

Internet, Política y Democracia Local

José Ignacio Porras

iporras@ubolivariana.cl

Profesor Universidad Bolivariana, Chile

SUMARIO

- 1- La democratización de la democracia e Internet.
- 2- La e-democracia local.
- 3- El Presupuesto Participativo Electrónico de Porto Alegre.
- 4- Conclusiones.

RESUMEN

El uso de Internet como herramienta para revitalizar la decaída institucionalidad de las democracias representativas toma cada vez más fuerza en la agenda pública. El propósito de este artículo es contribuir a un debate serio y propositivo sobre esta temática por encima de las mitificaciones y proyecciones exageradas que esta provocando su sobreexposición mediática. Para ello desarrollamos una propuesta conceptual y normativa sobre la democracia electrónica o “e-democracia” arraigada en la teoría de la democracia deliberativa. Posteriormente se atiende a las posibilidades y dificultades para la concreción de la propuesta en los espacios locales. Los planteamientos expuestos tratarán de ser validados a la luz de la evidencia empírica que aporta el caso de estudio del presupuesto electrónico en la ciudad brasileña de Porto Alegre. El último punto a tratar será una agenda de trabajo orientado a validar el Internet como medio para mejorar nuestras democracias.

Internet, Política y Democracia Local.

A nadie se le puede escapar que la aparición de Internet y las llamadas Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) abren nuevos horizontes para el desarrollo de la democracia en todas sus dimensiones. El problema es que todavía son tantas las incógnitas e incertidumbres sobre los “cómos”, los “qués” y los “porqués” que parece difícil establecer cualquier tipo de aseveración sobre cuáles son estos horizontes. Bajo estas circunstancias, una gran parte de la emergente literatura sobre lo que reconocemos como democracia electrónica (*e-democracia*) parece haber optado por poner el énfasis a los factores tecnológicos llegando, a partir de ahí, a conclusiones diversas y contradictorias. Así, mientras que por un lado existe el convencimiento que el potencial comunicativo que abre la Internet nos va a conducir inexorablemente a un proceso de revitalización de nuestras democracias al permitir la aparición de una ciudadanía más informada y participativa, por otro lado no sólo se desconfía de la capacidad de Internet para producir cambios sustanciales en el funcionamiento de las democracias, sino que también se alerta sobre las posibilidades de que pueda agravar las brechas ya existentes y abrir otras nuevas. Como una nueva divisoria entre los ciudadanos que usan Internet para hacer valer sus derechos políticos y aquellos que no pueden usarla o no quieren.

La adopción de una actitud más reflexiva sobre esta temática obliga a alejarnos del determinismo tecnológico que destilan ambas posturas y buscar entroncar nuestro análisis en un planteamiento más amplio que otorgue la primacía a las variables de carácter institucional. Es decir, que conciba el Internet como una herramienta que otorga a los actores políticos un valor instrumental para hacer valer sus intereses dentro de un conjunto de arreglos institucionales que condiciona tanto el proceso de formación de sus preferencias, como sus comportamientos. Pero que a la vez son susceptibles de ser modificados como resultado de las acciones directas o indirectas de estos actores. Desde esta perspectiva, el objetivo planteado en este artículo es contribuir a vislumbrar tanto las oportunidades como los riesgos que implica la incorporación de Internet para la organización y funcionamiento de la democracia a escala local. Nuestro punto de partida será una reflexión sobre aquellos aspectos básicos que definen lo que puede ser y lo que realmente es la e-democracia a la luz de una reflexión sobre la teoría de la

democracia, para posteriormente atender su concreción práctica en los espacios locales. Una vez alcanzado este punto someteremos nuestros planteamientos a la evidencia empírica a partir de la atención a un caso de estudio concreto, el uso de Internet como medio para potenciar el conocido presupuesto participativo en la ciudad brasileña de Porto Alegre. Finalizaremos este artículo estableciendo un conjunto de propuestas programáticas que puedan ser útiles en el proceso de formación de una agenda de consenso para promover la e-democracia local hacia futuro.

La democratización de la democracia e Internet.

La democracia esta en crisis y de ello da cuenta una fuerte base empírica acumulada en los últimos tiempos. Una evidencia que también muestra que esta crisis tiene nuevos síntomas que la diferencia de otras que pudieron darse en períodos anteriores. Ya no se trata de una crisis provocada por la rivalidad con regímenes políticos alternativos, sino por la creciente desafección de la ciudadanía hacia las instituciones y actores políticos desde las que operan las democracias¹. Una crisis, por tanto, de un carácter claramente endógeno y que requiere para su solución la búsqueda de nuevas fuentes de legitimidad que no respondan a una aceptación de las democracias en razón de los defectos de los otros sistemas, sino por sus virtudes intrínsecas. Pero este desafío sólo parece posible en la medida que seamos capaces de transformar la institucionalidad política existente, todavía anclada en una concepción minimalista y procedimental de la democracia, y avanzar en la construcción de dispositivos institucionales que hagan plausible la permanente regeneración y actualización de la democracia por parte de la ciudadanía.

