-ANPCyT 2016-0768: "Las nuevas formas de participación ciudadana en Argentina: hacia una tipología". Dirige la colección Pensamiento Político Contemporáneo de Editorial Prometeo. Sus temas de investigación son: la representación política y el liderazgo y las nuevas formas de participación de la ciudadanía. Ha coordinado actividades de vinculación tecnológica sobre Presupuesto Participativo y Presupuesto Participativo Joven por solicitud de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias y Unicef. Ha sido Directora (2016-2017) y luego Secretaria (2018-2019) de Investigación de la EPyG-UNSAM. Entre sus publicaciones recientes cabe mencionar: "Pensar las elecciones. Democracia, líderes y ciudadanos" (Clacso-IIGG, 2015); "Si viene, yo lo voto": la proximidad en timbreos y visitas de Mauricio Macri durante la campaña electoral y su primer año de gobierno (2015-2016)", en *Austral Comunicación*, Vol. 7 N° 1, 2018; y "Manifestaciones ciudadanas en la era digital. El ciclo de cacerolazos (2012-2013) y la movilización #NiUnaMenos (2015) en Argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 57 N° 233, 2018.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín
Buenos Aires, Argentina
E-mail: rocio.annunziata@gmail.com

El impacto de los Presupuestos Participativos *online* en el tipo de proyectos: un análisis de la experiencia de BAElige

Este trabajo se propone analizar la experiencia de BAElige en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires enfocándose en el tipo de propuestas presentadas y seleccionadas en el proceso participativo. El caso de BAElige resulta interesante en la medida en que permite observar el efecto de las tecnologías en las propuestas de los ciudadanos. Las experiencias habituales de Presupuestos Participativos offline o “cara a cara” han demostrado que los proyectos presentados y defendidos por los ciudadanos tienden a ser muy particulares, anclados en territorios, barrios o cuadras y, por lo tanto, con dificultades para producir transformaciones de mayor escala en las ciudades. No suele ser posible que haya proyectos para toda la ciudad, y la tendencia es más bien a la fragmentación en muchos proyectos pequeños. La hipótesis de este artículo sostiene que los Presupuestos Participativos online podrían atenuar en parte estos problemas, permitiendo, por ejemplo, presentar proyectos para la ciudad en su conjunto. BAElige se desarrolla desde 2017 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se apoya en la plataforma CÓNsul creada por el Ayuntamiento de Madrid. Si bien en Argentina ha habido casos de Presupuestos Participativos “cara a cara” con voto electrónico en la última etapa, BAElige constituye una de las primeras experiencias en el país de Presupuesto Participativo online en todo su ciclo. Por eso resulta un terreno atractivo de exploración, capaz de echar luz sobre el efecto de la dimensión online en la forma de participar de los ciudadanos. Luego de revisar la literatura y de describir el funcionamiento de BAElige, este artículo analiza el tipo de propuestas que se han seleccionado en el ciclo de 2018, observando cuáles han reunido más votos en total y por comuna, y cuáles han sido los temas predominantes. La conclusión advierte que las propuestas seleccionadas tienden a ser más generales que en los Presupuestos Participativos “cara a cara”, aunque esto resulta menos de la deliberación o del intercambio entre los participantes que de las posibilidades técnicas presentes en el diseño institucional.

Palabras clave: Presupuesto Participativo; Participación Ciudadana; Proyectos; Nueva Tecnología; Estudio de Casos; Argentina

The Impact of Online Participatory Budgeting on the Type of Projects: an Analysis of BAElige’s Experience

This paper aims to analyze the experience of BAElige in the City of Buenos Aires, focusing on the type of projects presented and selected in the

Recibido: 19-01-2020. Aceptado: 10-08-2020 y 25-08-2020 (segunda versión).

participatory process. The case of BAElige is interesting as it allows observing the effect of technologies on citizens' proposals. The usual experiences of offline or "face-to-face" Participatory Budgeting have shown that projects presented and defended by citizens tend to be very particular, anchored in territories, neighborhoods or corners and, therefore, with difficulties to produce major transformations in the cities. It is not usually possible to have city-wide projects, and the tendency is rather to fragmentation into many small projects. This article argues that online Participatory Budgeting could partially mitigate these problems, allowing, for example, to present projects for the city as a whole. BAElige has been developed since 2017 in the City of Buenos Aires and is supported by the CONSUL platform created by the Madrid City Council. Although in Argentina there have been some cases of "face-to-face" Participatory Budgeting with electronic voting in the last stage, BAElige is one of the first experiences in the country of online Participatory Budgeting in its entire cycle. For this reason, it is an attractive exploration field, capable of shedding light on the effect of the online dimension in the way that citizens participate. After reviewing the literature and describing the procedure of BAElige, this article analyzes the type of projects that have been selected in the 2018 cycle, observing which have gathered more votes in total and by commune, and which have been the main subjects. The conclusion warns that the selected projects tend to be more general than in the "face-to-face" Participatory Budgeting, although this results less from deliberation or exchange between participants than from the technical possibilities in the institutional design.

Key words: Participatory Budgeting; Citizen Participation; Projects; New Technology; Case Analysis; Argentina

Introducción

Durante los últimos años, se han desarrollado en distintos lugares del mundo experiencias "híbridas" de Presupuesto Participativo (PP), es decir, experiencias que incluyen herramientas o instancias digitales. Coleman y Sampaio (2016) las llaman la "innovación dentro de la innovación", porque es la inclusión de TIC en un formato ya innovador de gestión del presupuesto público y de las decisiones de políticas públicas. Nebot (2018) señala que actualmente habría más de 200 experiencias de PP que utilizan tecnologías en su diseño institucional.

En 2017 comenzó a implementarse en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un mecanismo de participación ciudadana denominado "BAElige", el primer caso en Argentina de un PP cuyo proceso completo puede darse *online*. El dispositivo se creó tomando el código abierto desarrollado por el Ayuntamiento de Madrid, la plataforma

En las experiencias habituales de PP territoriales o “cara a cara” se ha observado que las propuestas presentadas y defendidas por los vecinos tienden a ser muy particulares y con dificultades para producir transformaciones de mayor escala en las ciudades.

CÓNSUL, que busca fomentar distintas acciones participativas en el portal “Decide Madrid”. El caso de BAElige, que ya va por su tercera edición, puede considerarse un caso exitoso de PP en función de la cantidad de participantes y de los recursos destinados a los proyectos. Pero, sobre todo, se revela como una experiencia interesante para explorar el efecto de la dinámica *online* en el tipo de proyectos presentados y seleccionados por los ciudadanos.

En efecto, en las experiencias habituales de PP territoriales o “cara a cara” se ha observado que las propuestas o proyectos presentados y defendidos por los vecinos tienden a ser muy particulares, anclados en territorios, barrios o cuadras y, por lo tanto, con dificultades para producir transformaciones de mayor escala en las ciudades. La inclusión de la dimensión *online* a los PP podría atenuar esta lógica de fragmentación de los proyectos, permitiendo la existencia de propuestas para la ciudad en su conjunto, así como la posibilidad de agrupar propuestas similares e incluso hacer aportes en las propuestas de otros vecinos y otros barrios. La posibilidad de observar un ciclo completo *online* de PP que ofrece BAElige, representa, en ese sentido, una gran oportunidad para evaluar el impacto de la inclusión de tecnologías en el modo de participar de los ciudadanos en los dispositivos participativos.

Este trabajo se propone realizar un primer análisis de la experiencia de BAElige con el foco puesto en el tipo de propuestas seleccionadas en la edición de 2018. ¿Se trata del mismo tipo de propuestas ancladas en la inmediatez del territorio que tiende a fomentar el PP “cara a cara”? ¿O es posible notar que el hecho de que el proceso se desarrolle *online* durante todo el ciclo habilita un tipo de propuestas más generales? ¿Influye en este sentido alguna de las herramientas disponibles en la plataforma como la “búsqueda de apoyos” o la posibilidad de presentar proyectos “para toda la ciudad”?

La metodología empleada para esta investigación es principalmente el análisis documental, en la medida en que se observaron el tipo de proyectos presentados accediendo a los mismos a través del sitio web <https://baelige.buenosaires.gob.ar> del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Se optó por observar particularmente los quince proyectos más votados en todos los territorios, así como los proyectos más votados en cada una de la Comunas de la Ciudad de Buenos Aires. Adicionalmente, para complementar la información pública, se han realizado entrevistas en profundidad con los responsables de la implementación de la herramienta en

la Ciudad de Buenos Aires, en Madrid y en el estado de Jalisco, México¹. Aunque se trata de un estudio de caso, el mismo se realiza considerando los hallazgos existentes en investigaciones previas sobre Presupuestos Participativos *offline* o “cara a cara”, ya que el interrogante central del artículo parte de la constatación de que estos últimos tienden a producir una fragmentación de proyectos y se busca evaluar si lo mismo sucede con los dispositivos puramente *online*.

