Globethics Repository



Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación pública en los espacios locales [Internet and new opportunities for public deliberation in local spaces]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Porras, José Ignacio
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-19 20:10:20
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218715

Nueva Sociedad
Separatas

José Ignacio Porras

Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación pública en los espacios locales

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 195, enero-febrero 2005, pp 102-116.

© Nueva Sociedad

NUEVA SOCIEDAD es un proyecto de la FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

NUEVA SOCIEDAD
Apartado 61.712, Caracas 1060-A, Venezuela.
Telfs.: (58-212) 267.3189 / 265.0593, Fax: 267.3397
Correo E: nuso@nuevasoc.org.ve
Web: www.nuevasoc.org.ve

Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación pública en los espacios locales

Recientemente se ha extendido el consenso sobre las posibilidades que ofrece internet para revitalizar las instituciones de la democracia representativa. Nos proponemos contribuir a este emergente debate eludiendo las mitificaciones y proyecciones exageradas que propicia su sobreexposición mediática. Trazaremos algunas precisiones conceptuales y teóricas sobre la democracia electrónica, nos centraremos en las posibilidades y dificultades del desarrollo de la «e-democracia» en los espacios locales, y sintetizaremos algunas propuestas a fin de validar el uso de internet como medio para mejorar nuestras democracias.

José Ignacio Porras

Internet, política y democracia local

A nadie se le puede escapar que la aparición de internet abre 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

José Ignacio Porras: cientista político; profesor investigador de la Universidad Bolivariana de Chile; consultor en gobiernos y organismos internacionales en proyectos de e-democracia, participación ciudadana y fortalecimiento de capital social.
Palabras clave: democracia representativa, internet, e-democracia, Brasil.
Nota: El autor agradece el apoyo prestado por la Fundación Ford (Región Andina y Cono Sur) en la elaboración del trabajo de investigación en el que se basa este artículo.

«qués» y los «por qués» que parece difícil establecer cualquier tipo de aseveración sobre cuáles son esos horizontes. En estas circunstancias, gran parte de las proyecciones que se han elaborado sobre la llamada democracia electrónica o «e-democracia» se basan en un desmesurado énfasis en los factores tecnológicos, llegando, a partir de ahí, a conclusiones diversas y contradictorias. Así, mientras algunas plantean que el potencial comunicativo de internet nos va a conducir inexorablemente a un proceso de revitalización de nuestras democracias representativas, al permitir la aparición de una ciudadanía más informada y participativa, en otras tantas no solo se desconfía de la capacidad de la red para producir cambios sustanciales en la institucionalidad democrática, sino que además se alerta sobre la posibilidad de que estas nuevas tecnologías agraven los problemas existentes al abrir, por ejemplo, una divisoria entre aquellos ciudadanos con acceso y capacidades para hacer uso de sus derechos políticos a través de ellas, y los que no los tienen.

Los hechos manifiestan la emergencia de una ciudadanía más autónoma y más reflexiva

La adopción de una actitud más reflexiva nos obliga a alejarnos del determinismo tecnológico que destilan ambas posturas y a buscar entroncar nuestros planteamientos en una visión más amplia que otorgue primacía a los factores de carácter institucional. Esto es, donde internet se convierta para los actores de la arena política en un medio instrumental con el que hacer valer sus preferencias dentro de un conjunto de arreglos institucionales que, a su vez, son susceptibles de ser modificados por las decisiones que adoptan los actores. Desde esta perspectiva, el objetivo pretendido en este artículo es vislumbrar tanto las oportunidades como los riesgos que implica el uso de internet para mejorar el funcionamiento de la democracia a escala local, tomando como perspectiva analítica la convergencia o divergencia entre las potencialidades comunicacionales de esta nueva tecnología y las características de la institucionalidad política.

La democratización de la democracia e internet

La democracia está en crisis y de ello da cuenta una fuerte base empírica acumulada en los últimos tiempos; una evidencia que muestra también que esta crisis tiene nuevos síntomas que la diferencian de otras anteriores. Ya no se trata de una situación provocada por la rivalidad con regímenes políticos alternativos, sino por la creciente desafección de la ciudadanía hacia las instituciones y actores políticos desde los que operan las democracias. Es una crisis, por tanto, con un carácter claramente endógeno y que requiere para su solución la búsqueda de nuevas fuentes de legitimidad, que no respondan a una acepta-

ción de las democracias en razón de los defectos de los otros sistemas, sino por sus virtudes intrínsecas. Pero enfrentar ese desafío solo parece posible en la medida que se pueda transformar la institucionalidad política existente, todavía anclada en una concepción minimalista y procedimental de la democracia propia del siglo XIX, y avanzar en la construcción de nuevos dispositivos institucionales que hagan plausible un protagonismo activo de la ciudadanía en la construcción permanente de la democracia.

