

Participación ciudadana y tecnologías digitales: entre las grietas del estado y la transformación de la política

Gabriel Kaplún & Martín Martínez Puga

Universidad de la República (Uruguay)

gabriel.kaplun@fic.edu.uy / martin.martinez@fic.edu.uy

Resumen

En muchos ámbitos y procesos de participación ciudadana se utilizan, de modo más o menos sistemático, herramientas digitales. Analizaremos aquí las potencialidades y límites de estos usos en ámbitos y procesos convocados desde el Estado, a partir de un proyecto de investigación-acción desarrollado en Uruguay entre 2020 y 2022 por un equipo multidisciplinario que combina personas con formación en ingeniería, comunicación y ciencias sociales. Ubicaremos en primer lugar el contexto histórico-político y tecnológico en que se desarrollan estas experiencias. Analizaremos luego los factores que favorecen o desfavorecen la participación, así como las tensiones que las atraviesan. Daremos cuenta después de las funciones que pueden cumplir las herramientas digitales en ellos y la metodología de evaluación desarrollada para evaluarlas y seleccionarlas. Nos detendremos finalmente en la diversidad de formas, niveles u “órbitas” de participación que se registran habitualmente en los procesos participativos, en este caso comprendiendo tanto los ámbitos estatales como de los movimientos sociales. Concluiremos con algunas reflexiones sobre democracia, participación y tecnologías, en perspectiva política.

Palabras clave: Participación ciudadana, tecnologías digitales, modelos de democracia, investigación-acción interdisciplinaria, Uruguay

Citizen Participation and Digital Technologies: Between the Cracks in the State and the Transformation of Politics

Abstract

In many citizen participation spaces and processes, digital tools are more or less systematically used. Herein, we analyze the potentials and limitations of these social practices convened by the state, based on an action research project implemented in Uruguay between 2020 and 2022 by a multidisciplinary team composed of members coming from engineering, communication and social sciences. Firstly, we describe the historical, political and technological context in which these practices take place. Then, we proceed to analyze factors favoring or disfavoring participation, as well as tensions that run through them. The functions that digital tools can play in this topic and the methodology developed for selection and evaluation, are also addressed. In addition, we take a look at the diversity of ways, levels or “orbits” of participation that are frequently observed in participatory processes, involving both state and social movements spaces. Finally, we conclude with some reflections on democracy, participation and technologies from a political perspective.

Keywords: Citizen participation, digital technologies, models of democracy, interdisciplinary action-research, Uruguay

Data de submissão: 2023-12-15. Data de aprovação: 2024-03-25.

Revista Estudos em Comunicação é financiada por Fundos FEDER através do Programa Operacional Factores de Competitividade – COMPETE e por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projeto *LabCom – Comunicação e Artes*, UIDB/00661/2020.

Investigación-acción interdisciplinaria

Compartiremos aquí algunos de los resultados de un proyecto de investigación-acción sobre participación ciudadana en políticas públicas y herramientas digitales (2020-22). Aunque inicialmente adoptamos la denominación de e-participación o participación digital, utilizadas por agencias especializadas y en textos de referencia (ONU, 2020), desde el comienzo nuestra mirada no se limitó a lo que pasa exclusivamente en Internet, sino al uso de tecnologías digitales en instancias y procesos de participación ciudadana donde también puede -y suele- haber muchas cosas que no suceden en espacios digitales sino presenciales (Le Blanc, 2020). Al mismo tiempo, el momento en que realizamos el trabajo, atravesado en buena medida por la pandemia de Covid 19, redujo drásticamente estos espacios y provocó la virtualización de muchos de ellos. Y muchos mantuvieron luego ese carácter o lo incorporaron con mucha mayor frecuencia que antes. El tiempo histórico de este trabajo tuvo, entonces, aspectos que dificultaron su realización y otros que, tal vez, permitieron adelantar tendencias que pueden desarrollarse con mayor fuerza en el futuro.

El equipo de trabajo del proyecto tuvo un carácter fuertemente interdisciplinario. Reunió investigadores con formación en sociología, ciencia política, ingeniería informática y comunicación¹ y trabajó en convenio y en conjunto con un organismo público de referencia en esta temática, la Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC). Este organismo, dependiente de la Presidencia de la República de Uruguay, impulsó este proyecto en el marco de su agenda de trabajo con la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) que busca ampliar la democracia con el uso intensivo de herramientas digitales (Calderón y Lorenzo, 2010).

El foco de nuestro trabajo fueron los ámbitos y procesos participativos de iniciativa estatal para la generación de propuestas, el debate, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Incluye experiencias muy diversas tales como presupuestos participativos, consultas públicas, juicios ciudadanos, grupos representativos permanentes, plataformas de ideas ciudadanas y diversas combinaciones entre otras formas de participación (Heras, 2010; Seele y Peruzzotti, 2009). De forma genérica llamamos a estas distintas experiencias “ámbitos de participación ciudadana institucionalizada” (APC), siguiendo la terminología utilizada por la misma agencia gubernamental con la que se desarrolló el proyecto y que tiempo antes había realizado un mapeo de ellos (AGESIC, 2017).

Estas experiencias se encuadran en perspectivas políticas diversas: democracia participativa, gobierno abierto, democracia deliberativa, democracia radical, etc. aunque no siempre explicitan esta perspectiva (Almagro, 2016; Bachrach, 2014; Baiocchi y Ganuza, 2016; Carpentier, 2011). Muchas nacieron sin un uso específico de herramientas digitales; otras basan parte de su atractivo en ellas; casi todas las usan hoy, al menos en algunas etapas de los procesos participativos, buscando ampliar su alcance o mejorar su calidad en algún aspecto (Lindner y Aichholzer, 2020).

Nuestro proyecto comenzó, precisamente, por un estudio comparativo de este tipo de experiencias a nivel nacional e internacional. Simultáneamente analizamos un conjunto seleccionado de herramientas digitales utilizadas o utilizables en este tipo de experiencias. A partir de estos dos elementos realizamos un primer marco conceptual, metodológico y técnico para el uso de herramientas digitales en procesos participativos. Luego nos planteamos realizar dos experiencias piloto en base a este marco, incluyendo la implementación de una o más herramientas digitales. Finalmente reelaboramos el marco inicial, produciendo una guía para la participación ciudadana digital en Uruguay en ámbitos y procesos

1. Martín Martínez Puga, Soledad Morales y Gabriel Kaplún de la Facultad de Información y Comunicación; Juan José Prada, Raúl Speroni, Marcos Pastorini y Martín Steglich del Instituto de Computación de la Facultad de Ingeniería; Javier Landinelli, Alvaro Guerrero y Federico Rodríguez Hormaechea de la Facultad de Ciencias Sociales, todas de la Universidad de la República de Uruguay.

convocados por el Estado (Participa, 2024). Esta guía está dirigida principalmente a tomadores de decisiones políticas y técnicos que diseñan e implementan estos procesos, pero también puede ser útil para integrantes de organizaciones de la sociedad civil que participan en ellos.

Daremos cuenta aquí de algunos aspectos relevantes surgidos de este proyecto y que pueden tener un alcance más allá del caso particular de Uruguay. Pero antes ubiquemos mejor el contexto en que estas experiencias se dan.

El contexto histórico-político y tecnológico: desilusiones con la democracia y con Internet

La democracia no es un valor universal e indiscutido. En América Latina, en particular, la convicción de que este es el mejor sistema para la convivencia y el gobierno es hoy débil en muchas partes. Así lo muestran, por ejemplo, las mediciones del Latinobarómetro, que indican que entre 2010 y 2023 el apoyo de los latinoamericanos a la democracia cayó en un 15%, de 63 a 48%. También muestran el aumento de quienes creen que “en algunas circunstancias un régimen autoritario puede ser preferible”: pasó de 15 a 17% en ese período. Claro que esto varía mucho según los países, desde Uruguay, donde un 69% piensa que “la democracia es preferible a cualquier otro régimen de gobierno”, a Guatemala, donde solo alcanza el 30%, o México, con 35% de apoyo a la democracia. Brasil se ubica en un 46% en esta medición (Latinobarómetro, 2023). Este contexto de “recesión democrática” (ibídem) y crecientes tendencias autoritarias, parece adverso a la participación.

A esta altura conviene preguntarse qué entendemos por participación. En los modelos tradicionales de democracia representativa esta se reduce a la elección periódica de los representantes que nos gobernarán por los próximos cuatro, cinco o seis años. Representantes que podemos cambiar por otros (y con menos frecuencia por otras) que creemos lo harán mejor. En rigor, podríamos hablar más bien de “democracia delegada”, en tanto “los representantes no son portavoces, en el sentido literal de portar la voz de los representados. Se delega en ellos para que sean quienes definan las problemáticas sociales y formulen las propuestas con las que resolverlas” (Montañés, 2022, p. 79). En esta perspectiva participar es votar, elegir entre alternativas. “La democracia delegada pone el foco en la votación, mediante la cual se obtienen mayorías y minorías con las que legitimar las decisiones adoptadas” (Montañés, 2023, p. 96). En algunos países esta elección se extiende a la posibilidad de decidir frente a cuestiones clave propuestas desde el gobierno, el parlamento o desde la propia ciudadanía, que puede poner incluso en debate y en cuestión decisiones ya tomadas por los primeros mediante mecanismos plebiscitarios.

En las últimas décadas en muchas partes se incorporan también nuevas formas de participación en las decisiones públicas, que permiten a los ciudadanos y ciudadanas proponer, debatir, opinar, incidir, decidir, controlar y/o co-gestionar, de modos frecuente y continuo, en una diversidad de terrenos, desde la salud o la educación al uso del agua o la construcción de obras públicas. Entre los modelos de democracia representativa y participativa hay una gama de experiencias y posibilidades que establecen distintos equilibrios de poder entre representantes y representados, gobernantes y ciudadanos (Held, 1991).

Como planteó Arnstein hace más de medio siglo, entre los distintos niveles de participación una diferencia clave está en el poder de decisión. Muchos de los mecanismos de “participación” institucionales no ceden realmente poder a la gente, sino que la consultan y escuchan sin tener en cuenta luego sus opiniones ni atender sus propuestas y deseos. Es lo que ella llama participación simbólica, o incluso participación de aplacamiento: instancias donde la gente se desahoga y se siente mejor por haber sido escuchada, pero que no tienen ninguna incidencia en las decisiones y la gestión (Arnstein, 1969). Lamentablemente son muchas las experiencias de este tipo, por falta de voluntad política de otorgar real participación (Candón Mena, 2020) y/o por falta de condiciones, recursos o habilidades técnicas para construir adecuadamente procesos participativos que suelen ser complejos y requieren tiempo y trabajo cuidadoso.