En lo que sigue se presentan algunas consideraciones en torno a los Presupuestos Participativos *online*; en segundo lugar, se describe el diseño de BAEIge; en tercer lugar, se analizan las propuestas que han sido seleccionadas en 2018; finalmente, se concluye retomando el problema del impacto de las nuevas tecnologías en los dispositivos participativos y se plantean las preguntas abiertas por esta primera exploración.

1. Los presupuestos participativos *online*

Los Presupuestos Participativos *online* o “híbridos” están en pleno crecimiento como se mencionó en la introducción. Mayormente, el ingreso de la dimensión *online* se da en la última etapa del ciclo de los PP que coincide con la votación. Así, los llamados Presupuestos Participativos digitales permiten a los ciudadanos votar *online* para seleccionar los proyectos (Wampler, McNulty y Touchton, 2018a; Coleman y Sampaio, 2016); pero por lo general no modifican el proceso previo de reuniones y asambleas “cara a cara”, que va desde la discusión de ideas e inquietudes hasta el armado de proyectos factibles. Los trabajos sobre estas experiencias suelen destacar que la inclusión del voto *online* aumenta la participación, porque disminuye sus costos, pero reproduce la desigualdad allí donde es persistente la brecha digital (Spada, Mellon, Peixoto y Sjoberg, 2016).

No obstante, es menos habitual que los PP puedan desplegar su ciclo completo de manera digital; esto puede estar ligado a las dificultades técnicas que implica la deliberación *online* (Graham, 2010; Coleman y Moss, 2012; Hartz-Karp y Sullivan, 2014; Manosevitch, 2014; Bertone, De Cindio y Stortone, 2015), aunque también probablemente a la persistencia de una idea sobre el carácter irremplazable del “cara a cara” (Annunziata, 2016).

En lo que respecta al desarrollo de los Presupuestos Participativos *online*, Brasil fue el país pionero como lo fue con el PP cara a cara.

Belo Horizonte creó en 2006 un PP *online* en el que se podían discutir los proyectos antes de votarlos, en paralelo con el PP “cara a cara”, porque buscaba llegar a otro público subrepresentado en este último: los jóvenes y la clase media.

En la ciudad de Belo Horizonte se creó en 2006 un PP *online* en el que se podían discutir los proyectos antes de votarlos, y que se desarrollaba en paralelo con el PP “cara a cara”, porque buscaba llegar a otro público subrepresentado en este último: los jóvenes y la clase media (Coleman y Sampaio, 2016). En esta experiencia, una de las pocas en las que la dimensión *online* no se limitaba a la votación, los proyectos eran de todos modos propuestos por el gobierno local (Touchton, Wampler y Spada, 2019). El diseño institucional no previó la elaboración de proyectos mediante la plataforma. Lisboa fue en 2008 la primera capital europea en implementar un PP *online*, con la posibilidad de enviar propuestas también *online* (Zolovot, Oliveira y Casteleyn, 2018). En 2015 el Ayuntamiento de Madrid creó la plataforma “Decide Madrid” con el objetivo de ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de tomar decisiones vinculantes sobre la ciudad y sus distintos distritos. En 2017 se dieron las primeras votaciones *online* (Hinojosa Navarro, 2019). La plataforma permite distintas formas de participación ciudadana, entre ellas, el Presupuesto Participativo². El mismo se desarrolla con una metodología similar a los Presupuestos Participativos *offline*, en los que primero los ciudadanos proponen proyectos, luego buscan apoyos para los mismos, luego el gobierno local evalúa su factibilidad, más tarde los ciudadanos inscriptos en el padrón votan los proyectos de su preferencia hasta alcanzar un monto de presupuesto asignado previamente a ese territorio, y, por último, el gobierno ejecuta los proyectos durante el año siguiente. El diseño institucional no cuenta con una instancia de deliberación *online* propiamente dicha, aunque éste constituya un elemento central en los Presupuestos Participativos (Nebot, 2018). Sin embargo, la metodología de este PP permite realizar un ciclo completo de manera *online* con propuestas enviadas por los propios ciudadanos, búsqueda de apoyos y votaciones finales. La plataforma “Decide Madrid” se ha construido con un código abierto en el marco del “Proyecto Cónsul”³, al que varias ciudades del mundo se han ido sumando, entre las que se cuenta a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Hasta el presente existe poca comparación empírica entre experiencias *offline* y *online* de Presupuestos Participativos. Touchton, Wampler y Spada (2019), se preguntan por qué los gobiernos eligen implementar un PP tradicional “cara a cara”, o un PP híbrido, con algún aspecto *online*. Los autores encuentran que es mucho más probable que las ciudades más ricas incorporen elementos *online* en sus Presupuestos Participativos con el propósito de atraer a la

clase media y a los jóvenes. En este sentido, se corre el riesgo de disminuir el peso o la representación de los actores que eran el foco de la herramienta participativa originalmente, es decir, los sectores más desfavorecidos. Otro punto interesante de los autores es que la tendencia a incorporar elementos *online* no se relaciona con el partido político que esté al frente de la ciudad. Por otra parte, las ciudades que adoptan Presupuestos Participativos con instancias *online* tienden a tener a la infraestructura como su gasto principal, en lugar de los servicios de salud, por ejemplo, lo que refuerza la perspectiva de los autores según la cual la participación ciudadana *online* podría aumentar la brecha entre los pobres y la clase media en cuanto al acceso al poder político, en lugar de reducirla (Touchton ...[et al], 2019).

Más allá de la caracterización de las ciudades que optan por implementar Presupuestos Participativos *online*, cabe destacar algunos hallazgos comparativos del desarrollo de los procesos en sí mismos. El análisis de la experiencia de Belo Horizonte muestra que la participación fue al principio más elevada en la versión *online* que en la versión *offline* del PP (10% del padrón electoral de la ciudad frente a 4%), pero también que la participación declinó mucho más rápido con el paso de los ciclos en el primer caso que en el segundo y que el primero generaba en la ciudadanía más desconfianza que el segundo (Coleman y Sampaio, 2016). La experiencia de Madrid va en la línea de lo mencionado más arriba, ya que demuestra que tienden a participar menos las personas mayores de 55 años que son las que suelen participar más en los Presupuestos Participativos "cara a cara" (Nebot, 2018). Wampler, McNulty y Touchton (2018b) consideran que sustituir los encuentros territoriales o "cara a cara" por instancias virtuales conduce a que los PP se orienten cada vez más hacia las clases medias y zonas urbanas y menos hacia las clases pobres y zonas rurales. Zolovot, Oliveira y Casteleyn (2018) observan que en los Presupuestos Participativos *online* hay una mayor exigencia en torno las competencias de los ciudadanos. Habiendo notado que la probabilidad de que los ciudadanos quieran seguir participando en el PP *online* depende en gran medida de que se sientan competentes para hacerlo, recomiendan que el diseño institucional o las reglas de entrada y uso de las plataformas no varíen año a año para que los participantes no tengan que desarrollar nuevas competencias todo el tiempo. Estudiando el caso de Bukgu (Northern) en Corea, que implementa a la vez canales

En los Presupuestos Participativos “cara a cara” con un diseño exclusivamente territorial se constata una lógica que se puede concebir como de “fragmentación”.

de participación *online* y *offline*, Lim y Oh (2016) concluyen que los Presupuestos Participativos *online* son menos deliberativos y representativos que los “cara a cara”. Allegretti, Secchi y Tang (2016) se encuentran entre los pocos investigadores que apuestan a que las tecnologías ofrezcan una oportunidad técnica para subir en la escala de participación y que la misma no quede limitada a los espacios locales; no sin mencionar, sin embargo, que las tecnologías pueden también acentuar la fragmentación y la individualización de la participación.