No quedan ya demasiado argumentos para aquellos que opinan que el reclamo por una mejora sustancial de la democracia se circunscribe solamente al ámbito de un debate de carácter elitista o academicista. En los últimos tiempos se hacen cada vez más frecuentes los episodios en que una ciudadanía cada vez más autónoma y reflexiva desborda las instituciones existentes demandando con fuerza una democratización de la

¹ Los datos proporcionados periódicamente por el Latinobarometro para el caso de América Latina son expresivos de esta situación. Si bien alrededor de un 60% de la población muestra su preferencia por un gobierno democrático y tan sólo un 16% opta por formulas de gobierno autoritarias, la confianza en las principales instituciones desde la que opera la democracia, tales como el presidente, la justicia, el Congreso o los partidos, oscila entre un 25% y un 14%. Muy por detrás de la confianza que reciben por otro tipo de actores como la iglesia (71%) o los medios de comunicación (45%). Corporación Latinobarometro, Santiago de Chile, 2002.

democracia. Lo que se expresa tanto de forma activa, pasando a actuar políticamente al margen de la institucionalidad existente, o de forma pasiva, alejándose de ella. Dado que la mayoría de las críticas se centran en el “lado oscuro” de la democracia representativa o, en otros términos, en el amplio grado de discrecionalidad con que la clase política gestiona la soberanía delegada por los ciudadanos, no puede resultar extraño que se plantee como variante alternativa reforzar las formulas de democracia directa. Esta contraposición entre ambas formas de democracia no es nueva. En la exploración teórica que entre mediados del siglo XVII y principios del XIX fueron fundamentando la idea de que un orden político legítimo no puede operar sin incorporar la voluntad popular, se encuentran argumentos a favor y en contra tanto de la democracia representativa como de la democracia directa. En esta disputa, el ideal roussoniano de construir una democracia valórica que operará sobre la base de la unidad irreductible del ciudadano como objeto y sujeto de poder fue desacreditado por los argumentos de autores como Constant, Tocqueville o Stuart Mill que asemejaban la democracia de los “modernos” como la democracia representativa en razón no sólo de la escala geográfica en que debía operar, sino a la necesidad de abordar asuntos públicos de carácter cada vez más generales y complejos. A pesar de ello, la fuerte carga de legitimidad desde la que opera cualquier formula de democracia directa la convirtió en un recurso ineludible para demostrar el intento en paliar las insuficiencias más notorias en el funcionamiento de la democracia representativa. La más conocida es el sometimiento al refrendo popular de determinados asuntos públicos considerados merecedores de ello por su importancia e implicaciones. Ya en los últimos tiempos, y en la medida que ha aumentado la presión por las insuficiencias de la institucionalidad democrática, nuevas formulas más complejas de democracia directa han tratado de ser puestas en prácticas con las que, por ejemplo, involucrar a los ciudadanos en la selección de candidatos a través de reformas electorales que incorporen el establecimiento de listas abiertas o la instauración de sistema de primarias al interior de los partidos. El alcance de estas medidas en la revitalización de la democracia es, en el mejor de los casos, limitada ya que operan a partir de una lógica que reduce su funcionamiento al proceso de agregación de preferencias individuales desconociendo su carácter colectivo. La expresión más transgresora de esta forma de concebir el aporte de la democracia directa son las encuestas u otros instrumentos de medición de la opinión pública. Su aparente legitimación como orientadoras y refrendación de las decisiones política pone de manifiesto la emergencia de una concepción plebiscitaria de la

democracia, fundamentada en el convencimiento que ésta puede operar desde la misma lógica de funcionamiento del mercado, como restauradora de los problemas de la democracia representativa.

Ante esta situación, cada vez toma mayor fuerza la construcción de una alternativa que pasa por recuperar uno de los aspectos consustanciales en el funcionamiento de la democracia de sus orígenes, la deliberación². Por tal se entiende el acto público en que los ciudadanos motivados e informados sobre los asuntos referidos al bien común forman sus preferencias a partir de la contraposición de sus argumentos y el establecimiento de acuerdos entre ellos. La democracia deliberativa, por lo demás, supone la permanente reafirmación de la virtud cívica y ciudadanía activa desde una óptica igualitaria y pluralista. El mejor exponente contemporáneo de esta tradición dentro de la teoría política es Jurgen Habermas³. Un autor que define la democracia como la forma política derivada de un libre proceso comunicativo dirigido a lograr acuerdos consensuales en la toma de decisiones colectivas. El problema de la concreción institucional de la democracia, por tanto, se centra en su capacidad de asimilar el proceso informal de la formación discursiva de la voluntad de los ciudadanía que tiene lugar en la esfera pública con el establecimiento de normas que justifiquen la presunción de que las decisiones políticas básicas contarían con el acuerdo de todos los afectados por las mismas. Es decir, si los ciudadanos pudieran alcanzar el consenso respecto a cuestiones políticas básicas mediante su participación en una comunidad ideal de diálogo. La centralidad de la esfera pública como eje de funcionamiento de la democracia que se plantea en la teoría democrática de Habermas toma mayor sentido en la medida que las instituciones formales de la democracia representativa pierden su capacidad para condicionar las preferencias y los comportamientos de los ciudadanos. Bajo estas circunstancias, el funcionamiento de la democracia pasa a depender del desarrollo de determinadas disposiciones cognitivas y morales por parte de los