Cobra cada vez mayor fuerza la construcción de otro tipo de alternativa

No quedan ya demasiados argumentos para aquellos que buscan reducir el reclamo de más y mejor democracia a círculos intelectuales o academicistas alejados de las «preocupaciones reales» de los ciudadanos. Cada vez son más frecuentes los hechos que manifiestan la emergencia de una ciudadanía más autónoma y más reflexiva, que desborda las instituciones de la democracia representativa haciendo sentir con fuerza su demanda de «democratización de la democracia».

Dado que todas 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 extrañar el ímpetu con que se defiende desde todos los prismas políticos la incorporación de fórmulas de democracia directa como variante alternativa al mandato de representación. Esta contraposición entre ambas formas de democracia no es nueva. En la exploración teórica que entre mediados del siglo XVIII y principios del XIX fue fundamentando la idea de que un orden político legítimo no puede operar sin incorporar la voluntad popular, se encuentran ya argumentos a favor y en contra tanto de la democracia directa como de la representativa. Lo novedoso en los últimos tiempos es el desafío del diseño y aplicación de fórmulas cada vez más complejas para gestionar una mayor y constante participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

Algunos ejemplos de esta nueva ingeniería política son la instauración de mecanismos para la selección directa de candidatos a través de reformas electorales que incorporen listas abiertas o el establecimiento de diferentes formas de primarias dentro de los partidos. Fórmulas todas que se suman a aquellas con las que tradicionalmente se ha buscado paliar los déficit propios del funcionamiento de la democracia representativa –como son los referendos populares–, pero que igualmente tienen un alcance limitado en su propósito, ya que operan a partir de una lógica basada en la agregación de preferencias individuales, lo que supone desconocer el carácter colectivo de la democracia. La expresión más

transgresora de esa forma de concebir la democracia directa es el amplio consentimiento que han acabado obteniendo las encuestas de opinión pública u otros medios de medición de «las preferencias de la ciudadanía» en la orientación y/o referendo de las decisiones de la clase política. Detrás de ello se trasluce una concepción de una fórmula alternativa a la democracia representativa basada en el convencimiento de que esta puede operar desde la misma lógica de funcionamiento del mercado. En otras palabras, una concepción plebiscitaria de la democracia que encuentra expresiones más cercanas en casos como el gobierno de Alberto Fujimori en Perú o de Carlos Saúl Menem en Argentina, pero que alcanza con diferente intensidad a democracias de todas las latitudes.

Frente a esa posibilidad, cobra cada vez mayor fuerza la construcción de otro tipo de alternativa basada en recuperar uno de los aspectos consustanciales en el funcionamiento de la democracia desde sus orígenes: la deliberación[1]. Por tal se entiende el acto público en el 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. El mejor exponente contemporáneo de esta tradición es Jürgen Habermas[2], 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 articular el proceso informal de la formación discursiva de la voluntad de la 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.

El planteamiento habermasiano ha adquirido nueva relevancia tras la aparición de internet, al habilitar nuevas posibilidades para el ejercicio de la deliberación pública. Los dispositivos interactivos y multifuncionales de las tecnologías recientes nos permiten eludir el control que determinados actores públicos