Como puede notarse, se sabe poco todavía sobre los efectos del diseño institucional *online* de los Presupuestos Participativos. Por un lado, porque la mayoría de los casos que se nombran como “PP *online*” son simplemente híbridos que incluyen las tecnologías en alguna de las etapas, pero no en el ciclo completo. Por otro lado, porque se han comparado aspectos parciales y se ha llegado a conclusiones a veces en tensión: aumenta la participación cuantitativamente, pero también la desconfianza y la exigencia ciudadana; incluye a los jóvenes y las clases medias, pero excluye a los más pobres y a los adultos mayores; permite superar el límite de la escala, pero produce una participación menos deliberativa y menos representativa. En este contexto en que las investigaciones se inclinan más por señalar las desventajas (especialmente la tendencia a reforzar desigualdades y las dificultades para la deliberación) no se ha prestado tanta atención a las ventajas que podría tener un diseño *online* en la forma de participar de los ciudadanos. En este sentido, un aspecto sobre el que no se conoce todavía es sobre el tipo de proyectos surgidos de Presupuestos Participativos *online*; investigar este aspecto del proceso puede echar una nueva luz sobre los efectos del diseño institucional y técnico de los Presupuestos Participativos *online* y su capacidad de enfrentar los inconvenientes que han mostrado hasta ahora las experiencias *offline*.

En efecto, en los Presupuestos Participativos “cara a cara” con un diseño exclusivamente territorial se constata una lógica que se puede concebir como de “fragmentación”⁴. Generalmente, los ciudadanos son invitados a presentar ideas para sus barrios, discutirlos y seleccionar proyectos al final del proceso; en ninguna instancia del ciclo entran en contacto con lo que sucede en otros barrios. No suele ser posible que haya proyectos para toda la ciudad, ni que los distritos en los que se subdivide el territorio se crucen en alguna dimensión temática. Por otra parte, los ciudadanos se ven motivados a participar para defender “su” proyecto, de modo que la dinámica puede

La posibilidad de conocer todas las propuestas disponibles en la web y de comentarlas, así como de proponer y votar proyectos para toda la ciudad, podría morigerar la tendencia a la fragmentación que se encuentra en las experiencias *offline*.

favorecer una lógica de reparto en la que todos los participantes prefieran llevarse algo del proceso, de modo que se opte por muchos proyectos pequeños en lugar de por pocos proyectos con más capacidad de transformación o impacto. El saber que los ciudadanos movilizan y los miembros de los equipos gubernamentales fomentan es el “saber de la experiencia”, es decir, el conocimiento del terreno basado en el hecho de experimentarlo de manera cotidiana y directa. La “fragmentación” se genera entonces por una doble vía: un diseño institucional que se orienta hacia “lo más local posible” y una práctica, en la que coinciden participantes y coordinadores, tendiente a dividir los recursos disponibles en proyectos pequeños pero numerosos (Annunziata, 2015). Esto conduce a que los proyectos seleccionados en los Presupuestos Participativos “cara a cara” sean de mobiliario urbano (como bancos de plazas, refugios en paradas de transporte público, instalación de cámaras de seguridad), reparación de veredas, erradicación pequeños basurales, poda de árboles, arborización, etc. Los mismos suelen estar circunscriptos a micro-territorios, como una cuadra, una esquina, una manzana. También ocurre que, al no tener espacios en los que la propia propuesta se confronte con otras similares, muchas veces los proyectos se repiten, o se presentan en barrios contiguos proyectos casi idénticos (Annunziata, 2012).

Este artículo busca ofrecer un primer análisis descriptivo de los proyectos seleccionados en BAElige en la edición de 2018, observando el efecto del dispositivo *online* sobre estas limitaciones de los Presupuestos Participativos *offline*. La hipótesis sostiene que la posibilidad de conocer todas las propuestas disponibles en la web y de comentarlas, así como de proponer y votar proyectos para toda la ciudad, podría morigerar la tendencia a la fragmentación que se encuentra en las experiencias *offline*.

2. Cómo funciona BAElige

En marzo de 2017 se lanzó la primera experiencia de BAElige, coordinada por la Subsecretaría de Comunicación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La iniciativa había surgido del contacto entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Ayuntamiento de Madrid, a través del Proyecto CÓN-SUL mencionado más arriba.

BAElige puede definirse como un PP *online*; si bien no se le llama con este nombre, responde en términos generales a las etapas de un proceso de PP: un primer momento de elaboración de propuestas, un segundo momento de análisis de factibilidad y preselección de

proyectos factibles, un tercer momento de votación o priorización de proyectos, y un cuarto momento de implementación de los proyectos elegidos durante el año siguiente (Annunziata, 2015; Montecinos, 2014). Como se verá enseguida, el dispositivo incorpora los elementos que se consideran indispensables para poder hablar de PP: un monto de dinero conocido de antemano por los participantes⁵; la obligación del gobierno de ejecutar los proyectos seleccionados, es decir, el carácter pretendidamente vinculante de la participación; y, finalmente, la intervención ciudadana en la elaboración de proyectos y no solamente en su selección. Este último aspecto es el que más se puede discutir en el caso de BAEIge, en la medida en que la instancia de intercambio y deliberación que suele existir en los Presupuestos Participativos “cara a cara” es reemplazada aquí por un proceso de “búsqueda de apoyos”. La metodología general del ciclo de BAEIge es semejante a la que mencionó más arriba para el PP dentro del portal Decide Madrid.

La herramienta se apoya en la existencia de 15 Comunas que dividen territorialmente a la ciudad, y se organiza en cuatro grandes etapas. En la primera etapa, entre los meses de mayo y abril, los ciudadanos que se hayan registrado en la plataforma⁶ pueden subir sus “propuestas”, a través del botón “Creá tu propuesta”. No existe un límite en la cantidad de propuestas que pueden hacerse por persona. Los participantes pueden crear propuestas para la Comuna en la que residen o para cualquier otra de las 15 (pero solo una de estas dos opciones). Si bien en la primera experiencia de 2017 las propuestas tenían que ser creadas por comuna, la emergencia de ideas que cruzaban los distintos barrios condujo a los responsables a pensar en la inclusión de una forma adicional de presentación de propuestas “para toda la ciudad” que se habilitó desde el ciclo de 2018⁷. En el momento de crear una propuesta, los participantes también seleccionan a qué categoría pertenece: Innovación, Educación, Cultura, Plazas y Parques, Movilidad y Tránsito, Mascotas, Reciclado, Deportes y Calidad de Vida, Ferias y Mercados, Arte Urbano y Seguridad.

Durante la segunda etapa, que comienza en el mes de mayo, los participantes pueden apoyar las distintas propuestas que se hayan subido en la etapa previa mediante el botón “Apoyar”. Los “apoyos” reunidos por las propuestas influyen luego en el orden en el que las propuestas serán consideradas para el análisis de factibilidad a cargo de las diferentes áreas de gobierno. Nuevamente, cada participante puede apoyar cuantas propuestas quiera (pero solo una vez la misma propuesta).

Durante la tercera etapa, que tiene lugar entre junio y julio, las áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires analizan la mayor cantidad de propuestas posibles, siguiendo el orden establecido de acuerdo a los apoyos que obtuvieron las propuestas, para definir si las mismas constituyen proyectos factibles de acuerdo a criterios legales, técnicos, de competencia o presupuestarios⁸. Para ser factibles, las propuestas tienen que ser de inversión, no implicar gastos corrientes o de personal, y deben asimismo mantenerse dentro de los límites del presupuesto asignado y dentro del ámbito de competencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Luego de analizar las propuestas y descartar las no-factibles, las áreas se ocupan de presupuestar aquellas que sí pueden convertirse en proyectos. La tercera etapa finaliza con la publicación de las propuestas aprobadas y rechazadas junto a los informes de evaluación de cada caso.

Durante el mes de agosto tiene lugar la cuarta etapa que se corresponde con la votación de proyectos (es decir: propuestas que han resultado aprobadas en la etapa anterior). Todos los ciudadanos mayores de 16 años con domicilio en la Ciudad de Buenos Aires están habilitados para votar, y pueden hacerlo sobre los proyectos de su propia comuna o de otra comuna (pero no por los proyectos de más de una comuna). En 2018 se agregó la posibilidad de votar proyectos para “toda la ciudad”. Cuando cada participante selecciona si va a votar por comuna o para toda la ciudad, puede conocer el presupuesto asignado a cada caso y observar cómo el mismo se va reduciendo a medida que elige más proyectos hasta llegar al monto máximo posible. No hay límite en la cantidad de proyectos que se pueden votar, siempre y cuando lo permita el presupuesto disponible para esa comuna o el asignado a “toda la ciudad”. Finalizada la votación, los proyectos se ordenan por comunas de mayor a menor de acuerdo a los votos que obtuvieron, y quedan seleccionados para su ejecución todos aquellos que entran en el monto disponible. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se compromete a implementar los proyectos ganadores durante el ejercicio presupuestario del año siguiente.