² Una obra de referencia de esta apuesta por avanzar en la democracia deliberativa es el libro colectivo ELSTER, Jon (org), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

³ Algunas títulos de referencia de la extensa bibliografía del filósofo alemán sobre el tema son los siguientes: HABERMAS, Jurgen, *Teoría y Praxis*, Edit Atalaya, Madrid 1999; HABERMAS, Jurgen, *Between Facts and Norms*, Cambridge: MIT Press, 1995 y HABERMAS, Jurgen, *Teoría de la Acción Comunicativa*, Madrid: Edit. Catedra, 1994; HABERMAS, Jurgen. *Conciencia moral y acción comunicativa*. Ed. Península. España 1991.

ciudadanos orientadas a asegurar su sustento. Unas disposiciones sólo pueden adquirirse en la medida que sean parte de la deliberación pública sobre sus intereses comunes.

El planteamiento habermasiano de entender el desarrollo de la democracia como una aproximación a una comunidad ideal de comunicación toma mayor fuerza con la aparición de Internet al poder generar nuevas condiciones para la deliberación pública. Los dispositivos interactivos y multifuncionales de las nuevas tecnologías nos permiten eludir la intermediación que los medios de comunicación de masas ejercen en la producción y gestión de la comunicación política y hacen plausible pensar en una arena conversacional en la que: 1) todos los actores pueden ejercer indistintamente como emisores o receptores; 2) en la que se produzca una ilimitada cantidad y variedad de informaciones sin mayores restricciones que las que se auto impongan sus emisores y en la que 3) puedan darse formas de conexión colectiva en tiempo real y, por tanto, la formación de flujos discursivos. Ahora bien, aprovechar las nuevas posibilidades para la comunicación política que aporta Internet obliga a superar determinadas barreras. Vamos a continuación a considerar algunas de ellas y a tratar de considerar su real alcance.

Al igual que Internet puede habilitar formulas de comunicación política descentralizada, también pueden ser el soporte de formas extremas de centralización de la comunicación. De hecho, los estudios más sólidos que tenemos sobre la topografía de Internet constatan que hasta el momento existe un alto grado de concentración de los flujos de información en unos pocos sitios o nodos de la red altamente conectados (*Yahoo, Amazon, Google, CNN,...*), lo que provoca la práctica invisibilidad del resto. Por contraste, el núcleo central, donde se encuentran las páginas más consultadas de Internet, puede ser alcanzado desde cualquier punto y es visible para todos⁴. Esta situación, sin embargo, no puede desconocer las posibilidades que brinda la red para que grupos específicos hagan llegar su mensaje a grupos más amplios. La realización de esta posibilidad se basa en una combinación de habilidades comunicacionales desarrolladas por el grupo específico, así como una favorable estructura de oportunidades políticas. En este sentido, son bien conocidos, por ejemplo, la importancia de Internet en la organización y difusión de algunos de los movimientos

⁴ VARABAIS, Albert-Laszlo, *Linked. The New Science of Network*, New York: Perseus, 2002

sociales más periféricos al sistema, tales como el movimiento anti-globalización⁵. Todo ello pareciera dar razones a la autora estadounidense Pipa Norris cuando plantea que hasta el momento la principal contribución de Internet debe ser medida en términos de expansión del pluralismo democrático, al abrir posibilidades para la visibilidad de partidos o grupos políticos pequeños que antes no existían, que en la habilitación de nuevos canales para la participación directa de los actores en los centros de decisión políticos⁶. La segunda barrera a considerar es la llamada brecha digital. Todos los datos ponen de manifiesto que hasta el momento la mayoría de las personas que son usuarios habituales de Internet se concentran en los segmentos sociales de mayores ingresos y más alta escolaridad⁷. A ello cabría sumar otro sesgo de carácter generacional a favor de los más jóvenes. No pueden caber dudas en que este tipo de brechas cuestionan la validez de Internet para mejorar nuestras democracias. Ahora bien, conviene ser cauto con la dimensión de la brecha digital y también considerar su proyección en el tiempo. Los datos no pueden desconocer la multiplicidad de accesos que genera la instalación de puntos de acceso públicos a Internet. Este tipo de accesos, los cuáles se están extendiendo de forma extremadamente acelerada durante los últimos años nos conduce a considerar una dimensión territorial sobre la problemática de la brecha digital en la que la situación actual y las proyecciones a futuro parecen bastante más optimistas. Las iniciativas que actualmente se están implementando en distintos países, por ejemplo, latinoamericanos para habilitar las bibliotecas o las escuelas publicas como telecentros abiertos a la comunidad están haciendo posible la conexión a Internet en un amplio porcentaje del territorio nacional. Además, y al igual que ha ocurrido con otros bienes de consumo tecnológicos como la televisión, la tendencia hacia la universalización del acceso a Internet en muchas sociedades no debiera parecer una proyección tan lejana en la medida que existan políticas públicas y también acciones surgidas de la sociedad