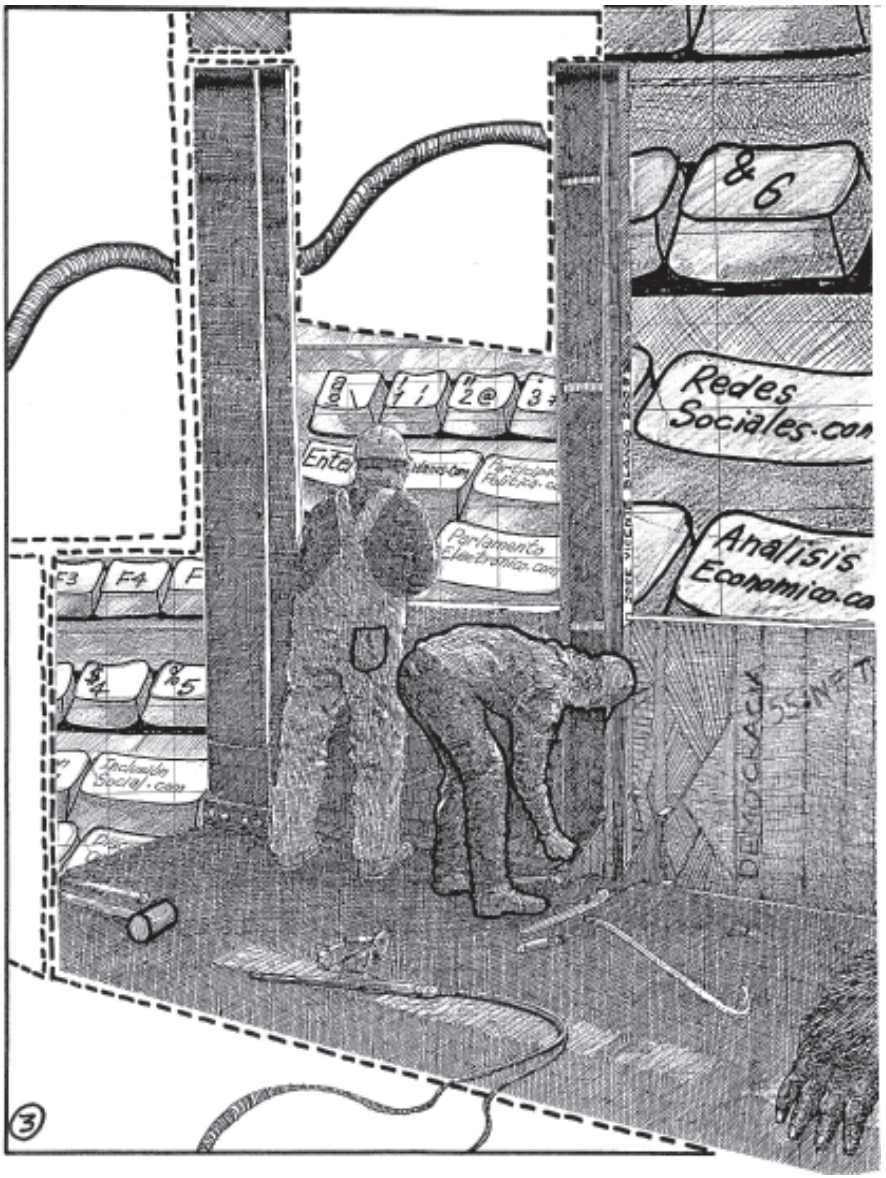
1. Una obra de referencia de esta apuesta por avanzar en la democracia deliberativa es el libro colectivo de Jon Elster (org.): *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
2. Algunos títulos de referencia de la extensa bibliografía del filósofo alemán sobre el tema son los siguientes: *Teoría y praxis*, Atalaya, Madrid, 1999; *Between Facts and Norms*, MIT Press, Cambridge, 1995; *Teoría de la acción comunicativa*, Cátedra, Madrid, 1994; *Conciencia moral y acción comunicativa*, Península, España, 1991.

Se abre una divisoria entre aquellos que tienen acceso a internet y los que no lo tienen

y privados ejercen en la producción y gestión de la comunicación política, y hacen plausible pensar en una arena conversacional en la que: a) todos los actores pueden ejercer indistintamente como emisores o receptores; b) se produzca una ilimitada cantidad y variedad de informaciones, sin otras restricciones que las que se autoimpongan sus emisores; y c) puedan darse formas de conexión colectiva en tiempo real y, por tanto, la formación de flujos discursivos. Ahora bien, entraríamos en contradicción con nuestros argumentos iniciales si confiáramos en que el potencial comunicativo de internet nos debe conducir inexorablemente a uno u otro tipo de construcción democrática. El desarrollo de ese potencial se encuentra mediado por toda una serie de barreras que conviene considerar y valorar en su real alcance.

Al igual que internet puede habilitar fórmulas de comunicación política descentralizada, también puede ser el soporte de fórmulas extremas de centralización de la comunicación. De hecho, los estudios más sólidos que tenemos sobre su topografía 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 una manifiesta invisibilidad del resto. Por contraste, el núcleo central, donde se encuentran las páginas más consultadas, puede ser alcanzado desde cualquier punto y es visible para todos[3]. 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 en una favorable estructura de oportunidades políticas. En este sentido es bien conocida, por ejemplo, la importancia de internet en la or-ganización de algunos de los movimientos sociales más periféricos del sistema, tales como el movimiento antiglobalización[4]. Todo ello pareciera dar razones a Pipa Norris cuando plantea que hasta el momento la principal contribución de internet debe ser medida más 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 política[5].

3. Albert-Laszlo Varabais: *Linked. The New Science of Network*, Perseus, Nueva York, 2002.
4. V. al respecto Manuel Castells: *La galaxia internet: reflexiones sobre internet, empresa y sociedad*, Plaza & Janés, Madrid, 2001.
5. «Preaching to the Converted? Pluralism, Participation and Party Websites» en José Ignacio Porras y Rubén Araya (eds.): *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.