En la primera edición de BAElige, el presupuesto total asignado a la herramienta fue de 500 millones de pesos. En la segunda edición, en 2018, este presupuesto aumentó a 600 millones de pesos, porque se destinaron 100 millones a los proyectos que podían proponerse y seleccionarse “para toda la ciudad” (este monto equivale aproximadamente al 2% del presupuesto de inversión del Gobierno de

Si bien promover la redistribución y la igualdad social se encuentra entre los ideales de los Presupuestos Participativos, muy pocos son los casos en los que se considera algún índice social para distribuir el presupuesto.

la Ciudad de Buenos Aires). En la edición de 2019 el presupuesto destinado a la herramienta se ha mantenido en 600 millones con la misma distribución. La distribución territorial del presupuesto sigue el criterio de ser proporcional a la cantidad de población de la Comuna e inversamente proporcional a su renta per cápita (además de los 100 millones separados para proyectos globales). Este es un rasgo significativo, porque la distribución del presupuesto elegida orienta la herramienta fuertemente hacia lo redistributivo. Si bien promover la redistribución y la igualdad social se encuentra entre los ideales de los presupuestos participativos (Wampler, 2012), muy pocos son los casos en los que se considera algún índice social para distribuir el presupuesto⁹. En la experiencia de BAElige es llamativo el hecho de que la Comuna más desfavorecida obtenga casi el doble de presupuesto que la Comuna más acomodada, como se ve en la Tabla 1: \$ 41.561.374 para la Comuna 8 (que comprende los barrios de Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano) frente a \$ 22.631.072 para la Comuna 2 (que coincide con el barrio de Recoleta).

Tabla 1
Presupuesto asignado por territorio (en pesos)

Territorio	Presupuesto asignado
Comuna 1	38.757.693
Comuna 2	22.631.072
Comuna 3	34.681.555
Comuna 4	41.124.921
Comuna 5	29.820.880
Comuna 6	28.926.273
Comuna 7	39.248.177
Comuna 8	41.561.374
Comuna 9	34.014.672
Comuna 10	30.366.990
Comuna 11	31.836.868
Comuna 12	33.423.732
Comuna 13	32.290.429
Comuna 14	29.660.401
Comuna 15	31.654.966
Toda la ciudad	100.000.000

Fuente: elaboración propia con base en datos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

El momento deliberativo es siempre el principal desafío de las instancias participativas online, en particular porque es difícil mantener los hilos de la conversación por la falta de re-respuestas.

Este marcado rasgo redistributivo contrasta con otros elementos del caso que responden más a lo esperado por la literatura: los PP *online* tienden a surgir en ciudades ricas y se proponen atraer más a las clases medias que a los sectores populares.

La principal diferencia que se puede identificar entre el diseño de BAElige y un PP territorial o “cara a cara” se encuentra en la etapa de elaboración de propuestas, como se dijo más arriba. Mientras que en las metodologías más habituales de PP la elaboración de los proyectos supone un conjunto de reuniones o encuentros presenciales en los que los participantes discuten, deliberan, intercambian sobre las ideas iniciales y las van transformando en propuestas, en el caso de BAElige estas instancias son reemplazadas por la búsqueda de apoyos para las propuestas. El efecto puede ser similar al de una deliberación (priorizar de entre todas las ideas aquellas que luego se convertirán en proyectos, es decir, agregar o agrupar ideas similares, por ejemplo), pero no hay un intercambio propiamente dicho. El momento deliberativo es siempre el principal desafío de las instancias participativas *online*, en particular porque es difícil mantener los hilos de la conversación por la falta de re-respuestas (Annunziata, 2016). De todos modos, en BAElige es posible hacer comentarios en las propuestas (y compartirlas) y para la edición de 2019 se decidió incluir la posibilidad de crear propuestas de manera colaborativa.

Cabe señalar, por otra parte, que la herramienta prevé las instancias presenciales para quienes no tengan acceso a internet o a una computadora, como un modo de hacer frente al impacto de la brecha digital. Se organizan distintos puntos BAElige en lugares transitados de la ciudad en los que se recolectan propuestas y votos (también se puede participar telefónicamente). En la edición de 2018, se realizaron encuentros con varios vecinos en las comunas para discutir sobre las propuestas y cargar en la plataforma las ideas ya consensuadas y debatidas¹⁰. Al igual en la mayoría de los PP en Argentina, la participación es individual (tanto para proponer como para votar), de modo que no existen las propuestas colectivas de organizaciones de la sociedad civil, sino que los miembros de asociaciones y organizaciones deben proponer sus ideas a título individual, aclarando su pertenencia si así lo desean; y, al momento de votar, su voto no vale más que el de otro individuo por pertenecer a un colectivo.

3. Proyectos: qué propusieron y eligieron los ciudadanos en 2018

Se pasa ahora a describir cómo han participado los ciudadanos en BAElige, especialmente en lo que hace a las propuestas que subieron, apoyaron y votaron. En la edición de 2017 se crearon 26.473 propuestas¹¹, se realizaron 133.480 apoyos y se expresaron 133.633 votos¹², a partir de los cuales

resultaron ganadores 239 proyectos. Los usuarios registrados fueron más que los participantes efectivos: 96.139. La categoría que más propuestas produjo fue “Movilidad y Tránsito”, que incluía las cuestiones de seguridad. En la edición de 2018 se decidió que “Seguridad” se transformara en una categoría separada.

En 2018, se crearon 26.004 propuestas, participaron en la etapa de votación 21.462 usuarios y emitieron 144.060 votos, resultando en 443 proyectos ganadores. Como se puede ver en la Tabla 2, no hubo mayor participación en las Comunas más desfavorecidas, que recibieron un monto mayor de presupuesto, sino que la participación fue más alta significativamente en las comunas 12, 13 y 14, que comprenden los barrios de Palermo, Belgrano, Núñez, Villa Urquiza, entre otros, y que se consideran zonas bastante favorecidas de la ciudad¹³. Llama la atención que el “territorio” que obtuvo la mayor cantidad de votos fue en realidad la ciudad como un todo: se emitieron 18.526 votos para proyectos destinados a “toda la ciudad”.

Cuando se observan las categorías (ver Tabla 3), lo primero que salta a la vista es el gran predominio de las categorías “Seguridad” y “Movilidad y Tránsito”, que recibieron tres veces más votos que la categoría siguiente (“Plazas y Parques”) y 63 veces más que la categoría que menos votos obtuvo (“Arte Urbano”).

Tabla 2
Cantidad de votos por territorio en 2018

Territorio	Cantidad de votos
Comuna 1	5.985
Comuna 2	6.217
Comuna 3	5.447
Comuna 4	7.874
Comuna 5	5.439
Comuna 6	8.833
Comuna 7	12.146
Comuna 8	5.490
Comuna 9	8.637
Comuna 10	8.962
Comuna 11	7.626
Comuna 12	12.321
Comuna 13	11.949
Comuna 14	11.224
Comuna 15	7.384
Toda la ciudad	18.526

Fuente: elaboración propia con base en datos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Tabla 3
Votos por categoría en 2018

Categoría	Cantidad de votos
Seguridad	54.898
Movilidad y Tránsito	48.617
Plazas y Parques	13.907
Deportes y Calidad de Vida	5.838
Educación	4.914
Mascotas	4.615
Cultura	3.297
Ferias y Mercados	2.754
Reciclado	2.726
Innovación	1.727
Arte Urbano	767

Fuente: elaboración propia con base en datos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Las propuestas ganadoras en 2018 recibieron desde 25 votos las que menos obtuvieron hasta 1.058 la que más votos logró reunir. Esto quiere decir que el piso de votos necesario para que una propuesta gane no es muy elevado¹⁴. Hubo dos propuestas que recibieron 25 votos y fueron aprobadas:

- Vereda rota: "Propongo arreglar la vereda rota de Corrales, entre Saladillo y General Paz" (Comuna 8, categoría Movilidad y Tránsito).
- Reparación de vereda en Anchorena y San Luis: "Se solicita reparación de vereda en la intersección de las calles Anchorena y San Luis del barrio de Balvanera" (Comuna 3, categoría Movilidad y Tránsito).

Si se consideran ahora las quince propuestas que más votos obtuvieron (Tabla 4) se puede notar rápidamente dos características importantes: casi todas han sido pensadas "para toda la ciudad" y, aunque la categoría "Seguridad" fue la que más votos reunió en total, esto no significó que los proyectos más votados hayan pertenecido a esta categoría (excepto por el primero).