La propuesta conceptual de Arstein, que ha sido referencia para muchas otras (IAPP 2018; OCDE 2023), contempla poco un problema clave, que es la profundidad y calidad de la deliberación. Tener poder de decisión es clave, pero esa decisión puede tomarse entre alternativas ya elaboradas por otros, con un debate de baja calidad, que con frecuencia no permite salir de oposiciones falsas o alternativas que no son tales. Como plantea Montañés (2023, p. 89) “se busca conocer cuántos se adhieren al cuento que uno cuenta o conocer qué se cuenta del cuento que se cuenta, pero en ningún caso se propicia que todos los cuentos cuenten”. La búsqueda de procesos dialógicos, en el sentido de Freire (1984), implica repensar el modelo de comunicación, rompiendo la unidireccionalidad. Para ello no basta con la retroalimentación, que cumple la función de verificación del efecto buscado para ajustar los mensajes. Requiere de una prealimentación (Kaplún, 1998) que sirva de base a un profundo trabajo pedagógico, partiendo de los deseos y aspiraciones, incertidumbres y temores de la gente para cuestionarlos, cuestionarse y construir colectivamente alternativas. En esa concepción importa quiénes y cómo intervienen en la discusión, pero también quién decide la agenda, lo que puede y debe debatirse (Kaplún, 1990).

En este terreno, América Latina cuenta con tradiciones participativas importantes. Por un lado, la que viene de los pueblos originarios, que habitaban estas tierras antes de la colonización europea. En varios de los pueblos andinos, por ejemplo, hay tradiciones de vida comunitaria como el *ayllu* donde las decisiones sobre las principales cuestiones económicas y sociales se toman de forma colectiva (Choque, 2005). No existen allí las instituciones típicas de las democracias representativas, pero hay muchos rasgos de las llamadas democracias participativas.

Desde fines del siglo XX proliferaron en la región experiencias que refieren explícitamente a la democracia participativa, primero a nivel de gobiernos locales y luego con dimensiones país. Ejemplo de ellos son los presupuestos participativos con los que cuentan muchas ciudades a partir de la experiencia pionera de Porto Alegre en Brasil, iniciada en 1989 (Santos, 2004) o la “silla vacía” institucionalizada por la constitución ecuatoriana de 2008 (Cardoso, 2018). Se trata de innovaciones democráticas (Smith, 2009) en las que la participación ciudadana es un elemento central. Diversas políticas públicas de alcance nacional se fueron sumando en las tres últimas décadas, con modalidades también diversas: consejos consultivos, conferencias temáticas, consultas públicas, planes nacionales elaborados con la intervención de múltiples actores sociales. Actores que, a su vez, traen sus propias experiencias de participación en sus procesos de decisión, movilización y acción cotidiana. Los ámbitos de participación abiertos por el Estado suelen tener mayores niveles de institucionalización, con normas legales que los regulan; los de las organizaciones y movimientos sociales suelen ser más fluidos y cambiantes, con ventajas e inconvenientes en cada caso. Algunas llegan a desplegar una enorme variedad de estrategias y formas de participación, como las de la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social de Perú a comienzos de los 2000: monitoreo de medios con grupos voluntarios previamente capacitados, consultas ciudadanas, debates públicos, talleres educativos, producción masiva de materiales informativos, cabildeo parlamentario, movilizaciones callejeras, consultas, quejas y demandas ciudadanas por mail o a través de la web de la Veeduría (Alfaro, 2005).

Precisamente, desde comienzos de este siglo muchas de estas experiencias comienzan a utilizar herramientas digitales, de modos espontáneos o planificados. Se construyen redes para movilizaciones puntuales concretas, o se diseñan sistemas de comunicación, deliberación y decisión más o menos permanentes y complejos. Entre las primeras cabe recordar experiencias como las de #YoSoy132 en México en 2012 (Treré, 2013) o las movilizaciones de los estudiantes chilenos en 2011 (Solá-Morales y Rivera, 2015). Entre los sistemas diseñados específicamente con este fin encontramos redes de activistas y periodistas independientes como Indymedia (1999-2015) o plataformas estatales de participación ciudadana como Montevideo decide (desde 2019, luego llamada Montevideo Participa) o Brasil Participativo, iniciada en 2023².

2. <https://participa.montevideo.gub.uy/> y <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/>

La incorporación de herramientas digitales puede contribuir a incrementar los niveles de participación hacia un mayor poder de la ciudadanía, pero también acentuar el carácter simbólico, manipulador o aplacador de la participación. Hay además riesgos frecuentes de que las herramientas digitales sean poco o nada utilizadas, por factores culturales, políticos o de diseño de los procesos. Como bien dicen Santini y Carvalho (2019, p. 177)

Diversas iniciativas gubernamentales online comienzan a surgir con la promesa de promover la participación ciudadana, pero en la práctica son plataformas complejas, cerradas, controladas y monitoreadas por sus gestores y con poco o ningún retorno sobre el resultado de la participación, caracterizando una especie de “participation washing”.

Por otra parte, la participación no parece ser un patrimonio exclusivo de movimientos o gobiernos progresistas. Las nuevas derechas que emergen con fuerza en la última década tienen una capacidad de movilización popular muy grande. Y a veces muy violenta, como se vio en el asalto al Capitolio en Estados Unidos en enero de 2021 o en la Plaza de los Tres Poderes en Brasilia dos años después. Entre las interpretaciones de estos fenómenos ha sido frecuente atribuir un papel central, y a veces exclusivo, al uso manipulador y sin ningún reparo ético de las tecnologías digitales. La distribución masiva y segmentada por públicos de información falsa que se ha dado en estos movimientos explicaría su eficacia. Esto, sin embargo, parece desconocer que los efectos de los mensajes no son lineales y que su eficacia se basa en un conocimiento profundo de los temores y deseos menos conscientes pero muy vitales de los individuos y grupos. Y, sobre todo, que estos movimientos han sabido tejer también potentes redes vinculares personales, no solo virtuales, por ejemplo, a través de las iglesias pentecostales, que abrazan a cada persona a partir de sus problemas concretos, y no solamente prometiendo una sociedad mejor que se encuentra en un horizonte utópico. Prometen el reino de los cielos, pero también atienden, real o simbólicamente, carencias y dolores vitales de hoy.

La atribución de muchos de los malestares actuales de las democracias a Internet resulta paradójica si se la compara con las ilusiones iniciales, las que a finales del siglo pasado y comienzos de este siglo llevaron a muchos a creer que Internet sería un gran factor de democratización de la sociedad. En aquellos momentos iniciales de la popularización de Internet, la red aparecía con un potencial dialógico casi inexistente en las tecnologías de comunicación tradicionales. La radio y la televisión, basadas en la lógica del broadcasting, posibilitan la comunicación de un punto emisor a múltiples receptores, pero muy poco o nada desde esos receptores al emisor y menos aún entre los receptores, que tienen ese papel asignado y no pueden volverse emisores a su vez. Para que esos diálogos sean posibles, en todo caso, deben utilizarse otros canales: cartas, llamadas telefónicas o mensajes de texto. Pero el poder central está en manos del emisor. Internet, en cambio, ofrecía y ofrece la posibilidad de la comunicación de muchos a muchos, donde todos son potencialmente emisores y receptores. Emirecs, como los denominó Cloutier (1973, 2001) y retomaba Kaplún (1998), o prosumidores, como se ha planteado más recientemente desde otra perspectiva (Aparici y García Marín, 2018). En la red todos tienen la palabra, ya nadie depende de un costoso medio de comunicación para expresarse y difundir lo suyo, se decía. Y así pareció, al menos inicialmente. En la lógica de una red completamente descentralizada (De Ugarte, 2011), donde no hay un poder central que controle el conjunto, proliferaron las voces que se expresaban en libertad, incluidas propuestas de democracia radical, como la de los zapatistas, que difundieron al mundo por esta vía sus primeros comunicados³ (Rovira, 2005), en los que ponían sobre la mesa la idea radicalmente democrática de que es posible y necesario “mandar obedeciendo” (De la Torre, 2000).

Andando el tiempo, sin embargo, varios fenómenos tendieron a disolver este entusiasmo. Por un lado, la red volvió a centralizarse en unos pocos poderes concentrados, como sucedía históricamente con los medios tradicionales. Grandes y muy pocas empresas concentran las opciones de búsqueda de

3. <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/01/01/primera-declaracion-de-la-selva-lacandona/>

información, consumo cultural y audiovisual (plataformas de streaming de música y video), intercambio entre usuarios (redes sociales y mensajería). En todos estos casos, además, búsquedas, consumos e intercambios orientados por algoritmos a los que no es posible acceder y con frecuentes sesgos de clase, de género, políticos o religiosos. Esto los vuelve un peligroso terreno para la manipulación, diciendo a cada quien lo que más conviene a quien tenga capacidad o poder de compra para acceder a los datos de los usuarios.

Internet se volvió además el espacio ideal para la difusión de noticias falsas, que en rigor siempre existieron. Ya Goebbels aconsejaba a Hitler, en los años 30 del siglo pasado, repetir mil veces una mentira para que pareciera verdad, y los gobernantes de las grandes potencias dijeron en 2003 que Irak contaba con armas de destrucción masiva para justificar una sangrienta invasión. Sin embargo, en este último caso en parte y mucho más después -como pasó en el 11 M español en 2004 o en la primavera árabe de 2011- los servicios de mensajería y las redes sociales podían ser el mejor o el único espacio para contrarrestar o al menos intentar cuestionar esas mentiras, o para superar las censuras de los regímenes antidemocráticos. Hechos que alimentaban el tecnooptimismo democratizador, y que llevaron a pensar en la potencia de esas “redes de indignación y esperanza”, como las llamó Manuel Castells (2012).

Menos de quince años después, en 2018, el escándalo de Cambridge Analytica y su nefasta influencia digital a través de Facebook en la campaña electoral estadounidense, o la de Jair Bolsonaro con el uso masivo de mensajes por Whatsapp, terminaron de disolver la ilusión democrática respecto a Internet y volver la desilusión casi total. Sin embargo, como ya dijimos, esto parece desconocer las redes personales y grupales que también son parte del fenómeno y el terreno subjetivo en el que se apoyan, la desilusión real con democracias que no parecen capaces de resolver muchos de los problemas cotidianos y concretos de una parte muy grande de la población.