Un segundo condicionante a considerar es la conocida «brecha digital». Todos los datos son expresivos de cómo se abre una divisoria en las sociedades entre aquellos que tienen acceso a internet y los que no lo tienen. Así, por ejemplo, y en el caso concreto de América Latina, los datos de la Cepal revelan que el nivel

Han sido mucho más comunes las distorsiones que las similitudes

de penetración de la red en el decil de mayores ingresos de la población es del 68,9%, mientras que en el resto apenas alcanza a un 10%[6]. No pueden caber dudas, frente a esta situación, de que es justificable cuestionar la validez de internet para mejorar nuestras democracias. Ahora bien, conviene ser cauto al valorar el impacto real de la brecha digital y, principalmente, su proyección en el tiempo. Por un lado, no es posible desconocer la multiplicidad de accesos públicos que por iniciativa gubernamental o iniciativa privada se están extendiendo aceleradamente en todos los países. La habilitación de escuelas, bibliotecas o sedes ve-cinales como telecentros abiertos a la comunidad definen una dimensión territorial de la problemática mucho más optimista. Por otro lado, y tomando como referencia histórica la penetración de otro tipo de bienes de consumo, es posible creer que la tendencia a futuro será hacia la universalización de internet en am-plios segmentos de la sociedad (nos referimos, por ejemplo, al caso de la tele-visión). Más aún si tomamos en cuenta el crecimiento exponencial que en los últimos años ha tenido la demanda de internet en América Latina, superando en términos relativos a la de otras regiones del mundo[7].

El último obstáculo que se interpone al pleno desarrollo del potencial de internet como herramienta para el mejoramiento de la democracia es, sin duda, el más complejo y difícil de superar. Nos referimos a la preexistencia de un desarrollo maduro de una esfera pública. Por tal se entiende el espacio en el que los ciudadanos debaten libremente los temas que afectan su bienestar común, y ponen en tela de juicio la actuación de las autoridades de gobierno. Como parte de ese proceso deliberativo recurrente toman forma los valores cívicos que guían la conducta ciudadana. Resulta posible distinguir algunas condiciones que identificarían lo que podemos entender como un tipo ideal de esfera pública. La primera de ellas sería la convicción entre los ciudadanos de que existe una relación directa entre su participación en ese ámbito y el desarrollo de su bienestar particular. Para ello se hace preciso generar en la ciudadanía una expectativa razonable de que a través del ejercicio deliberativo va a poder incidir en las decisiones de sus gobernantes. En segundo lugar, el desarrollo de una esfera pública depende, asimismo, de que exista entre todos sus participantes un sentimiento de pertenencia a una comunidad. Tales sentimientos se arraigan en las experiencias compartidas, pasadas y presentes, de mutua necesidad y obliga-

6. V. al respecto Jorge Katz y Martín Hilbert: *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago de Chile, 2003.
7. V. al respecto International Telecommunications Union: «World Telecommunication Indicators Database» en <www.itu.ch>.

ción recíproca, que surgen en el contexto de múltiples actividades en común e interacciones de carácter económico, social, político y cultural. Es este sentimiento el que dispone a los ciudadanos a vincular sus intereses particulares al bien público de su comunidad. Por último, el desarrollo de un tipo ideal de esfera pública requiere de la adopción, por parte de los ciudadanos, de ciertas disposiciones que no solo se relacionan con la aceptación formal y explícita de las reglas del juego que estructuran el ejercicio deliberativo en la esfera pública, sino también con el desarrollo de hábitos tales como la tolerancia hacia los demás, la resistencia al abuso de poder o la responsabilidad por las consecuencias de toma de decisiones falibles[8].

Experiencias en e-democracia local: el presupuesto participativo electrónico en Porto Alegre

Al contrastar el tipo ideal de esfera pública que hemos delimitado con la realidad histórica y presente de la institucionalidad política que sustenta nuestras democracias, es notorio que han sido mucho más comunes las distorsiones que las similitudes. Las herencias de regímenes políticos autoritarios y de tradicionales políticas «in-civiles» han ido de la mano con la configuración de esferas públicas excluyentes, dominadas por sistemas credenciales dogmáticos y en donde un grupo reducido de actores ejerce el control sobre las formas y contenidos de la deliberación pública. Las expresiones más cercanas a nuestro tipo ideal se encuentran en aquellos escenarios donde se apoyan en la existencia de un fuerte soporte comunitario, y en donde metafóricamente es posible retrotraerse al punto de partida del imaginario de la teoría del contrato social, dadas las débiles fronteras que delimitan «lo social» de «lo político». Esto es, un espacio local en el que las decisiones políticas toman forma dentro de una geometría variable de centros de poder que mantienen una estructura estable de relaciones a partir de una percepción de mutua dependencia. Es en estos espacios locales donde reconocemos las iniciativas más avanzadas de e-democracia local.