Tabla 4
Proyectos más votados en 2018, ordenados por cantidad de votos decreciente

	Título	Descripción	Territorio	Categoría	Votos
1	Cámaras de seguridad	Instalación de cámaras monitoreadas 24 hs. en toda la ciudad.	Ciudad	Seguridad	1.058
2	Aviso de multas a la vista	Adhesión de <i>stickers</i> que visibilicen a los vehículos mal estacionados que han sido multados por infracción.	Ciudad	Movilidad y Tránsito	859
3	Huertas en escuelas	Instalación de huertas en las escuelas públicas para producción de alimentos saludables que puedan ser destinados a comedores escolares y a los estudiantes de menores recursos.	Ciudad	Educación	852
4	Ferias Orgánicas	Implementación de ferias con venta de alimentos orgánicos para favorecer el consumo de alimentos de mejor calidad.	Ciudad	Ferias y Mercados	846
5	Restaurar pista de atletismo Parque Avellaneda	Restauración de la Pista de Atletismo del Parque Avellaneda colocando superficie de Solado Sintético (Tartán) para generar un piso de bajo impacto para entrenamiento.	Comuna 9	Deportes y Calidad de Vida	817
6	Derroche de agua	Curso obligatorio para encargados de edificios sobre el cuidado del agua y el reciclado y reemplazo de la manguera con baldes de agua para evitar el derroche.	Ciudad	Reciclado	812
7	Gimnasia gratuita	Dictado de clases de gimnasia gratuitas en distintos lugares de la ciudad.	Ciudad	Deportes y Calidad de Vida	805
8	Huertas y/o terrazas verdes y/o hidroponía en las escuelas	Utilización de espacios de escuelas para realizar huertas o hidroponía y abastecer de manera rotativa y solidaria a los alumnos.	Ciudad	Educación	801
9	Residuos orgánicos en escuelas	Reutilización de residuos orgánicos de las instituciones escolares como abono para huertas de distintos colegios.	Ciudad	Educación	796

Tabla 4 (continuación)
Proyectos más votados en 2018, ordenados por cantidad de votos decreciente

10	Concientización en las escuelas sobre el medio ambiente y cuidado animal	Educación ambiental en las escuelas mediante videos, salidas educativas a los parques e implementación de la asignatura "Ecología" en más colegios.	Ciudad	Educación	765
11	Promover la lectura	Instalación de códigos QR de libros con cuentos o novelas de escritores argentinos, incluyendo literatura infantil, en lugares públicos como subtes, trenes y colectivos.	Ciudad	Cultura	759
12	Promover la publicidad y difusión de las jornadas de adopción de mascotas	Promoción de las jornadas de adopción de mascotas en la ciudad.	Ciudad	Mascotas	751
13	Huertas orgánicas en escuelas	Creación de huertas orgánicas en las escuelas de la ciudad para favorecer al medio ambiente y mejorar la calidad de los alimentos.	Ciudad	Educación	746
14	Más respeto al peatón	Campaña de publicidad y aumento de los controles con respecto al respeto hacia el peatón en los lugares en los que no hay semáforo.	Ciudad	Movilidad y Tránsito	745
15	Campaña de concientización	Campaña de concientización sobre la separación entre residuos reciclables y no reciclables.	Ciudad	Reciclado	721

Fuente: elaboración propia con base en datos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En efecto, entre las 15 propuestas más votadas, solo una fue un proyecto anclado en una Comuna, mientras que el resto fueron proyectos "para toda la ciudad". La mayoría de los proyectos más votados se incluyeron en la categoría "Educación" (5 de 15), aunque hay que notar que se trató de temáticas ambientales vinculadas al sistema educativo: especialmente huertas orgánicas y tratamiento de residuos o concientización. De hecho, hubo tres proyectos entre los más votados que propusieron realizar huertas orgánicas en las escuelas.

Actualmente la posibilidad de presentar propuestas para toda la ciudad no elimina el problema de la existencia de proyecto similares que podrían haberse unificado en un único proyecto.

En los PP tradicionales o “cara a cara” es habitual que se generen varios proyectos similares, sobre el mismo tema y casi idénticos, en los distintos territorios o distritos con base en los cuales se organiza la herramienta. Incluso, algunas veces, como sucedió en la ciudad de Rosario, los vecinos se han puesto en contacto para presentar el mismo proyecto en todos los distritos, porque querían que pudiera ejecutarse en toda la ciudad (Annunziata, 2012). Sin embargo, esto es propio de los diseños puramente territoriales y podría suponerse que el hecho de permitir la presentación de propuestas para toda la ciudad atenuaría este tipo de inconveniente. Quizá por tratarse de la primera experiencia con esta opción disponible se presentaron y se votaron proyectos casi iguales. Puede ser pronto para saberlo, porque sería necesario analizar varios ciclos, pero lo cierto es que actualmente la posibilidad de presentar propuestas para toda la ciudad no elimina el problema de la existencia de proyectos similares que podrían haberse unificado en un único proyecto. Aunque el equipo responsable del Gobierno de la Ciudad se pone en contacto con quienes hayan presentado propuestas y les ofrecen la posibilidad de unificarlas, muchas veces los vecinos prefieren que su propuesta permanezca en la plataforma tal cual ellos la han formulado¹⁵.

Por otra parte, al igual que los PP “cara a cara” se observa que los proyectos ganadores se superponen muchas veces con tareas que ya está llevando adelante el Gobierno de la Ciudad. Esto puede ser considerado una limitación en la coordinación entre las áreas y con los participantes. También, cuando se trata de proyectos que ya están siendo llevados a cabo en el marco de las políticas públicas o considerados en la planificación de las áreas, puede suceder que la participación de los ciudadanos influya en revisar las prioridades dentro de la misma política (por ejemplo: comenzar una política de espacios verdes en el barrio que más lo votó en lugar de hacerlo en el orden en el que se había previsto) o en poner más énfasis en algún aspecto (que la propuesta proveniente del PP potencie o modifique algo de lo ya planificado, como, por ejemplo, que dé mayor publicidad a un programa ya existente).

Dicho esto, es interesante notar que los proyectos presentados y seleccionados han sido menos puntuales, particulares o anclados en una esquina o manzana que los proyectos característicos de los PP clásicos *offline*. Como se dijo más arriba, en los Presupuestos Participativos “cara a cara” los proyectos tienden a concentrarse en mobiliario urbano básico (como bancos de plaza, refugios para

El contraste surge especialmente con los proyectos más votados: estos manifiestan un carácter más global que los que se suelen observar en los Presupuestos Participativos offline.

paradas de colectivos, etc.) o en mantenimiento también básico como reparación de veredas, baches o cordones cuneta (Annunziata, 2012 y 2015). De este tipo de proyectos también se encuentran en BAEIge, como lo demuestran las dos propuestas ganadoras con menos votos que citaba más arriba. Pero el contraste surge especialmente con los proyectos más votados: estos manifiestan un carácter más global que los que se suelen observar en los Presupuestos Participativos offline. Por otro lado, estos proyectos no parecen surgir de un saber anclado en el terreno o en la experiencia cotidiana de un barrio, sino que movilizan otro tipo de saberes e intereses de los ciudadanos (la lectura, la salud y el deporte, la conciencia ambiental, etc.).

Si se observa ahora cuáles fueron los proyectos más votados en cada comuna, la categoría "Seguridad" se vuelve predominante. La Tabla 5 presenta a continuación los proyectos ordenados por cantidad de votos:

Tabla 5

Proyectos más votados en 2018 en cada comuna, ordenados por cantidad de votos

	Título	Descripción	Territorio	Categoría	Votos
1	Restaurar pista de atletismo Parque Avellaneda	Restauración de la Pista de Atletismo del Parque Avellaneda colocando superficie de Solado Sintético (Tartán) para generar un piso de bajo impacto para entrenamiento.	Comuna 9	Deportes y Calidad de Vida	817
2	Cámaras de seguridad	Instalación de cámaras de seguridad en el barrio de Caballito, especialmente en la esquina de Acoyte y Rivadavia.	Comuna 6	Seguridad	613
3	Cámaras de seguridad	Instalación de cámaras de seguridad en el barrio de Belgrano.	Comuna 13	Seguridad	606
4	Iluminación	Instalación de cámaras de seguridad y mayor iluminación en los bosques de Palermo y el Planetario.	Comuna 14	Seguridad	590
5	Seguridad	Aumento del personal policial en el barrio de Flores.	Comuna 7	Seguridad	571
6	Instalación de cámaras de seguridad en todas las plazas de la comuna 12	Instalación de cámaras de seguridad en las plazas de la Comuna 12.	Comuna 12	Seguridad	558

Tabla 5 (continuación)
Proyectos más votados en 2018 en cada comuna, ordenados por cantidad de votos