⁵ Véase al respecto CASTELLS, Manuel *La Galaxia Internet, Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Plaza & Janes Editores 2001.

⁶ NORRIS, Pippa, "Preaching to the converted?. Pluralism, participation and party websites" en José Ignacio Porras y Ruben Araya (edit), *E-democracia. Retos y oportunidades para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia en la Sociedad de la Información*, Universidad Bolivariana: Santiago de Chile, 2003

⁷ Esta situación es especialmente expresiva en el caso de América Latina, tal y como puso de manifiesto el estudio elaborado por la CEPAL en 2003. Mientras que la tasa de penetración del Internet en el decil de mayores ingresos en el conjunto de la población es del 68,9% en el resto apenas alcanza el 10%. Véase al respecto KATZ, Jorge y Martin Hilbert, *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*, CEPAL; Santiago de Chile, 2003.

civil que se orienten claramente a otorgar sentido a este acceso y, por tanto, promuevan su apropiación ciudadana. La última barrera que se interpone entre Internet y el mejoramiento de la democracia que vamos a considerar es, a nuestro juicio, la más compleja de superar ya que refiere a la pre-existencia de una cultura política que favorezca la participación y deliberación ciudadana. Su existencia viene determinada por tres tipos de condiciones. Primero, que los ciudadanos pasan a percibir la existencia de una vinculación directa entre los temas concernientes al bien común y su nivel de bienestar. Segundo, que exista una percepción de cercanía con los gobernantes por parte de los gobernados y, por esta razón, una expectativa razonable de que existan posibilidades de incidir directamente en la forma en que van a ser resueltos. Finalmente, y como premisa de las dos anteriores, que la participación política sea entendida como una condición emancipadora de la formación ciudadana y también desarrollo integral de las personas, concretándose esta concepción en un conjunto de arreglos institucionales.

La e-democracia local

La combinación de las condiciones mencionadas encuentra su expresión más cercana en los espacios locales. Por este motivo no nos puede extrañar que los resultados de las iniciativas orientadas a expandir la participación ciudadana en torno a las decisiones políticas hayan cosechado en este ámbito sus resultados más promisorios. Consejos ciudadanos, foros, fórmulas participativas vinculadas a “Agendas 21”, presupuestos participativos,...han proliferado y se han diseminado durante las últimas dos décadas convirtiéndose en la avanzadilla de los intentos por innovar institucionalmente nuestras democracias. También han sido este tipo de iniciativas las que han generado las bases para la introducción de las primeras prácticas de e-democracia a escala local.

En los últimos tiempos han proliferado el número de iniciativas que son autocalificadas como prácticas de e-democracia en los espacios locales. La mayor parte de estas iniciativas, sin embargo, se encuentran más motivadas por mejorar la gestión y provisión de servicios por parte de los municipios a partir del uso de Internet y el resto de las TICs que de favorecer la apertura de espacios para la participación ciudadana. Una clara constatación de ello es que los flujos de comunicación que habilitan las nuevas tecnologías son siempre unidireccionales, del municipio al ciudadano. En algunos casos, este tipo de iniciativas acceden al establecimiento de flujos