Llegados a este punto, conviene detenerse y establecer algunas precisiones conceptuales dada la proliferación de iniciativas que son autocalificadas como experiencias en e-democracia local. En su mayoría, sin embargo, tales iniciativas están más motivadas por mejorar la gestión y provisión de servicios de los municipios a partir del uso de internet y el resto de las tecnologías de información y comunicación, que por favorecer la apertura de espacios para la partici-

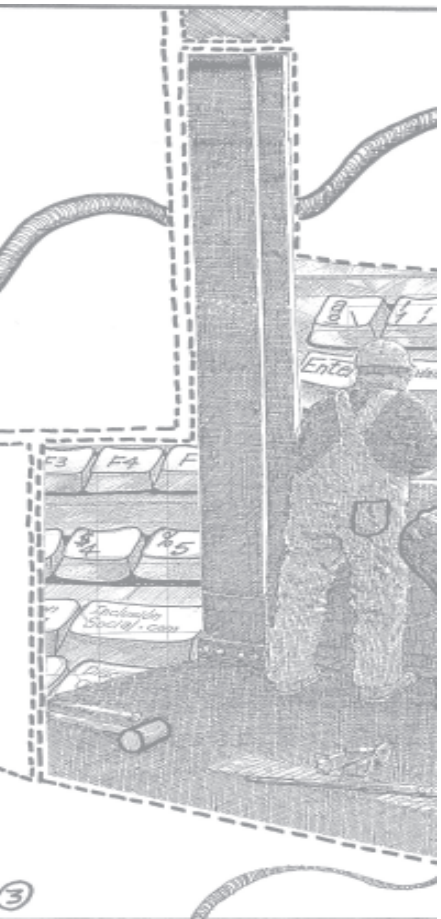
8. V. al respecto Víctor Pérez-Díaz: *La esfera pública y la sociedad civil*, Taurus Ciencias Sociales, Madrid, 1997.

pación ciudadana. Una clara constatación de ello es que los flujos de comunicación que habilitan estos esquemas son siempre unidireccionales, del municipio al ciudadano. En otros casos, estas iniciativas acceden a la instauración de flujos bidireccionales estableciendo dispositivos para recopilar y procesar las demandas ciudadanas. Este tipo de proyectos, que desde nuestro punto de vista entra únicamente en la categoría de gobierno electrónico, contrasta con los de e-democracia propiamente dicha, conforme se desprende de la propuesta normativa desarrollada en este artículo. De hecho, su punto de referencia deja de estar en el municipio, transcendiendo hacia el conjunto de actores que son parte de una determinada comunidad, los cuales encuentran en un entorno telemático nuevos medios para fortalecer y expandir el intercambio de información, y la comunicación y cooperación de actividades concretas 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 pueda contraponer sus diferentes lecturas sobre el bien común y llegar a acuerdos. Se trata, por tanto, de flujos complejos y discursivos en los que el municipio es un actor más que actúa como facilitador del proceso deliberativo. El ejemplo más cercano a este modelo serían las llamadas «redes ciudadanas», cuyos referentes históricos se encuentran en las iniciativas desarrolladas desde mediados de los años 90 en ciudades como Seattle en Estados Unidos, Ámsterdam en Holanda o Bologna en Italia. En el caso de América Latina, durante los últimos años se han desarrollado iniciativas en la misma línea bajo el formato de portales ciudadanos, plazas públicas virtuales o municipios transparentes. En mayor o menor medida, todas estas iniciativas se inspiran en modelos foráneos. Nos resulta, entonces, mucho más atractivo relevar algunas de las enseñanzas que aporta el caso de estudio de la incorporación de internet al presupuesto participativo de la ciudad brasileña de Porto Alegre, por su carácter plenamente autóctono.

A nuestro juicio, son cinco las características que definen el modelo del presupuesto participativo. La primera es que se trata de un proceso que implica la cesión de soberanía por parte de los cargos electos del municipio hacia una estructura de asambleas, organizadas con base en la territorialidad y en temáticas transversales, a las que son convocados a participar todos los ciudadanos. La segunda es que el presupuesto participativo opera a partir de una combinación de fórmulas de democracia directa, pero también de democracia representativa. La soberanía delegada por los cargos electos a las asambleas es, a su vez, delegada: en este caso a aquellos ciudadanos que son elegidos como representantes de cada una de las asambleas para trasladar sus intereses a las instancias superiores del presupuesto participativo. Una tercera característica serían los

filtros de carácter técnico que se aplican a las demandas de la ciudadanía. La priorización de los gastos de los recursos municipales surgidos de las asambleas es evaluada 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 solo genera disposiciones para la toma de decisiones de la ciudadanía sobre el gasto municipal, sino para asegurar que se cumplan esas decisiones. Finalmente, cabe señalar que el presupuesto participativo no es un procedimiento neutro, sino que se encuentra motivado por un fin redistributivo a favor de aquellos segmentos de la población que tradicionalmente son los más necesitados del apoyo que pueda prestar el municipio.