¿Tiene sentido entonces insistir con la apuesta a los usos de internet como herramienta para procesos participativos? ¿Pueden aportar las tecnologías digitales a revitalizar las democracias? Preguntas como estas están detrás de proyectos como el que realizamos entre 2020 y 2022. Un proyecto que se inició muy poco antes del comienzo de la pandemia y de un cambio político importante en Uruguay. En efecto, en marzo de 2020 asumió un nuevo gobierno, de orientación conservadora, en reemplazo del liderado por una coalición de izquierdas que había gobernado durante tres periodos constitucionales (2005-2020) y con el que habíamos acordado el proyecto inicial un poco antes, a fines de 2019.

Durante el período anterior se iniciaron o institucionalizaron muchos ámbitos y procesos participativos. Hacia el final de esa etapa, un estudio encargado por la misma AGESIC (2017) relevó más de mil, así como un importante conjunto de normas legales que regulan muchos de ellos. Algunos provenían de la experiencia local del gobierno de Montevideo, iniciada en 1990 (Consejos Vecinales, Presupuesto Participativo). Alguno surgió por iniciativa popular, como una reforma constitucional sobre el agua, que originó la creación de Consejos Regionales y Comisiones de Cuenca a partir de 2009. Otros fueron impulsados por los gobiernos del período, como el Consejo Uruguayo de Juventudes, que comenzó a funcionar en 2016. No todos tuvieron continuidad, como fue el caso de la Asamblea Nacional de la Cultura, convocada únicamente en 2006.

El nuevo gobierno mostró menos interés o más desconfianza hacia los ámbitos y procesos participativos. En algunos casos se impulsaron cambios legales que implican la desaparición de algunos de ellos, como un proyecto legislativo que elimina la Comisión Asesora y las audiencias públicas para la asignación de frecuencias de radio y televisión. Otros dejaron de ser convocados, como los ámbitos y procesos sobre políticas de cuidados a la infancia, la vejez o las discapacidades. El contexto de la pandemia contribuyó a estas postergaciones -que en varios casos se volvieron luego permanentes-, dificultó el funcionamiento de muchos ámbitos y de los colectivos representados en ellos. Otros se mantuvieron, amparados por los marcos legales previos y la continuidad de algunos funcionarios técnicos de apoyo a estos procesos.

En ese contexto global y local, nuestro punto de partida no era ni el entusiasmo ingenuo ni el pesimismo paralizante. La investigación-acción interdisciplinaria, pensamos, podía abrir caminos de búsqueda para la recuperación y ampliación del sentido de la democracia o, al menos, para mantener viva su posibilidad. La actividad participativa, como actividad política, puede mirarse como una producción que se construye en la enunciación y en la práctica, como posible ruptura en el campo de la experiencia (Ranciére, 2000). La experiencia participativa mediada por tecnología digital puede significar una ruptura de la experiencia, pero para ello, el para qué, tiene que ser claro; el cómo, diseñado detenidamente; y los universos culturales de los que participan deben ser comprendidos y contemplados. La convergencia interdisciplinaria entre ciencias sociales y tecnologías podía permitir ir más allá de la necesaria crítica a los algoritmos dominantes para construir otros algoritmos que contribuyan al diálogo, la deliberación, las decisiones democráticas y la acción colectiva.

Favorecedores y desfavorecedores de la participación ciudadana

Durante el proyecto se construyeron dos propuestas teórico-metodológicas que sustentan el recorrido. Por un lado, una sistematización de experiencias participativas nacionales e internacionales, por otro, la construcción y aplicación de una metodología de análisis de herramientas digitales en ámbitos y procesos participativos. Ambas buscaron explicitar complementariedades entre las necesidades de los participantes, sus contextos y los aspectos tecnológicos.

Para comprender mejor la diversidad y visualizar aprendizajes que aporten al diseño, planificación o mejora de espacios y procesos, realizamos un estudio comparativo de 26 experiencias nacionales e internacionales de participación ciudadana en políticas públicas⁴. Los casos fueron seleccionados por su variedad en cuanto a territorios, marcos normativos, género, generaciones, tipos de experiencia, aspectos metodológicos, capacidad de incidencia y uso de herramientas digitales.

Esto último fue un aspecto relevante pero no exclusivo en la elección de los casos nacionales, dado que, precisamente, el organismo demandante partía de la base de que el uso de herramientas digitales en procesos participativos era escaso en el país y se proponía estimularlo. Se buscó entonces analizar mecanismos, factores, tramas y repertorios de participación desarrollados en Uruguay. Para la selección fue útil el relevamiento ya mencionado (AGESIC, 2017) y se tomaron en cuenta análisis previos como el de Peruzzotti (2017).

Para la selección de casos internacionales se buscaron experiencias que utilizaran herramientas digitales de forma importante -aunque muchas veces combinadas con instancias presenciales- y para las cuales se contara con información suficiente disponible. Entre ellas se seleccionó luego por variedad geográfica y tipo de experiencias comparables con las nacionales: consultas públicas, presupuestos participativos, consejos consultivos, etc. Sirvieron como referencia trabajos como los de Hennen (2020), Le

4. *Casos nacionales*: Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA), Comisiones de Cuenca / Plan Nacional de Aguas, Congreso Nacional de Educación, Consejo Uruguayo de Juventudes, Consulta pública y concurso de ideas urbanísticas y arquitectónicas para el ex Dique Mauá, Consultas públicas de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC), Espacios de Diálogo de Mujeres Rurales, Juicios Ciudadanos sobre Energía nuclear y Minería de gran porte, Junta Nacional de Salud (JUNASA), Mesas de Convivencia - Ministerio del Interior, Mesas de Desarrollo Rural – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo Decide (plataforma digital de participación ciudadana), Plan Nacional de Cambio Climático, Presupuesto Participativo de Montevideo, Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA)

Casos internacionales: Consejos Escolares de Chicago (USA), Constitución colaborativa (Islandia), Decide Madrid - plataforma digital de participación ciudadana (España), Día de la deliberación / Deliberation Day (USA, con experiencias en varios países), Estrategia Policial Alternativa (Chicago, USA), Ingenia – Programa de participación juvenil de Santa Fe (Argentina), Instituto H21 – Método de votación ciudadana (Chequia, con experiencias en varios países), Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil), Presupuesto Participativo de San Lorenzo – Santa Fe (Argentina), Programas urbanísticos integrales de Medellín (Colombia), Rosario Hábitat – programa urbanístico y social de barrios informales (Argentina).

Blanc (2020) y ONU (2020). La intención metodológica fue la de generar diálogos entre las experiencias nacionales e internacionales, sobre todo en aspectos que nos permitieran visualizar la posible incorporación de herramientas digitales a futuro en el contexto local.

Para cada caso generamos una ficha de análisis que incluía una descripción general con los datos básicos de la experiencia, su origen, contexto y marco normativo, sus objetivos y participantes, los niveles de participación (siguiendo la escala de IAPP, 2018), los dispositivos, ciclos y frecuencias de participación, las modalidades presenciales y no presenciales, sincrónicas y asincrónicas, los estímulos y barreras a la participación, las formas de rendición de cuentas, la evaluación de sus resultados e impactos desde sus promotores, sus participantes o externas al proceso (académicas u otras). Para elaborar estas fichas se utilizaron fuentes documentales disponibles (sitios web, publicaciones institucionales, prensa), entrevistas a alguno/a de sus promotores en todos los casos nacionales y algunos internacionales, y literatura académica de discusión o evaluación de la experiencia cuando estuviera disponible.

La sistematización de los ejes relevados permitió recabar aprendizajes en torno a las intencionalidades, contextos, prácticas, contradicciones y resultados de los casos consultados. A partir de lo sistematizado se construyeron cuatro dimensiones que permitieron un análisis transversal:

- Dimensión político-institucional: el organismo u organismos estatales que la promueven y le dan soporte; si forma parte de una política pública más amplia; los actores políticos/gubernamentales que estuvieron tras la experiencia.
- Dimensión socio-cultural: los actores sociales convocados a participar, con sus diversas culturas y tradiciones organizativas y de participación social.
- Dimensión metodológica y de diseño: cómo se define, organiza y funciona el ámbito o proceso participativo, sus procesos y dispositivos.
- Dimensión digital-virtual: la incorporación de herramientas digitales y la generación real o potencial de espacios de participación mediados por esas herramientas.

Las dos primeras dimensiones refieren a los actores de los procesos participativos institucionalizados y a sus intereses en juego en esos procesos (quiénes y para qué participan), las dos últimas hacen a la forma que toman esos procesos (cómo participan).

En estas cuatro dimensiones identificamos, a partir de las experiencias analizadas, una serie de factores favorecedores y desfavorecedores de la participación ciudadana, aunque varios articulan más de una dimensión. Identificamos también un conjunto de tensiones presentes en los ámbitos y procesos participativos. Detallamos a continuación estos factores y tensiones y, en el cuadro final, las ubicamos en sus respectivas dimensiones.

Prácticas y contextos que favorecen la participación

- *Políticas de estado que apunten a fortalecer la esfera pública.* Esto implica acuerdos políticos que trasciendan los gobiernos y que busquen 1) respaldar la organización autónoma de la sociedad civil, 2) transparentar la información sobre las políticas públicas, 3) renovar las normativas que organizan la gestión estatal y desburocratizar los procedimientos gubernamentales, 4) descentralizar los procesos de toma de decisiones, 5) abrir ámbitos institucionales a la participación de diversos actores sociales, construyendo vínculos de corresponsabilidad en la discusión, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.
- *Marcos institucionales claros, flexibles y co-construidos.* Es importante contar con marcos que expliciten y establezcan con claridad los alcances y límites, las reglas de juego de los ámbitos y procesos de participación ciudadana (APC), pero que permitan el cambio y la innovación. Y es mucho mejor si se piensan y acuerdan con los propios actores participantes y se evalúan periódicamente y modifican también con ellos.

- *Coordinación interinstitucional.* Algunos APC nacen con ese carácter y otros no, pero casi todos se benefician si se rompen las “chacras” o “guetos” y se articula con otros organismos estatales, complementando esfuerzos.
- *Posibilidades de participación de diversos colectivos e individuos.* Identificar a todos los actores colectivos potencialmente interesados en la temática del APC y ofrecer canales y formas de participación adecuadas para cada uno de ellos, así como para individuos que se representan a sí mismos. Esto requiere re/conocer, valorar e integrar diferentes lenguajes, saberes, problemáticas y demandas. Y puede implicar formatos diferentes, tales como una comisión o grupo de trabajo con representantes que se reúnen periódicamente y asambleas abiertas o audiencias públicas de participación libre.
- *Comunicación continua* en todas las etapas del proceso desde la convocatoria a la rendición de cuentas, hacia dentro y hacia fuera del proceso. Es clave para dar a conocer el APC, incentivar el involucramiento y apropiación de la ciudadanía, coordinar estrategias y acciones, difundir resultados.
- *Integración de técnicos internos y externos.* Permite enriquecer los procesos con conocimientos expertos en lo temático o en lo metodológico. Esto último puede incluir la moderación, un rol clave que requiere conocimiento y experiencia para favorecer la participación de todos y ayudar a gestionar el proceso de modo eficiente. Este rol puede ser ejercido adecuadamente por un técnico interno, pero también por un participante de la sociedad civil con experiencia o capacitación.
- *Complementariedad entre espacios virtuales y presenciales.* Ninguna herramienta digital resuelve por sí sola las dificultades propias de todo proceso de participación y es importante ofrecer una gama de posibilidades que atiendan distintos actores y momentos de cada proceso, teniendo en cuenta sus culturas y experiencias previas.