7	Iluminación, cámaras de seguridad	Instalación de cámaras de seguridad y mejora en la iluminación en el barrio de Barracas.	Comuna 4	Seguridad	513
8	Seguridad	Instalación de cámaras de seguridad y garitas en la Comuna 11.	Comuna 11	Seguridad	457
9	Más cámaras de seguridad en el barrio de Boedo	Instalación de cámaras de seguridad en el barrio de Boedo.	Comuna 5	Seguridad	450
10	Seguridad	Instalación de cámaras de seguridad y alarmas vecinales en los barrios de Monte Castro, Floresta y Devoto.	Comuna 10	Seguridad	414
11	Cámara de seguridad	Instalación de cámaras de seguridad.	Comuna 15	Seguridad	396
12	Recoleta Segura	Aumento de personal de seguridad en las calles del barrio de Recoleta.	Comuna 2	Seguridad	351
13	Cámaras de seguridad e iluminación en San Telmo	Instalación de cámaras de seguridad y mejora de la iluminación en el barrio de San Telmo.	Comuna 1	Seguridad	333
14	Seguridad en Villa Lugano	Instalación de cámaras de seguridad y luminarias en el barrio de Villa Lugano.	Comuna 8	Seguridad	301
15	Cámaras de seguridad 24 hrs.	Instalación de cámaras de seguridad monitoreadas 24 hrs. con sistema infrarrojo en el barrio de Balvanera.	Comuna 3	Seguridad	299

Fuente: elaboración propia con base en datos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En todas las comunas excepto en la 9, los proyectos más votados fueron de la categoría "Seguridad", y en casi todos ellos se trataba de instalar cámaras de seguridad en diversos barrios. Es interesante notar cómo, cuando se pasa al plano territorial, la seguridad se vuelve el tema que más moviliza, porque se le piensa en relación con barrios, esquinas, parques mal iluminados o con problemas crónicos de seguridad que conocen especialmente

Cuando se trata de proyectos para las comunas, los participantes tienden a partir así de un “saber de la experiencia” más similar al que es habitual encontrar en los PP “cara a cara” y que operan muchas veces como su justificación.

quienes habitan el territorio. Cuando se trata de proyectos para las comunas, los participantes tienden a partir así de un “saber de la experiencia” (Annunziata, 2012 y 2015) más similar al que es habitual encontrar en los PP “cara a cara” y que operan muchas veces como su justificación: hay que invitar a participar a los vecinos, “porque nadie conoce mejor los problemas de un barrio que los vecinos que viven en él”. En efecto, las propuestas contenidas en la Tabla 5 se sustentan en un conocimiento surgido del contacto cotidiano con el territorio. Se pueden mencionar algunos ejemplos ilustrativos de las descripciones proporcionadas por los mismos participantes. La solicitud de instalación de cámaras de seguridad en la comuna 6 se basaba en la experiencia sobre la esquina de las avenidas Acoyte y Rivadavia, “ya que allí siempre suceden robos veloces”. Lo mismo sucedía con el pedido de instalación de cámaras en la comuna 14, en los bosques de Palermo y el Planetario, que se apoyaba en el argumento: “es una zona muy turística, pero muy insegura a la tarde”, o con el pedido de cámaras e iluminación de la comuna 1: “la zona que va de Perú a 9 de Julio que son cuadras oscuras y donde suceden muchos hechos de inseguridad”. La propuesta realizada por una persona de la comuna 7 para pedir más personal policial se basaba en un conocimiento del terreno cotidiano y sostenido en el tiempo: “Anteriormente se contaba con policías, pero estos ya no están más (no se sabe el motivo) y los hechos de seguridad (asesinatos, robos) se siguen presentando”. Este saber -que no puede derivar más que de la permanencia en el barrio y no de una visita esporádica de algún funcionario- se repetía en otros casos, por ejemplo, en la propuesta de la comuna 10: “debido a la inseguridad que se está generando hace 6 meses, cada vez está más peligrosa y suelen haber cantidades de robos por la zona”.

Por otra parte, en lo que respecta no ya al contenido de los proyectos sino a las reacciones que generaron, se nota que las propuestas no producen muchos intercambios, tal como la literatura parece prever para los foros *online*. Los apoyos totales en 2018 fueron 211.753 para todas las propuestas y cada una recibió en general entre 1 y 10 apoyos. Esto conduce a pensar que la etapa de la “búsqueda de apoyos” no estaría funcionando como se esperaba, en tanto que un reemplazo de la instancia deliberativa. Tampoco existieron muchos comentarios en la plataforma, salvo alguna excepción en la que una propuesta llegó a tener alrededor de 40 comentarios¹⁶. Esto permite

Los proyectos que se proponen y se seleccionan en el ámbito abierto por la plataforma no son precisamente producto de una deliberación o intercambio que pueda darse en ese mismo ámbito.

La fragmentación de proyectos presente en los Presupuestos Participativos “cara a cara” resulta muy condicionada por el diseño porque, cuando los ciudadanos pueden y están habilitados por la metodología, eligen proyectos menos particulares.

afirmar que los proyectos que se proponen y se seleccionan en el ámbito abierto por la plataforma no son precisamente producto de una deliberación o intercambio que pueda darse en ese mismo ámbito (sí pueden haber sido proyectos discutidos en las reuniones territoriales que el Gobierno de la Ciudad impulsó en las comunas para subir propuestas a BAElige). La 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 microterritorios en ideas más generales.

Conclusiones

Las conclusiones de esta primera exploración con el foco puesto en las propuestas seleccionadas en el ciclo 2018 de BAElige permiten sostener, en primer lugar, que el hecho de tratarse de un PP cuyo ciclo completo se desarrolla *online* parece favorecer propuestas más generales o globales que aquellas que surgen en los Presupuestos Participativos “cara a cara”, más territorializadas, fragmentadas y particulares, tal como preveía la hipótesis inicial de este trabajo. También permite que intervengan otro tipo de saberes e intereses y no solo el “saber de la experiencia” predominante en los PP *offline*.

Una de las razones es que el diseño *online* de la herramienta participativa habilita la presentación de proyectos “para toda la ciudad”. Sin dudas, los proyectos para la ciudad concebida como un todo fueron los más votados, lo que habla de que la fragmentación de proyectos presente en los Presupuestos Participativos “cara a cara” resulta muy condicionada por el diseño porque, cuando los ciudadanos pueden y están habilitados por la metodología, eligen proyectos menos particulares. Sin embargo, las propuestas que se presentan y se seleccionan son menos producto de una deliberación o intercambio ciudadano, porque el dispositivo *online* no favorece la conversación y tampoco la opción de la “búsqueda de apoyos” lleva a que el interés se concentre en algunas propuestas muy populares. Los ciudadanos prefieren mantener su propia propuesta, aunque sea muy similar a otra, en lugar de apoyar y votar esta otra retirando la propia. Todo esto significa que, si la dimensión *online* contribuye a superar el problema de la fragmentación no es por la posibilidad de una mejor deliberación sino por otro elemento, muy simple, del diseño institucional: la posibilidad de presentar propuestas “para toda la ciudad”.

Si bien una gran cantidad de propuestas fueron en 2018 elaboradas a partir de puntos territoriales, este dispositivo no estaría respondiendo al objetivo preciso para el que fue ideado, es decir, para lograr incluir a los sectores más afectados por la brecha digital.

En segundo lugar, los proyectos anclados en comunas, resultaron más semejantes a los proyectos típicos de los Presupuestos Participativos “cara a cara”, aunque con un énfasis sorprendente en el tema de seguridad. En estos casos, el “saber de la experiencia” tuvo, al igual que en los casos *offline*, un rol central.

Hay que señalar que la posibilidad ofrecida por la plataforma de presentar proyectos para toda la ciudad no atenúa todos los problemas que podría atenuar: no impide que se presenten y se voten muchas propuestas repetidas y no genera que una idea surgida en todas las comunas (colocación de cámaras de seguridad) se transforme en un proyecto único para la ciudad en su conjunto.

En síntesis, el hecho de desarrollar el ciclo completo *online* presenta algunas ventajas y otras desventajas para los Presupuestos Participativos respecto de un diseño territorial o que solo incluya una dimensión digital en el momento de la votación. En este sentido, será muy importante poder evaluar los siguientes ciclos de BAElige en los que se incorporó la herramienta de crear propuestas de manera colaborativa, y realizar un análisis más detallado de las colaboraciones y de los comentarios en aquellas propuestas que tengan unas y otros. ¿Qué lugar puede jugar la creación colaborativa de propuestas en la deliberación ciudadana que supone todo PP?