Con el paso de los años, la práctica del presupuesto participativo se ha expandido no solo entre los municipios de Brasil, sino en muchos otros países, pero es sin duda en Porto Alegre donde este avanzado modelo de participación ciudadana alcanza sus niveles más altos de desarrollo. Lo que nos lleva a preguntarnos por los factores propios de esta ciudad brasileña que han favorecido la consolidación del presupuesto participativo, pero que no son transferibles a otras latitudes. Fijemos la atención en algunos de ellos. El primero tiene que ver con la caracterización de Porto Alegre como una ciudad de servicios que ya a fines de los años 80 había logrado estabilizar su población, lo que favoreció que entre sus habitantes surgiera un sentimiento de pertenencia a la ciudad y de interés por su problemática. Un segundo factor a destacar es la notable capacidad de organización y movilización política que tradicionalmente ha caracterizado a su sociedad civil. Uno de sus mejores ejemplos es la articulación de un fuerte movimiento vecinal que tuvo un rol protagónico en la lucha contra la dictadura militar y en todo el proceso de transición a la democracia. Finalmente, un tercer factor a considerar son las redes de lealtades políticas existentes entre ese movimiento vecinal y los dos partidos que disputaron el poder municipal en la etapa de gestación del presupuesto participativo, el Partido Democratico Trabalhista (PDT) y el Partido de los Trabalhadores (PT). Tras la victoria de este último dentro de la coalición de partidos de iz-



quierda denominada Frente Popular, la implantación de algún tipo de mecanismo como el presupuesto participativo se convirtió en un compromiso electoral prácticamente obligado. Pero además, y dado el precario equilibrio de fuerzas que sostenía la nueva administración, consecuencia del control que ejercían el PDT y las otras fuerzas opositoras en la Câmara de Vereadores o consejo municipal, el presupuesto participativo pasó también a ser una herramienta de gran valor instrumental para poder sacar adelante las considerables reformas pretendidas por el nuevo gobierno, principalmente la reforma fiscal de la ciudad.

En 2001 se dio inicio al presupuesto participativo electrónico de Porto Alegre

Transcurridos 16 años desde el inicio del presupuesto participativo de Porto Alegre, algunas de las virtudes que con mayor frecuencia se le atribuyen son su capacidad para involucrar de forma sostenida a la ciudadanía en la gestión municipal, su contribución a la transparencia en el manejo de los recursos del municipio, y su efecto redistributivo al favorecer la satisfacción de las demandas de los habitantes de la ciudad ubicados dentro de la categoría de «clase media baja»[9]. Aún más relevante para la temática atendida en este artículo es el proceso de aprendizaje cívico de carácter deliberativo que se ha dado en torno del presupuesto participativo. Sus asambleas habilitan a los ciudadanos para contraponer diferentes lecturas del bien común y alcanzar acuerdos sobre el mismo, lo que termina expresándose en las prioridades que se asignan al gasto de los recursos municipales. A través de esta experiencia práctica en el ejercicio deliberativo, los ciudadanos desarrollan aquellas disposiciones cognitivas y morales que hacen plausible en democracia la búsqueda de los intereses particulares a partir del respeto a la libertad de los demás, así como la cooperación para la consecución de los intereses comunes.

Ahora bien, cabe ser cauto sobre los límites a la deliberación pública que plantea la práctica del presupuesto participativo en Porto Alegre, dada su vulnerabilidad a la instrumentalización partidista. Esta situación, que durante los últimos tiempos ha empezado a ser señalada por algunos de los más reconocidos especialistas en la materia[10], no presenta todavía evidencias que permitan ir más allá de establecer ciertas hipótesis de carácter tentativo. Una de ellas sería el vuelco en las preferencias electorales que se ha producido en aquellas áreas

9. Para consultar una amplia y completa documentación sobre el presupuesto participativo de Porto Alegre, se sugiere visitar el sitio *web* de la ONG Cidade: <www.ongcidade.org/>.
10. Me refiero, entre otros, a Sérgio Baierle o Zander Navarro. Al respecto se recomienda la lectura de Leonardo Avritzer y Z. Navarro (orgs.): *A Inovação Democratica no Brasil*, Cortez Ed., San Pablo, 2002.

de la ciudad donde el funcionamiento del presupuesto participativo ha sido más activo. Tal sería, por ejemplo, el caso de Retinga, una zona en la que hasta hace pocos años el partido de oposición, el PDT, contaba con un amplio respaldo. Otro dato que apunta en la misma dirección lo aporta Baierle, al señalar que cerca de un 10% de los afiliados al PT en Porto Alegre ha sido contratado por el municipio para cumplir labores ligadas, directa o indirectamente, al funcionamiento del presupuesto participativo[11].