Prácticas y contextos que desfavorecen la participación

- *Acuerdos difusos, poco explicitados y poco claros.* Con frecuencia no están claros los objetivos, alcances y límites del APC, se dan por sobreentendidos y se generan malentendidos y expectativas incumplidas que desestimulan la participación.
- *Bajo empoderamiento.* La percepción de que nada importante se decide en un determinado APC desestimula la participación. Una agenda temática extremadamente acotada o el hecho de que las decisiones no sean vinculantes y con frecuencia no sean tenidas en cuenta suele desgastarlos. Si no hay una fuerte voluntad política de aceptar lo resuelto o al menos tenerlo muy en cuenta parece preferible no iniciar un APC.
- *Ineficiencia del gobierno* para cumplir con los compromisos que surgen de un APC. No alcanza con la voluntad política si no hay capacidad para implementar lo acordado. En algunos casos esto incluye la capacidad de realizar los estudios de viabilidad requeridos en tiempo y forma, comunicando luego sus resultados en forma rápida y adecuada.
- *Participación no sustentable.* Procesos fracasados anteriores, o que dejaron malestares o heridas, pesan negativamente en los nuevos que se inician. Es importante cuidar mucho los vínculos y confianzas que se generan en cada proceso para que los próximos u otros paralelos sean sustentables.
- *Adaptación inadecuada* de procesos de otros países o regiones o de otras temáticas o momentos pueden restarle legitimidad y eficacia a un APC. Sin duda es válido aprovechar experiencias anteriores o de otros lugares, pero siempre teniendo en cuenta el contexto, los actores y el proceso específico.
- *Asimetrías de información, recursos, tiempo.* Algunos colectivos o individuos participantes acceden a información o cuentan con recursos que otros no tienen. Pueden entonces incidir mucho más, terminar apropiándose del APC y desestimulando la participación de otros actores. Algunos pueden disponer también de un tiempo para dedicar al APC

- que otros no disponen, por ejemplo, porque pueden incluirlo en su tiempo de trabajo.
- *Barreras de entrada demográficas* como la edad, el sexo o el lugar de residencia deben ser pensadas con cuidado para evitar la exclusión de actores que podrían aportar al proceso participativo. El costo de oportunidad de participar puede ser más alto para algunos colectivos que para otros. Los lugares y horarios pueden dificultar más a las mujeres o a quienes viven en el medio rural, por ejemplo.
 - *Comunicación/difusión insuficiente* que hace que muchos APC sean desconocidos por sus potenciales participantes y por la ciudadanía en general. Se desconoce su existencia, sus resultados y la forma en que se llegó a ellos, lo que limita su alcance, profundidad y legitimidad.
 - *Recursos económicos insuficientes* para concretar los compromisos que se asumen en los procesos participativos o que limitan mucho los temas sobre los que se puede decidir. También falta de recursos para sostener el propio proceso participativo: infraestructura para reunirse y trabajar, personal de apoyo, pago de traslados, inversión en dispositivos tecnológicos o insumos para utilizarlos (p. ej., costo de transmisión de datos). Los procesos participativos y sus derivaciones no siempre están previstos adecuadamente en los presupuestos. A veces el problema es financiero: los recursos demoran en llegar y no están disponibles cuando se los necesita.
 - *Falta de asistencia técnica o capacitación*. Muchos APC requieren de conocimientos técnicos que no todos tienen sobre la temática o sobre aspectos metodológicos o procedimentales: cómo presentar un proyecto, canalizar una propuesta, etc. Para evitar que estas cuestiones se transformen en barreras inhibitorias de la participación hay que ofrecer asistencia, capacitación y/o simplificar los procedimientos.
 - *Barreras tecnológicas y de seguridad*. El acceso a dispositivos y conexión adecuados para la e-participación es desigual y puede generar nuevas brechas y exclusiones. También las habilidades para usarlos, la accesibilidad para personas con discapacidad o simplemente herramientas inadecuadas para el proceso participativo. La experiencia previa de los usuarios con ciertas herramientas condiciona el uso de las nuevas o exige un aprendizaje costoso. La identificación precisa de los participantes puede ser necesaria en muchos procesos participativos, pero también puede generar exclusiones inconvenientes o desestimular la participación.

Tensiones de los procesos participativos

- *Actores políticos y técnico-administrativos* pueden y suelen tener intereses y lógicas diferentes que es necesario, pero no fácil articular para el buen funcionamiento y resultados de los procesos participativos. Si uno de los dos pone poco interés o compromiso en el proceso, por ejemplo, éste tendrá problemas.
- *Actores sociales diversos*, con distintas tradiciones organizativas, generan tensiones en los APC. Ciertas formas de funcionamiento pueden ser muy adecuadas para unos, pero no para otros, y es difícil encontrar las que sirvan para todos.
- *Colectivos e individuos*. Implican formas de participación diferentes: unos requieren mecanismos de representación o delegación, los otros no, cambia el número de participantes, etc. Ambos pueden ser valiosos para un APC, pero no es fácil conjugarlos.
- *Espacios abiertos e institucionalización*. Los APC abiertos y poco reglados permiten incorporar nuevas voces y miradas, pero también pueden volver muy dificultoso alcanzar acuerdos y llevarlos a la práctica. La institucionalización y el cierre a un grupo determinado de representantes puede facilitar estos avances, pero hacerle perder vínculos con realidades cambiantes.
- *Saberes técnicos y cotidianos*. El aporte de los técnicos puede tener mayor legitimidad, pero impedir que entren en el diálogo otros saberes que traen los participantes y que, aunque se expresen en un lenguaje menos preciso pueden ser muy valiosos.
- *Autonomía y acompañamiento*. Cuando entre los participantes hay organizaciones sociales débiles o incipientes puede ser saludable brindarles

- acompañamiento y apoyo técnico, pero se corre el riesgo de limitar su autonomía.
- *Focalización e integralidad.* Delimitar claramente los alcances y temas que puede abordar un APC es saludable, pero con frecuencia la gente plantea otros temas que, aunque trasciendan esos límites, son vividos como parte de un mismo problema y hay que incluirlos de algún modo, posiblemente articulando con otros organismos estatales.
 - *Procesos y resultados.* Los procesos participativos requieren tiempo y valen por sí mismos, por lo que se vive y se aprende en ellos. El apuro por llegar a resultados puede dañarlos. Pero si no hay resultados o no son buenos, también los procesos se desvalorizan. A veces los actores gubernamentales están más apurados y menos dispuestos a esperar por los tiempos de los actores sociales, aunque a veces pasa a la inversa.
 - *Virtualidad y presencialidad.* La inclusión de herramientas digitales puede ampliar la participación a nuevos actores, y estas nuevas presencias pueden generar tensiones en los procesos participativos. También puede generar nuevas exclusiones, dependiendo del modo en que se implementen. Pero en cualquier caso la virtualidad está atravesada por las mismas tensiones que los procesos presenciales.

El cuadro 1 organiza estos factores y tensiones en las cuatro dimensiones mencionadas. Los factores se ubican a izquierda (favorecedores) y a la derecha (desfavorecedores) y las tensiones en el centro. Como ya aclaramos, algunos factores se reiteran en más de una dimensión, por sus propias características.

Cuadro 1. Favorecedores, desfavorecedores de la participación y tensiones de los APC

FAVORECEN	TENSIONES	DIFICULTAN
DIMENSION POLITICO-INSTITUCIONAL		
Fortalecimiento de esfera pública como política de Estado		Activación/desactivación de APC según cambios de gobierno
Marcos institucionales claros, flexibles y co-construidos		Marcos institucionales poco claros, acuerdos difusos o poco explicitados
Espacios abiertos / institucionalización		
Empoderamiento alto del APC		Bajo poder de decisión
Recursos económicos suficientes y a tiempo		Recursos económico-financieros no previstos o insuficientes.
Eficiencia del gobierno para cumplir compromisos.		Ineficiencia del gobierno
Actores políticos / Actores técnico-administrativos		
Focalización / integralidad		
Procesos / resultados		
DIMENSIÓN SOCIOCULTURAL		
Re/conocimiento y posibilidad de participación de diversos colectivos, culturas y tradiciones de participación		Actores incluidos y excluidos
Actores sociales diversos		
Posibilidades de participación de colectivos e individuos		Modalidad única de participación
Colectivos / individuos		
Vínculos cuidados - Participación sustentable		Participación no sustentable
Procesos y resultados.		
Compensación de asimetrías		Asimetrías de información, recursos, tiempo
Saberes técnicos y cotidianos		
Barreras de entradas y costos de oportunidad bajos o compensados		Barreras de entrada demográficas, costos de oportunidad altos
Focalización / integralidad.		

DIMENSION METODOLÓGICA Y DISEÑO DEL APC	
Integración de técnicos internos y externos	Falta de apoyos técnicos
Moderación experta	Falta de moderación, moderación inadecuada
Procesos y resultados	
Comunicación/difusión continua	Comunicación/difusión insuficiente
Coordinación interinstitucional	Chacrismo
Focalización / integralidad	
Adaptación cuidadosa de diseño previo	Adaptación inadecuada
Asistencia técnica, capacitación	Falta de asistencia técnica o capacitación
Compensación de asimetrías	Asimetrías de información, recursos, tiempo
Autonomía / acompañamiento de actores nuevos o débiles	
Barreras de entradas y costos de oportunidad bajos o compensados	Barreras de entrada demográficas costos de oportunidad altos
DIMENSIÓN DIGITAL/VIRTUAL	
Complementariedad virtual/presencial	Opción/desvinculación virtual/presencial
Virtualidad / presencialidad	
Experiencia digital de participantes tenida en cuenta	Experiencia digital no tenida en cuenta.
Barreras tecnológicas bajas o compensadas, ciberseguridad no expulsiva	Barreras tecnológicas y de seguridad

Fuente: elaboración propia a partir de la investigación reseñada

La última de las tensiones mencionadas -virtualidad-presencialidad- se visualizó con más claridad en la pandemia y luego de ella. Además de la posibilidad de mantener o reactivar espacios de reunión habitualmente presenciales, la virtualidad permitió incluir nuevos actores o incluir mejor a algunos de los “viejos”, como por ejemplo quienes viven lejos del lugar habitual de las reuniones presenciales que ya no debieron desplazarse y que, después de la pandemia, prefirieron mantener esa modalidad.