bidireccionales estableciendo dispositivos para recopilar y procesar las demandas ciudadanas. Este tipo de proyectos, que entra únicamente en la categoría de gobierno electrónico o e-gobierno, contrasta con los proyectos propiamente de e-democracia que se desprende de nuestra propuesta normativa. De hecho, su punto de referencia deja de estar en el municipio trascendiendo hacia el conjunto de actores que son parte de una determinada comunidad los cuáles encuentra en un entorno telemático nuevos medios para fortalecer y expandir el intercambio de información, la comunicación y cooperación de actividades concretos entre ciudadanos, asociaciones, empresas y entidades gubernamentales de un determinado territorio. En su dimensión política, estas comunidades permiten la existencia de una esfera pública virtual en la que la ciudadanía puedan contraponer sus diferentes lecturas sobre el bien común y llegar a acuerdos. Se trata, por tanto, de flujos complejos y discursivos en las que el municipio es un actor más que actúa como facilitador del proceso deliberativo. La expresión más cercana a este modelo son las llamadas “Redes Ciudadanas” que encuentran en ciudades como Seattle en los Estados Unidos, Ámsterdam en Holanda o Bologna en Italia sus mejores ejemplos. Existen otras iniciativas que se inspiran también en este modelo, sería el caso de las llamadas plazas públicas virtuales, municipios transparentes o portales ciudadanos a nivel local. Este tipo de iniciativas, menos complejas y desarrolladas que las “Redes Ciudadanas”, se han difundido rápidamente durante los últimos años en América Latina. La mayoría de ellas, como comentamos anteriormente, acompañando proceso en cursos de innovación democrática en los municipios. Su desarrollo y consolidación esta enfrentando grandes debilidades por su vulnerabilidad al escepticismo y desconfianza que levantan entre la clase política, así como la falta de adaptabilidad de las estructuras comunicacionales existentes a esta nueva realidad.

El presupuesto participativo electrónico en Porto Alegre.

Dado su amplia difusión y reconocimiento internacional, a estas alturas no pareciera demasiado justificado entrar en detalles para introducir el presupuesto participativo de la ciudad brasileña de Porto Alegre. No obstante, la popularización de esta iniciativa de gestión municipal mancomunada entre gobernantes y gobernados ha producido toda una serie de mitos que justifica establecer algunos puntos de referencia desde el que entrar a nuestro análisis.

El primero de ellos es una propuesta conceptual que define al presupuesto participativo en razón de cinco características. La primera característica es que se trata de un proceso que implica la cesión de soberanía. La soberanía es cedida por aquellos que ostentan el cargo de representación en el poder legislativo de la ciudad a un conjunto de asambleas de carácter territorial y temática a la que son convocados todos los ciudadanos y en la que éstos tienen el mismo poder de deliberación. La segunda es que el presupuesto participativo opera a partir de una combinación de formulas de democracia directa y también de democracia representativa. La soberanía delegada por los representantes políticos a las asambleas de base es, a su vez, nuevamente delegada. Esta vez a aquellos ciudadanos que son elegidos como representantes de las asambleas para hacer valer sus decisiones en las instancias superiores del presupuesto participativo. La tercera característica se refiere a los filtros de carácter técnico que se aplican las demandas de la ciudadanía. La priorización de los gastos de los recursos municipales surgidos de las asambleas pasan a ser evaluadas en razón de algunos criterios básicos derivados de condicionantes financieros, legales o de viabilidad técnica. Una cuarta característica es la rendición de cuentas que subyace detrás de todo el modelo del presupuesto participativo. El mecanismo no sólo genera disposiciones para la toma de decisiones de la ciudadanía sobre el gasto municipal, sino para asegurar que se cumplan estas decisiones. Finalmente, el presupuesto participativo no es un procedimiento neutro al responder a una concepción valorica de la democracia de carácter redistributivo.

La traslación del modelo del presupuesto participativo a la realidad concreta de la ciudad de Porto Alegre obliga ineludiblemente a conocer aquellas variables de carácter contextual que han condicionado sus resultados y desarrollo. Fijemos ahora nuestra atención en las más relevantes. La primera tiene que ver con la caracterización de Porto Alegre a fines de los ochenta como una ciudad de servicios que, principalmente, había logrado estabilizar su población. Una estabilidad que definía un escenario más favorable para la implementación del presupuesto participativo que Belo Horizonte, Sao Paulo o Río de Janeiro, ciudades en donde todavía se daban importantes movimientos de población, al existir un mayor grado de identidad y compromiso de sus habitantes con las problemáticas de la ciudad. Un segundo elemento que diferenciaba a Porto Alegre del resto de las ciudades brasileñas era la fuerte tradición de asociativismo y activismo político de su sociedad civil. Esta tradición encuentra una de sus

expresiones más interesantes en la organización de un fuerte movimiento vecinal que acompaña todo el proceso de transición democrática y que busca nuevos espacios de participación tras la instauración del nuevo régimen. La última variable a considerar es el escenario electoral de 1988 que precede al inicio del presupuesto participativo. Un contexto marcado por la disputa entre el Partido Democrático Trabalhista (PDT), vencedor de las primeras elecciones municipales democráticas en 1984, y el Partido de los Trabajadores (PT) por ganar el apoyo de los movimientos vecinales. Una vez obtenida la victoria, para la nueva administración del Frente Popular, coalición de partidos de izquierda liderada por el PT, la implantación de algún tipo de mecanismo como el presupuesto participativo se convirtió en un compromiso electoral. Pero además, y dado el precario equilibrio de fuerzas surgido de los resultados electorales sobre la que se sostenía la nueva administración por la fuerza que mantenía el PDT y otras fuerzas opositoras en la Câmara de Vereadores o consejo municipal, el presupuesto participativo se convirtió en una herramienta de gran valor instrumental para burlar el control del poder legislativo de la ciudad en las grandes reformas que se querían llevar a cabo en la ciudad.