El uso de internet sigue siendo una herramienta fundamental para la difusión exterior del presupuesto participativo

Un último hecho a destacar en esta línea argumental es la marcada rutinización que a lo largo del tiempo se ha producido en los procedimientos del presupuesto participativo, inhibiendo las posibilidades de cambio que en su diseño original eran otorgadas a sus participantes al inicio de cada ciclo anual. Una situación que bien pudiera entenderse como una estrategia premeditada desde el municipio para afianzar su control sobre el presupuesto participativo. Las consecuencias de la reciente derrota del PT de Porto Alegre en las últimas elecciones municipales permitirán juzgar en su justa medida los cuestionamientos sobre el posible control partidista del proceso. Pero en lo que concierne a nuestro interés, nos desmarcamos aquí de esta preocupación y nos limitamos a vincularla al contexto en el que aparece internet como un elemento más en su desarrollo.

Para entender el papel de internet en el presupuesto participativo de Porto Alegre cabe detenerse en el que ha tenido 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[12]. En su etapa inicial la comunicación cumplió una función básicamente movilizadora de la ciudadanía. Un objetivo que trató de lograrse con unos recursos y estrategias comunicacionales muy precarios. En una segunda etapa, y una vez que el presupuesto participativo se fue consolidando, se avanzó hacia una comunicación de carácter corporativo que buscaba visibilizar la iniciativa tanto dentro de la ciudad como fuera de ella. En una última etapa, todavía inconclusa, la comunicación ha servido al objetivo común del presupuesto participativo como eje medular de toda la gestión municipal.

11. «OP ao Termidor?» en João Verle y Luciano Brunet (orgs.): *Construindo um Novo Mundo. Avaliação da Experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*, Ed. Guayí, Porto Alegre, 2002.
12. «e-OP. Una Nova Práctica Comunicativa do Orçamento Participativo em Porto Alegre», Tesis de Maestría, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

La incorporación de internet al presupuesto participativo se produce en esta última etapa (aunque ya antes se había empezado a experimentar con su uso). Fue en 1996 cuando por primera vez empezaron a utilizarse los recursos comunicacionales que provee esta 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. Sería necesario que transcurrieran varios años para que el desarrollo de capacidades tecnológicas en el municipio, en el marco de las iniciativas en gobierno electrónico, llevara a considerar su incorporación al funcionamiento del presupuesto participativo, pero aún más importante, para que cobrara fuerza el cuestionamiento de las debilidades de la gestión del presupuesto participativo en términos de falta de capacidad de escrutinio del 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 alcalde Genro Tarso (del PT) se comprometió a perfeccionar el mecanismo, considerando como una de las herramientas para ello un mayor uso de internet. De esta forma, en 2001 se dio inicio 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 cabía asignar a internet. El primero favorecía una importante penetración de la red en razón de su potencial para fortalecer el presupuesto participativo atrayendo a amplios grupos de la ciudadanía que hasta el momento se habían mantenido ajenos a él, así como para dotar de mayor eficiencia sus estructuras organizativas y procesos comunicacionales. Estos argumentos, defendidos principalmente desde las instancias técnicas encargadas de dar soporte informático a la iniciativa, encontraron escaso apoyo en los actores más alineados con la lógica político-partidista. Para ellos resultaba ineludible preservar la participación en las asambleas de base como el mecanismo principal de funcionamiento del presupuesto participativo, en concordancia con lo que había sido el modelo desde sus orígenes. Pero además de estos razonamientos, existía un evidente sentimiento de temor a las consecuencias políticas que podrían desprenderse de la creación, en el espacio virtual, de una estructura que funcionara paralelamente a las instancias tradicionales del presupuesto participativo, con la intervención de un nuevo tipo de ciudadanos y sin mecanismos eficaces de control de la deliberación y de los resultados del proceso. Por todo ello, se acabó imponiendo como premisa que internet solo resultaba útil en la medida que permitiera potenciar los procedimientos ya existentes y no como herramienta para provocar cambios sustanciales. Si bien a partir de 2001 las personas contaron con la posibilidad de canalizar sus demandas y preferencias particulares sobre

la asignación de recursos a través de internet, éstas solo serían consideradas en las asambleas de las rondas preparatorias si su autor participaba en ellas y las defendía personalmente. Asimismo, se desconoció cualquier posibilidad de crear dispositivos de comunicación múltiple, tales como *chats*, foros o «comunidades de interés», con los que se pudiera ejercer un proceso deliberativo en línea al margen de las asambleas.