Otra pregunta que queda abierta atañe al nivel socioeconómico de los participantes y su posible relación con la brecha digital y las asimetrías en el uso de las nuevas tecnologías¹⁷. Se ha visto que la comuna más desfavorecida de la ciudad según su renta per cápita (comuna 8) dispuso de un presupuesto bastante mayor que el resto de las comunas, pero estuvo entre las comunas que suscitaron menor participación. ¿Cuál es el peso de que la invitación a participar exija un proceso completamente *online* en resultados como éste? ¿Cuán importantes son los espacios como los “puntos BAElige” en el territorio para paliar las diferencias de acceso a la tecnología? En definitiva: ¿Cómo se entrecruzan lo *offline* y lo *online* tanto para obstaculizar como para potenciar la participación? Las pistas que ofrece este trabajo parecen mostrar que, si bien como se menciona en la nota 10 una gran cantidad de propuestas fueron en 2018 elaboradas a partir de puntos territoriales, este dispositivo no estaría respondiendo al objetivo preciso para el que fue ideado, es decir, para lograr incluir a los sectores más afectados por la brecha digital (al menos en su dimensión socioeconómica, más allá de la generacional).

El diseño *online* de BAElige podría afectar también otras dimensiones que han sido señaladas como virtudes de los presupuestos participativos *offline*: el fortalecimiento de la sociedad civil y de las redes entre ciudadanos a partir de la experiencia de encuentro en instancias participativas, y el aprendizaje producto de la deliberación colectiva repetida¹⁸. Si bien en esta primera exploración no se ha profundizado en qué oportunidades tienen los ciudadanos de conectarse entre sí dentro y fuera de la plataforma y cómo redonda ello en el asociativismo, el aprendizaje mutuo y las propias trayectorias de los participantes, se trata de interrogantes clave que deben ser abordados -en especial mediante entrevistas a los ciudadanos protagonistas- para comprender más cabalmente la significación de los Presupuestos Participativos *online* y sus limitaciones¹⁹.

Finalmente, queda para profundizarse en otra etapa de esta investigación cómo las herramientas tecnológicas que la plataforma ofrece operan en el cruce entre territorios. Mientras que en los Presupuestos Participativos "cara a cara" no es posible proponer ni votar para otro distrito que el propio, un diseño como el de BAElige permite pensar en los proyectos para otros territorios, y salir así de la inmediatez de la experiencia local cotidiana y de los saberes o conocimientos surgidos en ella.

A decir verdad, la tecnología y el espacio *online* han pasado a formar parte de la cotidianeidad de los ciudadanos contemporáneos en otro sentido que no es nada desdeñable; y las experiencias como BAElige permiten también que la participación ciudadana pueda convivir con otras actividades triviales y privadas volviéndola menos exigente y por eso también más accesible. La comparación sistemática de las experiencias *online* y "cara a cara" y de distintos PP digitales entre sí constituye un problema central en la agenda actual de las investigaciones sobre instituciones participativas y una contribución muy necesaria para los actores públicos preocupados por renovar la participación ciudadana en un contexto de declive o anquilosamiento respecto del gran impulso que supo tener en los primeros años del siglo XXI.

Aunque este trabajo se terminó de redactar antes de la pandemia de COVID-19, no se puede dejar de señalar que la misma ha multiplicado la importancia y pertinencia de la digitalización de los procesos participativos. Si bien muchos Presupuestos Participativos en el mundo se han suspendido en 2020, en varios casos también se está produciendo un giro hacia diseños puramente *online*. La pandemia también ha abierto nuevas líneas de investigación en la materia en la medida en que las críticas usuales orientadas a señalar las dificultades de la

deliberación *online* han sido pensadas mayormente para experiencias de intercambios asincrónicos y por escrito, mientras que la explosión del uso de plataformas para mantener encuentros *online* sincrónicos podría responder de una manera novedosa a los desafíos de la deliberación y la participación ciudadanas ligadas a las tecnologías.

Notas

(1) Este trabajo es producto de una investigación en curso en el marco del proyecto PICT 2016-0768 (2017-2018): "Las nuevas formas de participación ciudadana en Argentina: hacia una tipología" (FONCyT- ANPCyT) dirigido por la autora. El trabajo de campo incluye la realización de entrevistas a coordinadores de las experiencias participativas que emplean la plataforma CÓNsul en ciudades de Argentina y otros lugares del mundo y se realiza en colaboración con el Lic. Emiliano Arena (CIPPEC). Una versión preliminar de este artículo fue presentada como ponencia en el XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Buenos Aires, Argentina, del 12 al 15 de noviembre de 2019).

(2) La plataforma ofrece también una sección de "Debates", en las que las discusiones no tienen que derivar en decisiones; una sección de "Propuestas", similares a las denominadas "iniciativas ciudadanas" en la medida en que un ciudadano puede proponer una idea, buscar apoyos, y si reúne los suficientes, la propuesta es sometida a votación vinculante; y, finalmente, existen las "Votaciones" como consultas propuestas por el gobierno (Hinojosa Navarro, 2019). Ver <https://decide.madrid.es>.

(3) 33 países y 130 instituciones forman parte de la red Cónsul. La plataforma se aplica en gobiernos de distinto nivel y de distintas latitudes, por ejemplo: en la ciudad de Nueva York, en la ciudad de Quito o en el estado mexicano de Jalisco. Ver: <http://consulproject.org/es/index.html>.

(4) Es importante señalar que esta lógica de fragmentación no pareciera responder a la escala o tamaño de las ciudades que implementan PP. Dicha dinámica ha sido constatada, por ejemplo, en Argentina en el presupuesto participativo territorial desarrollado en ciudades de diversa escala como Ciudad de Buenos Aires (2.890.151 habitantes), Rosario (1.198.528 habitantes) o Morón (321.109 habitantes) (Annunziata, 2012). En las ciudades de gran escala el PP tiende a apoyarse sobre procesos previos o *ad hoc* de descentralización, de modo que los proyectos (y su selección) se organizan siempre en torno a los problemas de cada barrio.

(5) Aunque es cierto que no siempre se le ha prestado atención al monto definido por adelantado y conocido por los participantes como rasgo definitorio de un PP, luego de un período de gran expansión global del PP y de aumento de la ambigüedad de la etiqueta (Ganuzza y Baiocchi, 2012), algunos autores enfatizan nuevamente la importancia del elemento como distintivo de esta herramienta (Allegretti y Copello, 2018).

(6) Para participar en las distintas etapas del proceso es necesario haberse registrado previamente mediante la creación de un usuario con redes sociales o correo electrónico y contraseña. No se exige la residencia en la Ciudad de Buenos Aires ni en esta etapa ni en la siguiente, como sí se exige para votar proyectos en la etapa final.

(7) Entrevista con A. I., responsable de BAElige (19-02-2019).

(8) De 26.000 propuestas aproximadamente se suelen analizar 3.000 (Entrevista con A. I., responsable de BAElige, 19-02-2019).

(9) En Argentina sobresalen, por ejemplo, el municipio de Rosario (Provincia de Santa Fe) que ha creado un “índice de carencia” para aplicar a una porción del monto que se distribuye entre sus distritos o el municipio de Morón (Provincia de Buenos Aires) que combina un criterio territorial con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Pero, en la mayor parte de los casos latinoamericanos, los Presupuestos Participativos no incluyen criterios de pobreza o marginalidad en su distribución (Montecinos, 2014).

(10) De acuerdo con la responsable de la herramienta, estos puntos territoriales pensados para hacer frente a la brecha digital “Funcionaron muy bien... un gran porcentaje de las propuestas se recibe por esos canales...[también] en las reuniones de vecinos con Horacio [Rodríguez Larreta, Jefe de Gobierno de la ciudad] y en todo lo que hacemos de participación ciudadana va un chico con folletos, los entrega y después recolecta las propuestas” (Entrevista con A. I., responsable de BAElige, 19-02-2019). Es decir, además de los puntos fijos en cada una de las comunas, hay otras dos formas *offline* de participar para subir propuestas: por teléfono y en lo que serían puntos móviles, reuniones del Jefe de Gobierno con vecinos, reuniones en comisarías, reuniones de los equipos en barrios vulnerables. De todos modos, si bien a quien no dispone de dispositivos o conectividad se lo ayuda a cargar la propuesta, siempre se les pide una casilla de e-mail, que es condición necesaria para poder ser autor de una propuesta, o sea que en definitiva la herramienta conduce a que todas las propuestas queden plasmadas en la plataforma digital para que puedan ser consideradas como las demás.