Dados los importantes beneficios que reportó al PT la puesta en marcha del presupuesto participativo y su posterior reconocimiento a nivel nacional e internacional, no puede extrañar que fueran muy fuertes las tentaciones al interior del partido por instrumentalizar el mecanismo dentro de una lógica político-partidista. Esta afirmación, que ha empezado a ser señalada durante los últimos tiempos por algunos de los más reconocidos expertos en el presupuesto participativo⁸, carece todavía de investigaciones serias que aporten luz sobre esta problemática y, por tanto, desaconsejan ir más allá de establecer ciertas hipótesis de carácter tentativo. Veamos algunas de ellas.

A pesar de la extendida creencia sobre la capacidad de movilización ciudadana del presupuesto participativo, lo cierto es que tras 16 años de su inicio apenas poco más de 30.000 personas participan en él⁹. Este dato, si bien resulta clarificador para dimensionar la participación real en el presupuesto participativo, no lo desmerece como

⁸ Me refiero, entre otros, a Sergio Baierle o Zander Navarro. Al respecto se recomienda la lectura de AVRITZER, Leonardo y NAVARRO, Zander (org), *A inovação democrática no Brasil*, San Paulo, Cortez Editora, 2002.

⁹ Fuente de Relação com Comunidade (CRC), Prefeitura de Porto Alegre.

instrumento de catalizador de participación ciudadana dado que son porcentajes muy notables en comparación con procesos en urbes de la envergadura y complejidad de Porto Alegre. Más aún si se considera que a lo largo del tiempo se ha producido de forma sostenida un incremento en las tasas de participación en el proceso. Ahora bien, un análisis más detallado a las 16 áreas geográficas en las que se haya estructurada la ciudad para la operación del presupuesto participativo nos revela variaciones muy expresivas en las tasas de participación. Mientras que en cinco de estas áreas la proporción de participantes es cercana al 4% del total de la población, en el resto los niveles oscilan entre 1,8% y el 0,18%¹⁰. Si consideramos que los habitantes de las primeras son, principalmente, personas que entrarían en la categoría de “clase media baja” y que en las áreas con menores tasas de participación son tradicionalmente las zonas donde habita la “clase media” y la “clase media alta” resulta evidente el sesgo en el tipo de representatividad ciudadana que puede atribuirse al presupuesto participativo en Porto Alegre. Un sesgo que vuelve a hacerse evidente al observar como la mayoría de los recursos municipales involucrados en este proceso han sido canalizados para satisfacer las demandas que son propias de la “clase media baja”, como son las soluciones habitacionales. Aun cuando pudiera parecer cuestionable esta situación, no debiera sorprendernos en la medida en que, tal y como señalamos, el presupuesto participativo no sólo debe entenderse en clave participativa, sino también en clave redistributiva. El verdadero cuestionamiento aparece cuando al amparo de este proceso redistributivo se han producido en algunas de las áreas donde el presupuesto participativo es actualmente más activo importantes vuelcos en las preferencias electorales en favor del PT. Sería el caso, por ejemplo, de Retinga. Una zona en la que hasta hace pocos años el partido de oposición, el PDT, contaba con un amplio respaldo. La posibilidad planteada de que estamos asistiendo a la gestación de nuevos patrones de clientelismo entre el PT y los movimientos vecinales vuelve a tomar fuerza si, tal y como plantea Baierle, casi un 10% de los afiliados al PT en la ciudad de Porto Alegre han sido contratados para cumplir con labores de desarrollo comunitario ligadas al presupuesto participativo¹¹. Finalmente, y más allá de cualquier tipo de especulaciones, lo que sí resulta claro es que en los últimos años se ha producido una marcada

¹⁰ Documento *Quem é o público do Orçamento Participativo*, CIDADE, Porto Alegre, 2001.

¹¹ BAIERLE, Sergio “OP ao termidor?” in Joao Verle y Luciano Brunet (orgs), *Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*- Porto Alegre: Edit Guayí, 2002.

rutinización en los procedimientos del presupuesto participativo. Ya sea por el conformismo generado por los reconocimientos obtenidos por la iniciativa o por cualquier otro tipo de interés más intencionado por sus gestores, lo cierto es que esta situación inhibe al presupuesto participativo de uno de sus rasgos más notables en su concepción y puesta en marcha durante sus primeros años, la oportunidad que otorgaba a sus participantes a cuestionar y regenerar de forma constante sus procedimientos.