Durante el primer año de su puesta en marcha, más de 600 personas se inscribieron para participar en el presupuesto participativo vía internet. En el año siguiente el número de inscritos bajó a 166, y en 2003 apenas se registraron 100 personas. Estos números son el mejor reflejo de la falta de motivación que encontraron los internautas, en razón de su percepción de 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 la red no llegaron a ser consideradas por las asambleas de las rondas preparatorias. Resulta interesante destacar que los que se inscribieron en esta etapa experimental del presupuesto participativo electrónico procedían de aquellas zonas de la ciudad que tradicionalmente se habían destacado por su bajo interés en el proceso[13]. Igualmente, que algunos de los resultados de esta experiencia aún perduran, por ejemplo, su contribución a mejorar la transparencia. Internet demostró ser un excelente medio, no solo para que los ciudadanos tuvieran conocimiento de las prioridades presupuestarias establecidas en cada instancia del proceso, sino también para seguir el cumplimiento de esos compromisos. Por último, el uso de internet ha sido y sigue siendo una herramienta fundamental para la difusión exterior del presupuesto participativo[14].

A diferencia de lo acontecido en Porto Alegre, algunas ciudades brasileñas parecen haber avanzado con éxito en la incorporación de internet al proceso del presupuesto participativo. Este sería el caso, por ejemplo, de Ipatinga en Minas Gerais. También en esta localidad hubo gran desconfianza y fuertes presiones para limitar la utilización de la nueva tecnología en un presupuesto participati-

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 el Gabiente do Planejamento (Gabplan) de la Prefeitura de Porto Alegre durante la estadía del autor en diciembre de 2003.
14. Así puede observarse en: <www.portoalegre.rs.gov.br/Op/default.htm>.

vo que, al igual que en Porto Alegre, se inició a fines de los años 80. Sin embargo, toda una serie de factores inhibió el impacto de las presiones. Entre ellos cabe destacar el tamaño de la ciudad, con una población ocho veces menor, la integración entre el desarrollo del presupuesto participativo electrónico y las políticas de inclusión digital en la ciudadanía, y finalmente el liderazgo político ejercido desde la Alcaldía en torno de esta propuesta, lo que ha sido un elemento clave[15].

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 en los espacios locales. Somos conscientes de las limitaciones en que se desarrolla esta propuesta, dada la novedad que supone la reflexión sobre el impacto de internet en la democracia. Vamos, por tanto, a concluir con un recetario de lecciones que permitan avanzar en la maduración de esta reflexión y en su traducción en iniciativas concretas de mayor alcance, complejidad y sustentabilidad en el tiempo.

La primera lección apunta como condición para el desarrollo de un proyecto de e-democracia local a la preexistencia de un proceso ya maduro de participación real, que haya generado entre los ciudadanos una expectativa razonable de su capacidad de incidir en la toma de decisiones políticas del municipio. En este sentido, también resulta aconsejable plantear el alcance inicial de este tipo de iniciativas en logros efectistas y altas posibilidades de lograr resultados visibles en el corto plazo, para asegurar una pronta validación del proceso. Una segunda lección refiere a la centralidad que debe asumir el municipio en la gestión y coordinación del proyecto. Más concretamente, a la voluntad política y liderazgo de la máxima autoridad municipal a favor de este tipo de iniciativa. Un liderazgo que aparece como especialmente apreciable en el momento que el desarrollo y la consolidación de la e-democracia local enfrente el escepticismo y la resistencia que surgen al interior del municipio. Una tercera lección viene dada por la importancia de contar con una ciudadanía organizada y altamente comprometida con la sustentabilidad del proceso. Finalmente, cabe considerar lo primordial que resulta que el desarrollo de cualquier proyecto de e-democracia sea parte de una estrategia más amplia que oriente todo el proceso de transición hacia la sociedad de la información en la comunidad: lo que permite avanzar integralmente en todas aquellas variables que intervienen en el desarrollo y la consolidación de una iniciativa de e-democracia local.

15. Respecto del caso de Ipatinga, v. António Faria y Otavio Prado: *Orçamento Participativo Interativo*, Fundação Getúlio Vargas, San Pablo, 2002.