Cuando la virtualidad incluye participantes nuevos pueden generarse tensiones con los antiguos. Podía pensarse que los más jóvenes incrementarían su participación y disminuiría la de los mayores, pero parecería que esto no sucedió. Lo que sí puede haber sucedido es una mayor presencia de los no organizados, mientras los más organizados tuvieron una mayor tendencia a volver a los espacios presenciales una vez terminada la pandemia. De todos modos, estas son apenas observaciones no sistemáticas que habrá que confirmar en próximas investigaciones que evalúen los cambios en los APC pre y postpandemia.

Pero conviene recordar que, en este nuevo contexto, que podríamos llamar de *digitalización incrementada*, muchas de las cuestiones principales siguen siendo las mismas que en procesos presenciales con baja utilización de herramientas digitales. Así, por ejemplo, la falta de marcos institucionales claros, que definan con precisión la capacidad de decisión de un ámbito o proceso participativo, es igualmente importante con o sin herramientas digitales. Si la gente siente que eso no está claro, o si percibe que se trata de un espacio consultivo no vinculante y cuyos resultados suelen no ser tenidos en cuenta en las decisiones clave de política pública, es muy posible que abandone el espacio, sea presencial o virtual.

Las tecnologías digitales pueden ampliar la participación, pero para ello el diseño de los procesos participativos en políticas públicas debe tener en cuenta las culturas institucionales -políticas, metodológicas-, las culturas de participación de las comunidades, colectivos o personas convocadas y el vínculo

entre ambas. Y, por supuesto, deben tener en cuenta las culturas digitales de ambos actores -organismo estatal y sociedad civil-, que suelen no ser homogéneas. Culturas de participación y culturas digitales de actores diversos entran entonces en un diálogo complejo que habrá que analizar en cada caso particular.

Las herramientas digitales desde la perspectiva del usuario

Para sugerir qué herramienta/s utilizar, se construyó una metodología de evaluación que analizó sus características técnicas y, sobre todo, las acciones a ejecutar por los usuarios teniendo en cuenta las necesidades de distintos ámbitos y procesos participativos. Consideramos que esta metodología es replicable para el análisis de otras herramientas, para procesos o ámbitos específicos y también en diversos contextos, ya que permite comprender qué puede hacer cada herramienta, con qué grado de eficiencia y con qué características técnicas, desde la perspectiva de los usuarios y sus entornos.

Las funciones que pueden cumplir las herramientas digitales en los procesos participativos son muy variadas. Es frecuente encontrar herramientas que dicen servir a estos procesos, pero no responden bien a las necesidades de sus usuarios, no contemplan los “casos de uso” requeridos por las personas y colectivos. El concepto de caso de uso se utiliza en ingeniería de software para identificar los requisitos potenciales de un nuevo sistema o una actualización (Schneider y Winters, 2001, EcuRed, s/f). Cada caso de uso proporciona uno o más escenarios que indican cómo debería interactuar el sistema con el usuario o con otro sistema para conseguir un objetivo específico. Los casos de uso expresan la mirada del usuario, no la del ingeniero: a la gente le interesa lo que el sistema le permitirá hacer, no cómo lo consigue. Para los ingenieros, por su parte, los casos de uso son una guía imprescindible para su trabajo de desarrollo de proyecto de software.

Para atender esta cuestión, partimos de las experiencias sistematizadas y de las cuatro dimensiones mencionadas antes. Además, realizamos talleres con personas que han participado en procesos de este tipo, tanto integrantes de organismos de gobierno como de la sociedad civil. Analizamos con ellas los procesos en sí, y dedicamos un espacio específico a identificar casos de uso que ya se habían dado con las herramientas que habían utilizado y otros que entendieran útiles, pero no habían estado contemplados por esas herramientas: “nos gustaría contar con una herramienta que nos posibilite hacer tal o cual cosa”.

A partir de ello, identificamos 55 casos de uso, que agrupamos en nueve conjuntos de funcionalidades (cuadro 2). De esta manera, contemplamos todas las funcionalidades relevadas para necesidades concretas de los procesos de participación, y a su vez, las agrupamos de una manera que permitiera identificar necesidades de forma más integral y articulada, evitando fragmentaciones. Cada caso de uso, entonces, construye complementariedad a la interna de su categoría, lo que permite visualizar especificidades y categorías más generales que constituyen las necesidades de los ámbitos y procesos participativos. Por ejemplo, dentro del grupo de funcionalidades de información/difusión, se contempló que los participantes reciban notificaciones sobre las fechas y novedades del proceso participativo, pero también que se posibilite la interacción con las redes sociales digitales o que se pueda visualizar el “resumen del día”.

Cuadro 2. Grupos de Casos de Uso	
Participación individual	Funcionalidades para permitir la participación individual, opinar, proponer iniciativas, comentar, etc.
Interacción colectiva	Funcionalidades para permitir la deliberación, el intercambio de opiniones, la elaboración colectiva, los acuerdos sobre la agenda de discusión y sobre los temas en debate, la representación de colectivos, etc.
Moderación	Elementos orientados a la moderación y gestión de la participación
Conocimiento	Gestión del conocimiento propio del proceso o externo (expertos, informes de terceros, etc), análisis de viabilidad de las propuestas, algoritmos de análisis automático, etc.
Gestión de tareas	Gestionar las minutas de reunión, las convocatorias a reuniones y las tareas de la comisión o grupo de trabajo.
Información / difusión	Facilidades para convocar, comunicar resultados, contenidos, datos del proceso participativo, interactuar con redes sociales, etc.
Facilitadores	Funciones, componentes visuales, ayudas en línea y otros mecanismos que facilitan la participación y el uso de la herramienta.
Soporte Audiovisual	Posibilidades de webcasting de contenidos, audios, videoconferencia, etc.
Facilidades Técnicas	Funcionalidades para la configuración del sistema, mecanismos de autenticación y de integración con otros sistemas.

Fuente: elaboración propia a partir de la investigación reseñada

La construcción de estos agrupamientos permitió visualizar qué herramientas cumplían con una diversidad de propósitos y necesidades y cuáles aportan especificidades valiosas para momentos o ámbitos precisos en los procesos de participación. Los casos de uso plantean funcionalidades concretas pero su sumatoria no necesariamente entrelazaban la dimensión sociocultural (participación individual- interacción colectiva), la dimensión metodológica (gestión de tareas, facilitadores, moderación), la dimensión político- institucional (información/difusión, conocimiento) y la dimensión digital-virtual específicas (soporte audiovisual-facilidades técnicas). Por ello, para cada herramienta se analizaron los 55 casos de uso requeridos por los potenciales usuarios y se ponderó el valor de cada uno de esos casos de uso según su importancia en los procesos de participación.

Las dimensiones técnicas se analizaron de forma separada, partiendo del listado de casos de uso. Esto permitió que la evaluación no se limitara a listar funcionalidades específicas desarrolladas por cada herramienta, sino que estuvieran en relación con las necesidades de los procesos participativos.

También se discriminaron los usos según las necesidades de los distintos actores involucrados:

- Los requeridos por las personas individuales, que como ciudadanos o ciudadanas pretenden participar del proceso o podrían hacerlo.
- Los requeridos por colectivos de la sociedad civil, ya sea para informar e involucrar a sus integrantes, o para difundir o incidir colectivamente.

- Los que responden a necesidades específicas del gobierno, de los organismos que convocan a participar o de los funcionarios responsables del ámbito o dispositivo de participación
- Los requeridos por los administradores de la herramienta, ya sea para asegurar su interoperabilidad o para realizar las tareas técnicas que aseguren su correcto funcionamiento.

Así, por ejemplo, acceder a la rendición de cuentas de un proceso es importante para los individuos participantes y para las organizaciones de la sociedad, mientras que tener la posibilidad de seleccionar integrantes del total de los participantes inscriptos es una acción necesaria para los promotores gubernamentales y para los administradores de la herramienta digital.

Para la evaluación de las funcionalidades se conformaron subgrupos del equipo de investigación, teniendo en cuenta sus perfiles y promoviendo la interdisciplinariedad. Los integrantes del equipo utilizaron las distintas herramientas relevadas teniendo en cuenta sus saberes y simulando las necesidades y propósitos de los roles definidos. Partir de experiencias participativas permitió priorizar la mirada de los usuarios y la interdisciplina del equipo de investigación posibilitó construir complementariedades entre aspectos tecnológicos y funcionalidades para la participación.

Se construyó una escala de evaluación de seis puntos para cada caso de uso. El puntaje más bajo (1) indicaba que ese uso específico no estaba previsto por la herramienta y no era capaz de atenderlo en absoluto; el más alto (6) indicaba que lo atendía de modo óptimo, de forma sencilla y amigable, ofreciendo incluso posibilidades adicionales que podrían ser bien valoradas por los usuarios; los puntajes intermedios significaban matices graduales entre estos dos extremos. Luego de puntuar cada caso de uso se promediaba a la interna de cada agrupamiento (ver cuadro 2). Se distinguió entre herramientas específicas y multipropósito, y también se observó especificidades según los usos posibles. Esto permitió visualizar posibles complementariedades entre herramientas, por ejemplo, articulando una herramienta multipropósito y una o varias específicas, diseñando una arquitectura flexible para contemplar necesidades de múltiples ámbitos y procesos participativos y distintas estrategias de participación digital. Aunque la decisión política se limitó a aceptar la recomendación de la herramienta multipropósito principal, este diseño tiene potencialidades a ser exploradas en el futuro.