Recapitulando, que tras 15 años de su inicio las principales virtudes del presupuesto participativo de Porto Alegre son su carácter innovador al favorecer nuevas prácticas de democracia deliberativa en torno a un proceso decisorio real para la ciudadanía, su contribución a la transparencia en la gestión municipal y su efecto redistributivo. Por otro lado, los elementos que nos parecen más cuestionables son su incapacidad para atraer hacia él a amplios segmentos de la población y la ausencia de medios efectivos para inhibir posibilidades de su instrumentalización partidista.

El Internet aparece en el escenario del presupuesto participativo de Porto Alegre como una herramienta con gran potencialidad para fortalecer y expandir sus fortalezas y minimizar sus falencias. Veamos a continuación en que medida ha cumplido el rol asignado. Para entender el papel de Internet en el presupuesto participativo cabe detenerse en el papel que ha jugado la comunicación como uno de los ejes operadores de todo el mecanismo. Según Patricia Pessi, es posible distinguir tres tipos de roles asignados a la comunicación. En su etapa inicial la comunicación cumplió una función básicamente movilizadora de la ciudadanía en torno a la nueva iniciativa. Un objetivo que trato de lograrse con unos recursos y estrategias comunicacionales muy precarias. Ya en una segunda etapa, y una vez que el presupuesto participativo se fue consolidando, se avanza hacia una comunicación de carácter corporativo que busca visibilizar la iniciativa tanto al interior de la ciudad como fuera de ella. En una última etapa, todavía inconclusa, la comunicación ha servido al objetivo común de el presupuesto participativo como eje medular de toda la gestión municipal¹². La incorporación de Internet al presupuesto participativo se produce en esta última etapa. Antes ya se había empezado a experimentar con su uso. Fue en 1996 cuando por primera vez empiezan a utilizarse los recursos comunicacionales que provee esta

¹² PESSI, Patricia *e-OP. Una Nova Prática Comunicativa do Orçamento Participativo em Porto Alegre*, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

tecnología en forma de un portal informativo relativo a los aspectos más básicos sobre el presupuesto participativo. Pero su impacto en el proceso fue más testimonial que real. Serían necesarios que transcurrieran varios años para que el desarrollo de capacidades tecnológicas en el municipio en el marco de las iniciativas en gobierno electrónico terminaran llevando a considerar su incorporación al funcionamiento del presupuesto participativo. Pero aún más importante, que tomará fuerza el cuestionamiento sobre las debilidades de la gestión del presupuesto participativo en términos de falta de capacidad de escrutinio sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la ciudadanía o de intervencionismo político-partidista del presupuesto durante los últimos años de la tercera administración municipal del PT (1997-2000). Frente a esta situación, el candidato y posteriormente alcalde del PT Genro Tarso se comprometió a perfeccionar el mecanismo, considerando como una de las herramientas para ello un mayor uso de Internet. De esta forma se dio inicio en el año 2001 a lo que se conoce como el “e-Orçamento Participativo” o presupuesto participativo electrónico de Porto Alegre.

Fueron dos los planteamientos que se enfrentaron al momento de fijar el papel que debía asignar a Internet. Un primer planteamiento favorecía una fuerte penetración de Internet en razón de su potencialidad para fortalecer el presupuesto participativo atrayendo a amplios grupos de la ciudadanía que hasta el momento se habían mantenido ajenas a él, así como para dotar de mayor eficiencia a sus estructuras y procesos comunicacionales. Sus principales defensores se encontraban en aquellas instancias municipales que daban soporte técnico al presupuesto participativo, especialmente aquellas encargadas del soporte informático. Un segundo planteamiento mostraba gran escepticismo y reticencias hacia los aportes que podía hacer Internet al presupuesto participativo y mostraba sus temores hacia las consecuencias que en términos políticos podía tener esta iniciativa. El apoyo que este planteamiento encontró en las principales esferas del poder político al interior del municipio y el PT condujo a que la iniciativa de incorporar Internet al presupuesto participativo partiera amputada desde sus orígenes. La premisa era que el Internet sólo debía utilizarse para potenciar los procedimientos ya existentes y no para tratar de provocar modificaciones. Lo que se expresó en hacer ineludible la presencialidad para poder participar en el presupuesto. Si bien las personas contaron a partir del 2001 con la posibilidad de canalizar sus demandas y preferencias particulares sobre la asignación de recursos a través de Internet del presupuesto, sólo sería considerada en las asambleas de las rondas preparatorias si su autor participaba en

ellas y las defendía personalmente. Otra constatación de esta decisión de convertir la presencial en requisito esencial de la participación en el presupuesto participativo fue la ausencia de chats, foros, listas de interés u otro tipo de dispositivos que habilitaran la posibilidad de deliberar en línea al margen de las asambleas.