(11) Por categoría: Movilidad y Tránsito: 10.039; Plazas y Parques: 4.453; Reciclado: 2.887; Innovación: 2.471; Deportes y Calidad de Vida: 2.048; Mascotas: 1.775; Educación: 966; Cultura: 910; Ferias y Mercados: 588; Arte Urbano: 368.

(12) Por comunas: Comuna 1: 8.602; Comuna 2: 9.520; Comuna 3: 7.851; Comuna 4: 8.903; Comuna 5: 7.676; Comuna 6: 10.105; Comuna 7: 9.317; Comuna 8: 6.235; Comuna 9: 7.276; Comuna 10: 8.085; Comuna 11: 10.936; Comuna 12: 11.697; Comuna 13: 15.460; Comuna 14: 11.153; y Comuna 15: 817.

(13) La mayor cantidad de votos la obtuvo la comuna 12 que comprende los barrios de Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón. Puede observarse que hubo un significativo descenso en la cantidad de votos en la mayoría de las comunas entre 2017 y 2018; si bien en unas pocas comunas aumentó la cantidad de votos (como la 7 o la 15), esta disminución podría explicarse porque muchos

votos pueden haber migrado a los proyectos para toda la ciudad. Votar proyectos para toda la ciudad fue una posibilidad que no estaba presente en 2017 y que resultó atractiva para los participantes, como se verá enseguida.

(14) Para los nuevos ciclos se pensó en exigir un piso mínimo de votos para que una propuesta pueda ser seleccionada buscando que los proyectos ganadores tengan mayor legitimidad (Entrevista con A. I., responsable de BAEIge, 19-02-2019).

(15) Entrevista con A. I., responsable de BAEIge, 19-02-2019.

(16) Entrevista con A. I., responsable de BAEIge, 19-02-2019. La entrevistada también señaló que cuando hubo comentarios éstos fueron mayoritariamente positivos en lugar de negativos, y no se produjeron re-respuestas o respuestas a los comentarios.

(17) En los foros deliberativos *online* se puede observar que se reducen los efectos de la llamada -siguiendo a Young (2002)- “exclusión interna” en la deliberación, es decir: los participantes tienden a autocensurarse menos que en las situaciones “cara a cara” en las que pesan mucho más las jerarquías sociales, las posiciones de autoridad y las desigualdades preexistentes. También la imposibilidad de superposición de las enunciaciones evita que se vean favorecidos quienes en los escenarios “cara a cara” pueden imponerse por factores como el tono de voz. Sin embargo, la deliberación *online* tiene que preocuparse especialmente por la “exclusión externa”, es decir, por quiénes no están formalmente incluidos en la deliberación, porque no cuentan con los medios para participar (Annunziata, 2016).

(18) Ambos son aspectos subrayados por Baiocchi (2001) en su análisis de la experiencia modelo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre.

(19) El proyecto más votado en la comuna 9 sobre acondicionamiento del Parque Avellaneda para *runners* podría constituir una interesante puerta de entrada a estos interrogantes: los reclamos vecinales sobre la restauración del parque hacia el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires existían desde hacía varios años, la asociación VUPA (Vecinos Unidos Parque Avellaneda) ha tenido siempre un rol significativo y, además, una parte del proyecto global de mejoras del parque había ganado también en BAEIge en la edición de 2017, demostrando que las presentaciones de propuestas *online* son simplemente momentos específicos de un proyecto colectivo más amplio.

Bibliografía

Allegretti, Giovanni y Copello, Kalinca (2018), “Winding Around Money Issues. What’s New in PB and Which Windows of Opportunity Are Being Opened?”, en *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Nelson Dias (ed.), Faro, Oficina.

Allegretti, Giovanni; Secchi, Michelangelo y Tang, Audrey (2016), “Hybrid Scales of Citizen Engagement: How Technological Integration Can Scale-up Participatory Processes?”, en *The Geopolitics of Cities Old Challenges, New Issues*, Renato Balbim (ed.), Brasilia, Institute for Applied Economic Research, pp. 211-242.

- Annunziata, Rocío (2012), "La légitimité de proximité et ses institutions. Les dispositifs participatifs dans les municipalités de Morón, Rosario et Ciudad de Buenos Aires", París, Collège de France. École des Hautes Études en Sciences Sociales. Tesis Doctoral en Estudios Políticos.
- _____ (2015), "Ciudadanía disminuida: la idea de la 'construcción de ciudadanía' en los dispositivos participativos contemporáneos", en *Temas y Debates: Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, N° 30, pp. 39-57.
- _____ (2016), "Dinámicas de deliberación ciudadana on-line y off-line", en *Iberoamericana: América Latina-España-Portugal*, Vol. 16 N° 62, mayo, pp. 211-216.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001), "Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", en *Politics Society*, Vol. 29 N° 1, pp. 43-72.
- Bertone, Giulia; De Cindio, Fiorella; y Stortone, Stefano (2015), "LiquidFeedback in Largescale Civic Contexts: Framing Multiple Styles of Online Participation", en *Journal Social Media for Organizations*, Vol. 2 N° 1, pp. 1-26.
- Coleman, Stephen y Moss, Giles (2012), "Under Construction: the Field of Online Deliberation Research", en *Journal of Information Technology and Politics*, Vol. 9 N° 1, pp. 1-15.
- Coleman, Stephen y Sampaio, Rafael Cardoso (2016), "Sustaining a Democratic Innovation: a Study of Three E-Participatory Budgets in Belo Horizonte", en *Information, Communication and Society*, Vol. 20 N° 5, pp. 754-769.
- Ganuza, Ernesto y Baiocchi, Gianpaolo (2012), "The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe", en *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8 N° 2, pp. 1-34.
- Graham, Todd (2010), "The Use of Expressives in Online Political Talk: Impeding or Facilitating the Normative Goals of Deliberation?", en *Electronic Participation*, Efthimios Tambouris, Ann Macintosh y Olivier Glassey (eds.), Berlin, Springer, pp. 26-41.
- Hartz-Karp, Janette y Sullivan, Brian (2014), "The Unfulfilled Promise of Online Deliberation", en *Journal of Public Deliberation*, Vol. 10 N° 1, pp. 1-5.
- Hinojosa Navarro, Ghiovani Amílcar (2019), "Un intento de ciberdemocracia en España: el portal participativo Decide Madrid del Ayuntamiento de Madrid", en *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, Vol. 25 N° 2, pp. 883-900.
- Lim, Seunghoo y Oh, Youngmin (2016): "Online versus Offline Participation: Has the Democratic Potential of the Internet Been Realized? Analysis of a Participatory Budgeting System in Korea", en *Public Performance and Management Review*, Vol. 39 N° 3, pp. 676-700.

- Manosevitch, Idit (2014), "The Design of Online Deliberation: Implications for Practice, Theory and Democratic Citizenship", en *Journal of Public Deliberation*, Vol. 10 N° 1, pp. 1-4.
- Martínez, Carlos y Arena, Emiliano (2013), *Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Montecinos, Egon (2014), "Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay", en *Política y Gobierno*, Vol. 21 N° 2, pp. 351-378.
- Nebot, Carmen Pineda (2018), "El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras", en *Revista de Gestão e Secretariado: GESEC*, Vol. 9 N° 1, pp. 265-292.
- Spada, Paolo; Mellon, Jonathan; Peixoto, Tiago; y Sjoberg, Fredrik M. (2016), "Effects of the Internet on Participation: Study of a Public Policy Referendum in Brazil", en *Journal of Information Technology and Politics*, Vol. 13 N° 3, pp. 187-207.
- Touchton, Michael; Wampler, Brian; y Spada, Paolo (2019), "The Digital Revolution and Governance in Brazil: Evidence from Participatory Budgeting", en *Journal of Information Technology and Politics*, Vol. 16 N° 2, pp. 154-168.
- Wampler, Brian (2012), "Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts", en *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8 N° 2, pp. 1-13.
- Wampler, Brian; McNulty, Stephanie; y Touchton, Michael (2018a), "The Global Spread and Transformation of Participatory Budgeting", en *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Nelson Dias, (ed.), Faro, Oficina.
- _____ (2018b), *Participatory Budgeting: Spreading across the Globe*, Porto Alegre, University of Miami; Boise State University; Franklin and Marshall College.
- Young, Iris Marion (2002), *Inclusion and Democracy*, New York, Oxford University Press.
- Zolovot, Mijail; Oliveira, Tiago; y Casteleyn, Sven (2018), "Continued Intention to Use Online Participatory Budgeting: the Effect of Empowerment and Habit", paper presented at the 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV'18), Galway, Ireland, April, pp. 209-216.