Los aspectos técnicos fueron evaluados con una escala similar a la de los casos de uso, evaluando si un aspecto estaba considerado o no se encontraba contemplado hasta si su forma de presentación y resolución superaba las expectativas, con los matices correspondientes entre estas alternativas. Se incluyeron doce categorías a relevar y evaluar:

1. *Accesibilidad*. El grado en que la herramienta puede ser utilizada por la variedad más amplia de personas tanto sin discapacidad como con alguna discapacidad.
1. *Calidad de código*. Se evalúan aspectos como la planificación de características con antelación, la organización del proyecto, la arquitectura utilizada y la documentación orientada a las nuevas contribuciones.
2. *Documentación de usuario*. Existencia y completitud de documentación para que un usuario entienda las funcionalidades de una herramienta. Puede estar en forma de manuales, tutoriales, guías interactivas, etc.
3. *Documentación técnica*. Existencia y completitud de documentación para que los desarrolladores entiendan la mayor cantidad de aspectos de la herramienta posibles: arquitectura, solución de errores, APIs, configuraciones.
4. *Traducción*. Si está disponible en español o si usa mecanismos que hacen sencilla su traducción (internacionalización, localización).
5. *Escalabilidad*. Si puede reaccionar correctamente a un aumento en el número de usuarios sin perder calidad y sin deteriorar su rendimiento.
6. *Interoperabilidad*. Si puede comunicarse y operar con otro software mediante interfaces bien

definidas sin necesidad de cambiar su código, por ejemplo, mediante *APIs*.

7. *Extensibilidad*. Si sus funcionalidades pueden ser extendidas fácilmente, o puede incorporar nuevas sin grandes cambios en el código o la configuración por ejemplo mediante complementos (*plugins*).
8. *Identificación*. Que admite control de usuarios integrable con estándares que permiten el Inicio de Sesión Unificado como SAML, OpenID, OAuth y otros. En este caso nos interesó particularmente la compatibilidad con el proveedor de identidad del Estado uruguayo (IDUruguay).
9. *Despliegue*. La sencillez y adherencia a estándares para dejar en ejecución el software en diferentes ambientes e infraestructura.
10. *Soporte*. La existencia de servicios de soporte para el mantenimiento, configuración o resolución de problemas de la herramienta.
11. *Responsiveness*. Se evalúa la correcta visualización y utilización en diferentes pantallas y dispositivos.

Además, se relevaron otros aspectos que se consideraron no cuantificables relacionados a los proyectos de código y a la comunidad que lo mantiene: licencia, comunidad de código, última contribución al código, vías de consulta, vías de reporte de errores, vías de soporte, herramientas relacionadas y lenguaje principal.

De esta forma, analizamos un conjunto de herramientas digitales diseñadas para procesos participativos, como las plataformas utilizadas por varias ciudades del mundo y algunas redes de organizaciones de la sociedad civil, y cuyo uso se ha expandido a muchas partes. Optamos por herramientas de software libre o de código abierto, que permiten y estimulan la creación de comunidades de desarrolladores que, en distintas partes del mundo, introducen continuamente mejoras que comparten con todos los demás. Nos referimos a casos como Decidim, desarrollada inicialmente en Barcelona (<https://www.decidim.barcelona/?locale=es>), Consul, de Madrid (<https://decide.madrid.es/>), Adhocracy, en Berlín (<https://adhocracy.plus/>), Citizen Os, de Noruega (<https://citizenos.com/>) y Discourse, originada en Estados Unidos, pero con colaboradores en muchos países (<https://www.discourse.org/>). También analizamos herramientas no diseñadas específicamente para procesos de participación ciudadana, pero que cumplen bien funciones de mucha utilidad en este tipo de procesos, como editores de texto colaborativo.

En todas encontramos fortalezas y debilidades, desde aquellas que no contemplan muchos de los casos de uso hasta las que atienden la mayoría de ellos, pero, a veces, de formas poco adecuadas. Esto nos permitió sugerir el uso preferencial de una de estas herramientas, que podía adaptarse mejor a las necesidades locales, pero que requería articularse con otras específicas y desarrollar componentes propios (la metodología y la evaluación completa puede encontrarse en AGESIC, 2024 y Participa, 2024, Anexo 4). Sobre esa base se implementó la Plataforma de Participación Ciudadana de Uruguay, que está comenzando a ser utilizada por distintos organismos para procesos participativos, con ajustes y mejoras sucesivas a partir de esas experiencias (<https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy>).

La participación digital en acción

El análisis de los efectos concretos de la incorporación de herramientas digitales en procesos participativos puede iluminar muchas de estas discusiones. Permite comprender mejor los riesgos y oportunidades, los factores favorecedores y desfavorecedores de la participación, las tensiones a las que se ven sometidos los procesos participativos.

En nuestro caso lo iniciamos en 2021 a partir de tres experiencias piloto bien diferentes entre sí en cuanto a temáticas, actores involucrados y características de los procesos

- *Una consulta pública sobre cambios en una norma legal de telecomunicaciones.* La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC) puso en consulta un nuevo reglamento de Radioaficionados que sustituiría al vigente. La consulta no tenía carácter vinculante, pero el organismo regulador quería contar con la opinión previa de ciudadanos interesados antes de aprobar la versión final del Reglamento. Los interesados en este caso fueron los propios radioaficionados, en forma individual o agrupados en clubes o asociaciones. Tras una etapa previa de diagnóstico, que incluyó entrevistas a los potenciales interesados en la consulta, en conjunto con los funcionarios del organismo regulador expertos en el tema, se diseñó el proceso y se configuró la plataforma digital para servir de soporte, en este caso casi único. En efecto, prácticamente todo el proceso se desarrollaría a través de la plataforma, salvo un lanzamiento público con una reunión virtual donde se explicó a los asistentes las características del proceso y de la herramienta digital. Tras dos meses de recepción de propuestas e intercambio entre los participantes, en otros dos meses el organismo debía evaluar esas propuestas, explicitar las razones de la aprobación o rechazo de cada una de ellas. Finalmente debía publicar la versión final del reglamento, todo ello en un plazo total de cinco meses desde el inicio. La primera fase se cumplió en el tiempo previsto y con un uso activo de la plataforma, las otras dos se retrasaron bastante, y el reglamento final, que recogía muchos de los aportes realizados, fue dado a conocer a los participantes tiempo después, pero sin utilizar la plataforma digital.

- *Un conjunto de ámbitos de participación ciudadana sobre la gestión del agua,* originados en una reforma constitucional aprobada por iniciativa popular en 2004 en Uruguay. Esta norma establece que “el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales” y que “la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico constituyen asuntos de interés general” y que “los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos”. A partir de esto, desde 2009 se crearon Comisiones de Cuenca y Consejos Regionales de Recursos Hídricos, con participación de diversos organismos de gobierno, productores agropecuarios, sociedad civil, academia y otras entidades representativas de los habitantes de cada zona afectada. Estas comisiones y consejos se reúnen periódicamente, discuten propuestas del gobierno, plantean otras propias y aportan a la elaboración del Plan Nacional de Aguas. La gestión de todo el sistema está a cargo de la Dirección Nacional de Aguas, actualmente en la órbita del Ministerio de Ambiente. En este caso el desafío era dar soporte digital a todo este sistema que, a diferencia del anterior, es de carácter permanente y tiene una activa vida presencial, en parte trasladada a la virtualidad durante la pandemia. En este caso se avanzó en el diagnóstico y diseño, pero no llegó a implementarse, principalmente por razones político-organizativas que no podemos detallar aquí.

Finalmente, aunque sin la participación directa de nuestro equipo, se puso en marcha un proceso de co-construcción de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, impulsado por la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República. Se trata de un proceso largo, que involucra a organismos de gobierno y a la sociedad civil y busca identificar problemas de DDHH y acordar acciones para enfrentarlos. Se proponía, en el primer año, generar un documento estratégico general, planes operativos temáticos y por organismo. Luego se realizaría el monitoreo del cumplimiento de estos planes operativos a lo largo de cuatro años, volviendo a comenzar el ciclo de elaboración de un nuevo plan. Comenzado en agosto de 2021 no llegó a publicar el plan, pero generó muchos insumos mediante propuestas e intercambio en la plataforma digital y también de múltiples encuentros presenciales o virtuales cuyo resultado se volcó también en la plataforma.

En los tres casos los “desvíos” respecto a lo previsto se originan en una combinación de factores político institucionales, técnicos y de contexto social y coyuntural: falta de voluntad o decisión de los jefes políticos, dudas, resistencias o desconocimiento de los técnicos, débil funcionamiento de algunos ámbitos participativos, en parte por el contexto de la pandemia. Esto no impidió -incluso enriqueció- los aprendizajes a partir de la práctica.

Anotaremos aquí sólo algunas de las conclusiones de la evaluación que realizamos del primero de los casos, la consulta pública del Reglamento de Radioaficionados. La evaluación se realizó a partir de una encuesta a los participantes, entrevistas individuales y colectivas a algunos de ellos y el análisis de la actividad en la plataforma digital.

- La forma en que se implementó el proceso y la utilización de la plataforma permitió un intercambio rico sobre el reglamento puesto en consulta por el organismo, mayor que el que se daba en procesos anteriores. En efecto, en las consultas previas los participantes se limitaban a enviar sus opiniones al organismo, pero no podían ver las de los demás ni interactuar con ellos. Aquí eso se dio de modo intenso, ya que era posible comentar y apoyar o adherir a las propuestas de cualquier participante. El proceso adquiere así una transparencia mucho mayor, con los riesgos que implican para el gobierno. En este sentido, la incorporación de la herramienta digital estimuló a repensar y rediseñar el proceso.
- Algunos elementos que podían dificultar la participación, como el propio uso de la herramienta digital, fueron en buena medida superadas gracias a la colaboración entre participantes a través de sus redes y organizaciones ya existentes. De hecho, la consulta, así implementada, activó la vida interna de esas organizaciones, que generaron instancias para acordar posiciones colectivas que luego se volcaron en la plataforma. Pero esto no bloqueó la participación individual de sus miembros y permitió la de otras personas no integradas o poco integradas a esas organizaciones.
- Entre los participantes hay un núcleo pequeño más activo, que utiliza todas las posibilidades disponibles -proponer, comentar, apoyar- y otros que solo utilizan algunas de ellas. Esto coincide con experiencias previas nuestras y con la evaluación de muchos otros procesos participativos. Profundizaremos en este aspecto en el siguiente apartado.

Junto a estos elementos positivos hay que señalar uno claramente negativo, que nos recuerda una vez más que no hay herramienta digital que garantice por sí sola la calidad de los procesos. El hecho de que no se haya cumplido en tiempo y forma con la evaluación de la mayor parte de las propuestas recibidas, la devolución a los participantes y la publicación del reglamento final en la plataforma es un aspecto negativo visualizado por los participantes y que puede desalentar su participación futura.