Durante el primer año de la puesta en marcha fueron más de 600 personas las que se inscribieron para participar en el presupuesto participativo vía Internet. Ya en el siguiente año, el 2002, el número de inscritos bajó a 166 y en el 2003 apenas se alcanzaron 100 personas. Estos números son el mejor reflejo de la falta de motivación que encontraron los internautas del presupuesto participativo en razón de su percepción sobre la baja o nula incidencia que su participación por esta vía podía llegar a tener en el proceso decisorio. De hecho, más del 70% de las demandas que fueron canalizadas a través de Internet no llegaron a ser consideradas por las asambleas de las rondas preparatorias en el presupuesto participativo. En resumen, la primacía de la lógica político-partidista amputó las potencialidades de esta primera experiencia de presupuesto participativo electrónico en Porto Alegre y fue origen de su evidente fracaso¹³.

Algunos datos rescatables de la experiencia son expresivos de que esta potencialidad para fortalecer el presupuesto participativo existían y podían haber sido desarrollados con mayor alcance. Así, por ejemplo, la mayoría de las personas que se inscribieron en el presupuesto participativo correspondían a zonas de la ciudad que hasta el momento se habían destacado por mantenerse ajenas a él. Concretamente la zona centro de la ciudad habitada principalmente por el segmento de la población ubicada en el categoría de clase media y clase media alta. Otros aspectos positivos todavía perduran Otro elemento importante fue su contribución a fortalecer la transparencia del presupuesto participativo. El Internet se demostró, y todavía sigue siéndolo, un magnífico medio para que los ciudadanos no sólo tuvieran conocimiento de las prioridades presupuestarias establecidas en cada instancia del proceso, sino también para seguir el cumplimiento de estos compromisos¹⁴. Finalmente, la incorporación de

¹³ Los datos sobre el e-presupuesto participativo en Porto Alegre fueron facilitados por la Companhia de Processamento de Dados do Município (Procempa), la Coordenação de Relação com Comunidade (CRC) y Gabinete do Planejamento (GABPLAN) de la Prefeitura de Porto Alegre durante la estadía del autor en diciembre de 2003.

¹⁴ Puede observarse en <http://www.portoalegre.rs.gov.br/Op/default.htm>

Internet también ha significado un aporte sustantivo para la difusión del presupuesto participativo. Principalmente hacia el exterior.

A diferencia de lo acontecido en Porto Alegre, algunas ciudades brasileñas parecen haber avanzado con éxito en la incorporación de Internet a la operatoria del presupuesto participativo. Sería el caso, por ejemplo, de Ipatinga en Minas Gerais¹⁵. También en esta localidad hubo gran desconfianza y fuertes presiones para limitar el alcance de la nueva tecnología en un presupuesto participativo que, al igual que en Porto Alegre, se inició a fines de los ochenta. Sin embargo, toda una serie de factores inhibieron su impacto. Entre éstos cabe destacar el tamaño de la ciudad, con una población 8 veces menor a Porto Alegre, la integración entre el desarrollo del presupuesto participativo electrónico y las políticas de inclusión digital en la población y, finalmente, el liderazgo político ejercido desde la alcaldía en torno a esta propuesta.

Conclusiones.

A lo largo de este artículo hemos buscado desarrollar una propuesta normativa sobre la e-democracia, ligada a una concepción deliberativa de la democracia, y abordar las dificultades de su concreción práctica a través de un conjunto de arreglos institucionales en la escala local. Somos conscientes, como avanzamos al inicio, de las limitaciones en que desarrollamos nuestro trabajo dada la novedad que supone la reflexión sobre el impacto de Internet en la democracia, pero también a su sobre exposición mediática. Vamos por tanto a aprovechar este último espacio para de forma sintética proponer algunas pautas por donde avanzar.

La primera sería la necesidad de avanzar aceleradamente en identificar, analizar y sistematizar las evidencias sobre e-democracia a efecto de combatir la mitología y proyecciones exageradas que en los últimos tiempos esta acompañando a esta temática.

La segunda refiere a la importancia de establecer canales de comunicación entre las iniciativas germinales de e-democracia local para favorecer el aprendizaje y transferencia de experiencia en esta etapa crítica para su consolidación y sustentabilidad en el tiempo.

¹⁵ Véase al respecto del caso de Ipatinga FARIA, Antonio y Otavio Prado, *Orçamento Participativo Interativo*, Fundação Getulio Vargas, Sao Paulo, 2002.

La tercera plantea la necesidad de llevar el debate sobre la e-democracia de los espacios elitistas y academicistas en los que actualmente se está desarrollando y ampliar al conjunto de la ciudadanía dentro de un marco más amplio de mejoramiento de la institucionalidad democrática existente.

Finalmente, orientar el diseño de nuevas prácticas de e-democracia local a iniciativas efectistas y con posibilidades de lograr resultado en el corto plazo para lograr su legitimación como herramienta de la democracia. En este sentido, uno de los desafíos más interesantes que nos podemos plantear es como utilizar Internet para atraer hacia la participación política el segmento de la población que aparece más disociado a ella, pero más cercano a las nuevas tecnologías, la juventud.