Muchas formas de participación: órbitas y niveles, repertorios y herramientas

Un aspecto clave que surge tanto en nuestros análisis como en los de diversos autores, es la heterogeneidad en las formas de participación y el involucramiento de los distintos actores en cada proceso o ámbito específico. Esto puede pensarse en relación con los niveles de participación (Prieto-Martín, 2010), pero en este caso no refieren al ámbito o proceso en su conjunto, sino a la participación de los individuos en él. En efecto, un proceso puede tener el máximo nivel de participación, en tanto los participantes pueden tomar las decisiones más importantes, pero no todos asumen ese nivel de participación.

Por eso puede ser útil denominarlos de otro modo, en vez de llamarlos niveles. Por ejemplo “órbitas de participación”, como propone Creighton (2005) y se representa en el diagrama del gráfico 1, pensado para procesos de participación promovidos desde el Estado.

Gráfico 1: Órbitas de participación



Adaptado de Creighton (2005)

Promotores y facilitadores son los interesados en que el proceso se realice, responsables de las decisiones que se pondrán en consideración o que utilizarán los resultados obtenidos para legitimar las decisiones. Se trata habitualmente de funcionarios públicos, políticos, asesores y técnicos encargados de facilitar el proceso, analizar la viabilidad de las propuestas, etc.

Participantes activos: personas involucradas en el proceso, que realizan todas las acciones disponibles, opinan, realizan sugerencias, aportan ideas, comentan y discuten, llegado el caso votan etc. Pueden hacerlo a título personal o en representación de colectivos.

Colaboradores son quienes opinan y comentan los aportes de otros, pudiendo incluso votar si existen varias alternativas en consideración, pero no aportan sugerencias o ideas propias. Pueden actuar en forma individual o acompañar a otros más activos que ejercen como representantes de algún colectivo. También son importantes en muchos procesos los *revisores técnicos*, que analizan la viabilidad de las propuestas, por ejemplo.

Observadores son quienes participan informándose o recibiendo noticias y comentarios del proceso, pero sin opinar, comentar o discutir directamente. Estas personas son importantes porque pueden en algún momento convertirse en participantes activos o colaboradores y porque generan corrientes de opinión que pueden influir indirectamente en el proceso.

Los indiferentes no se involucran en ningún momento del proceso, pero pueden verse afectados por los resultados y decisiones que se tomen. Por eso es importante buscar formas de que cuenten con información sobre el proceso.

Cuando se trata de procesos abiertos a una participación amplia -por ejemplo, todos los habitantes de una ciudad- la experiencia indica que los participantes activos son un grupo reducido respecto al conjunto de potenciales participantes -no más de un 10%-, pero los demás niveles son igualmente importantes en el proceso.

Estos perfiles son dinámicos, cualquiera puede pasar de ser participante activo a ser observador o indiferente si pierde interés en el proceso. Para los promotores del proceso es clave desarrollar estrategias para ampliar las órbitas interiores y evitar la expulsión y alejamiento de participantes. Esto requiere, a su vez, un amplio conocimiento de los participantes.

Otro modelo teórico -basado en largas y diversas prácticas propias y ajenas- es el que propone Villasante (2010, 2015), pensado principalmente para los procesos participativos que se dan dentro y entre los movimientos sociales, colectivos, grupos que se articulan en “conjuntos de acción” en momentos y con objetivos concretos. En esos escenarios es clave el “grupo motor”, alrededor del cual pueden darse distintas formas de participación en comisiones, grupos de trabajo, talleres, jornadas, movilizaciones, etc.

En los grupos motores no hay representantes, sino sobre todo las personas que (a título singular) quieren comprometerse por un tiempo a una tarea que les parece interesante. Son grupos relativamente pequeños que se proponen promover, desde un acuerdo concreto “para esto” y por un tiempo limitado, alguna actividad conjunta (Villasante, 2015, p. 403).

Los conjuntos de acción que movilizan los grupos motores “no se asemejan a un movimiento social o un ejército bien ordenado. Se asemejan más a los “manglares”, tanto a la hora de construirse de abajo hacia arriba, desde los fondos ocultos de la tierra y los mares, como en la forma de enfrentar las luchas frente a las pirámides del poder constituido” (ibíd, p. 406).

Para activar un conjunto de acción, plantea Villasante, Internet puede jugar un papel relevante, especialmente cuando muchos de los actores potenciales tienen pocas posibilidades de encontrarse presencialmente, por las distancias o el poco tiempo disponible. Pero eso no significa que los encuentros cara a cara no sigan teniendo una presencia fuerte: por el contrario, juegan un papel central y vital. Así lo ejemplifica para un conjunto de acción de migrantes de distintas provincias (Villasante, 2010) en el cuadro 3:

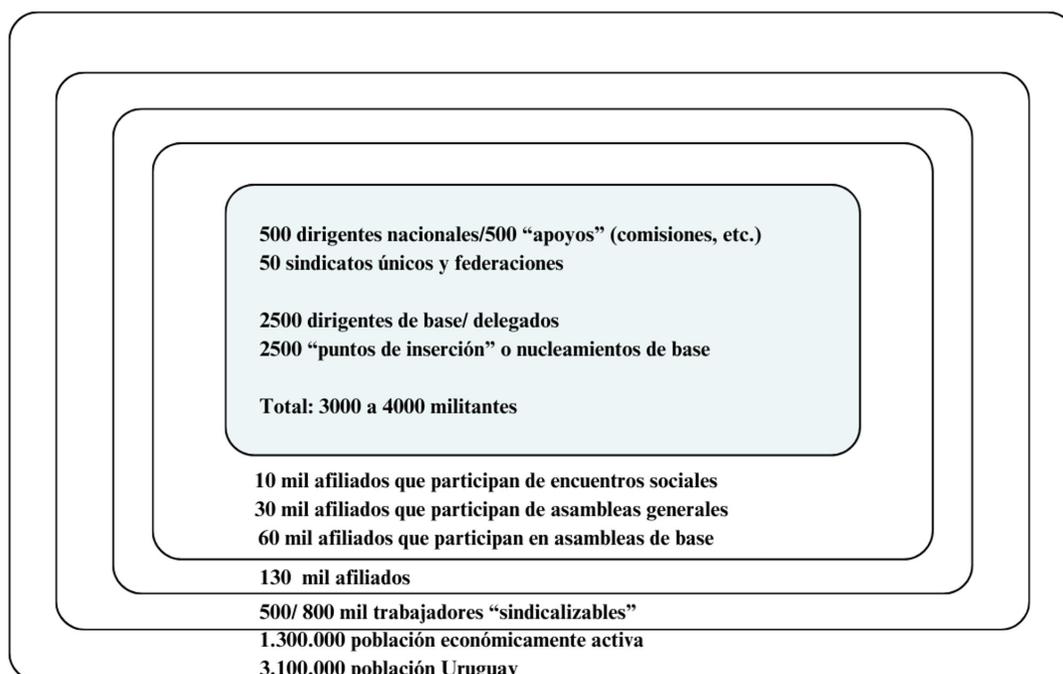
Cuadro 3. Movimiento de trabajadores migrantes en Andalucía

ÁMBITOS PROCESOS	Redes de cara a cara, cotidianas y de convivencia Local Provincial	Reuniones, talleres, jornadas, etc. Provincial- Regional	Internet y nuevas formas telemáticas. Regional-Global	Dispositivos multimedia, audiovisuales. Regional-Global
1.1. Formular problemas 1.2 Preguntas 1.3 Agendas	Rumores, cotilleo sobre “sucesos”	Reuniones en provincias y región	Blogs, foros, noticias y metodologías	Difusión del proceso y de los sistemas de participación
2.1 Grupos motores 2.2 Consulta, escucha a las redes sociales cotidianas	Conformación de grupos motores locales voluntarios	Mapeos, talleres y diferencia de posiciones entre asociaciones y sectores	Expertos para ayuda, sistema Delphi Foros y Blogs con diversas posiciones	Grabación audiovisual Buzones, teléfonos abiertos, etc.
3.1 Análisis de posiciones para hacer devoluciones creativas	Posiciones dominantes y emergentes. Deliberación con dispositivos participativos	Coordinación y sistematización de posiciones para el debate y priorización de criterios	Difusión por temas para completar. Blogs por temas para articular posiciones superadoras	Grabación y retransmisión de talleres con dispositivos participativos
4.1 Idea-Fuerza integral. 4.2 Medidas más urgentes 4.3 Planes por temas a medio y largo plazo	Llamamiento a participar con grupos de propuestas Actos lúdicos	Priorizar una Idea-fuerza y las medidas urgentes. Comisiones de autoformación para temas en profundidad	Priorización por internet de las propuestas Foros, blogs, de las comisiones, autoformarse y preparar las propuestas	Folleto con autodiagnóstico y la Idea-fuerza “Crear noticia” en prensa y Tv con portavoces significativos
5.1 formas participativas de funcionamiento	Grupo motor mixto, para recoger y animar desde las propuestas de base local	Articulación de grupos motores autorregulados a escala regional	Grupo o comisión multimedia para dinamizar página web, y sus secciones	Grupos o comisión multimedia para que roten las portavoces con diversidad
6.1 Evaluación, seguimiento y monitoreo	Consulta a la población una vez al año para evaluar el proceso	Criterios y objetivos para indicadores	Consultas y sondeos de seguimiento por internet	Difusión y consultas por radios comunitarias, etc.

Fuente: Villasante (2010)

Tanto en ámbitos/procesos presenciales como virtuales, sincrónico o asincrónicos, hay grupos más activos, que despliegan un repertorio de participación más amplio y variado y otros cuya intervención está más acotada o especializada, lo que puede cambiar en distintos momentos del proceso. Por ejemplo, para el movimiento sindical uruguayo a fines del siglo pasado -cuando internet no tenía casi presencia en la vida organizacional- podía trazarse un mapa de este tipo (gráfico 2).

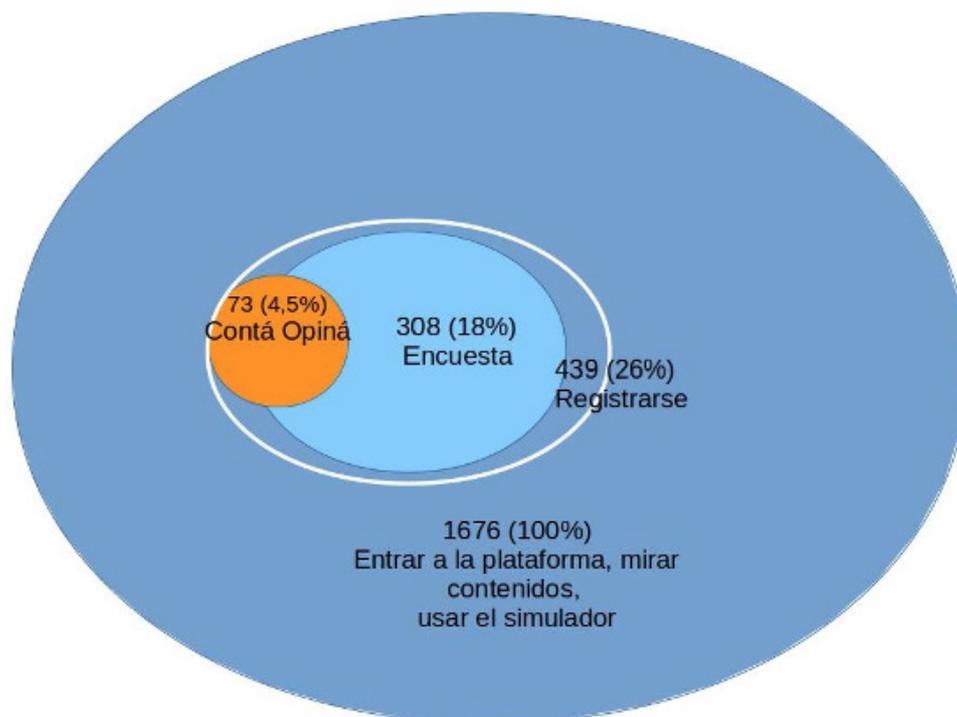
Gráfico 2: Niveles organizativos del movimiento sindical uruguayo



Fuente: Kaplún (1999, 2008)

La zona más oscura era el núcleo militante del movimiento sindical, y dentro de ellos el “carozo dirigente”, que se alimentaba y renovaba principalmente de ese núcleo. Esas 3000 personas, poco más del 2% de los afiliados a los sindicatos en aquel momento, son los que estaban “en todas”, participaban de todas las instancias posibles y en todos los niveles de debate y decisión. Pero eso no le resta valor a las muchas otras formas de participación del resto: sin ellas no habría realmente un movimiento.

En una experiencia piloto para un proyecto anterior trabajamos en un sistema de doble pantalla entre medios tradicionales y digitales. Por un lado, un programa de televisión, por otro una plataforma digital para el debate ciudadano, bajo el título general de “Inteligencia conectiva”. En el programa televisivo se debatía sobre un tema de interés público. Antes, durante y después del programa cualquiera podía acceder desde su teléfono móvil o PC a la plataforma digital, donde encontraba mucha información sobre el tema en diversos formatos (textos, videos, etc.). También a través de la plataforma podía intervenir en el debate de modos diversos: completar una encuesta, utilizar un juego de simulación, aportar ideas, experiencias, testimonios en audio o video (“Contá”), plantear propuestas u opiniones u opinar sobre las de otros o sobre lo que se debatía en el programa (“Opiná”). Para contar, opinar o responder la encuesta era necesario registrarse previamente, pero se podía acceder a toda la información y ver los testimonios, propuestas y opiniones de los demás sin necesidad de registrarse. La proporción de uso de estas distintas posibilidades se ve en el gráfico 3.

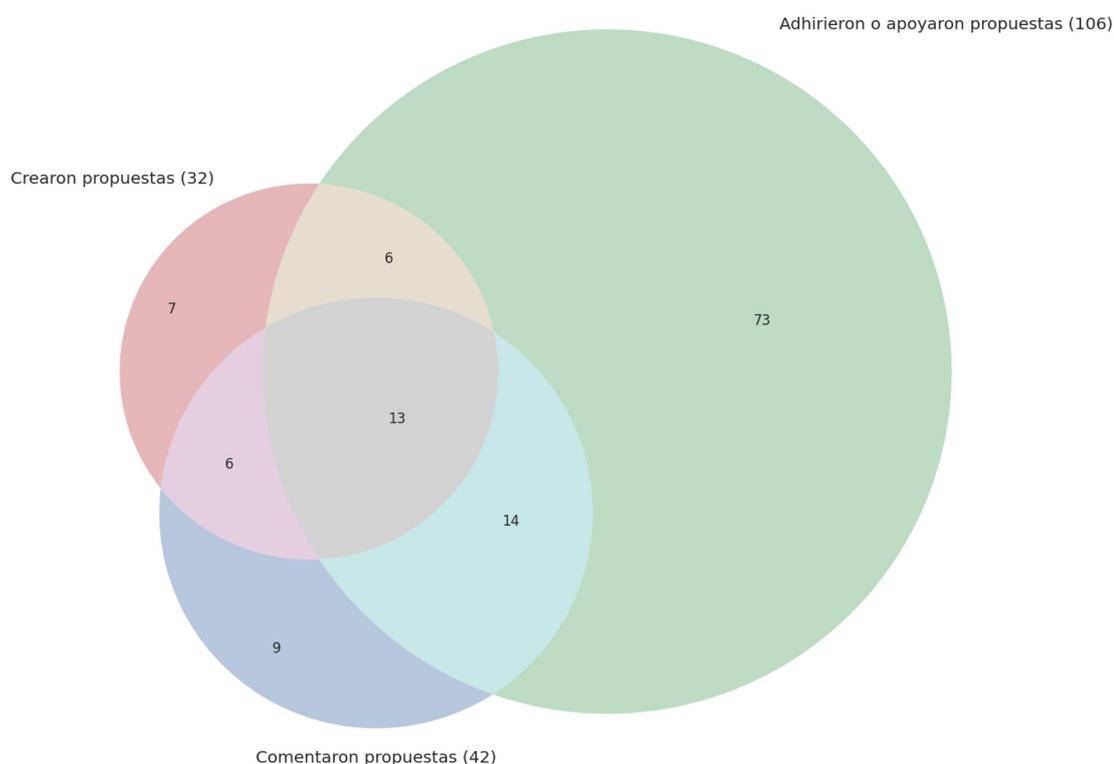
Gráfico 3: Órbitas de participación en el programa/plataforma Inteligencia Conectiva

Fuente: AlterMedia (2017)

El núcleo más activo, en este caso, es ese 4,5% que, además de informarse y responder la encuesta, aporta experiencias y opiniones. Pero eso no le quita importancia al 26% que al menos se registró para responder la encuesta. Ni al restante 74% que “solo” leyó alguna parte del contenido, incluido el generado por los participantes más activos.

Finalmente, en la consulta pública sobre el Reglamento de Radioaficionados, uno de los pilotos del proyecto sobre participación ciudadana digital, se puede identificar un núcleo pequeño más activo, que utiliza todos los recursos disponibles: proponer algo, comentar propuestas de otros, adherir o apoyar otras propuestas. Algunas utilizan una o dos de estas posibilidades (gráfico 4).

Gráfico 4: Órbitas de participación en Consulta Pública sobre Reglamento de Radioaficionados



Fuente: elaboración propia en el marco de la investigación reseñada

Revisando tanto estas experiencias como las referencias mencionadas, cabe decir que ni la denominación niveles y ni su sustitución por órbitas terminan de conformarnos, en tanto suponen jerarquías: algunos están más arriba o más al centro, otros más abajo o periféricos. Tal vez sea mejor pensar en el papel que individuos y colectivos juegan, que varían según los temas, momentos y lugares. Los conjuntos de acción y su forma de manglar, como propone Villasante (2015), tal vez sea más adecuada. Recuerdan también el modelo rizomático, propuesto por Deleuze y Guattari (1988).

Conclusiones preliminares, en perspectiva política

El proyecto al que nos hemos referido aquí permitió, entre otras cosas:

- Construir un marco de referencia para el análisis de ámbitos y procesos de participación ciudadana convocados o promovidos por el Estado, sobre la base de cuatro dimensiones: político-institucional, socio-cultural, metodológica y de diseño y digital/virtual. En esas cuatro dimensiones se identificaron factores favorecedores y desfavorecedores de la participación, así como tensiones presentes en los procesos participativos. Resulta claro que la dimensión digital-virtual, siendo importante, es solo una más en estos procesos, por lo que no es posible trabajar sobre ella aisladamente sin tener en cuenta las demás. Por eso mismo el trabajo interdisciplinario y la articulación de saberes diversos -políticos, ciudadanos, técnicos y académicos- resulta imprescindible.
- Construir, precisamente, una mirada interdisciplinaria y en diálogo con saberes diversos. Las características del equipo conformado y el diálogo interno durante el proyecto, así como las instancias de trabajo con diversos actores vinculados a procesos participativos,

constituye un aprendizaje valioso, a partir de la cual es posible profundizar sobre este campo y avanzar hacia otros, como el de los ámbitos de participación de/en los movimientos sociales. De hecho, el equipo comenzó a avanzar en esa dirección una vez terminado ese proyecto, recuperando también trabajos anteriores de sus integrantes que, en parte, se retoman en el apartado referido a la diversidad de formas de participación.

- Construir una metodología de evaluación de herramientas digitales para procesos participativos desde la perspectiva de los diversos usuarios: ciudadanos individuales, colectivos, del gobierno y los técnicos que gestionan estas herramientas. Se trata de una metodología replicable para otros contextos y ampliable con la incorporación de nuevos casos de uso y la aparición de nuevas herramientas. También resulta útil para la integración de herramientas diversas, el desarrollo de otras nuevas o la mejora de las existentes, según las necesidades de los usuarios.
- Realizar experiencias piloto de incorporación de herramientas digitales en procesos participativos locales. Aunque factores político-institucionales y metodológicos dificultaron su desarrollo, los actores participantes valoraron positivamente la posibilidad de repensar -y a veces rediseñar- los procesos participativos ya existentes; la mayor visibilidad y transparencia de esos procesos; las posibilidades de participación individual y de interacción colectiva más allá de los espacios presenciales y sincrónicos; el estímulo al debate interno para acordar posiciones colectivas de actores sociales, activando su vida organizacional.

Estas valoraciones pueden considerarse logros menores y muy lejos de un horizonte de cambio político hacia una democracia participativa. Pero también pueden ser leídos -y vividos- como oportunidades de abrir grietas en el Estado, mantener vivas las potencialidades de participación ciudadana en contextos más favorables y facilitar las condiciones para la construcción de esos contextos. La experiencia concreta, aún pequeña, abre brechas para imaginar lo social posible. Y sin esa imaginación no hay transformación social.

La democracia es la mejor manera que hemos encontrado para la construcción de lo público y de un nosotros diverso. Pero el sentido que le damos ha ido cambiando a partir de las transformaciones sociales y de lo que entendemos como esperable y lo deseado de un sistema político democrático. En un contexto de recesión democrática es más necesario que nunca delimitar lo más claramente posible los problemas, mejorar las estructuras y dispositivos políticos y comprender la relación con realidades que se han complejizado.

Innovar en este terreno implica intentar comprender formas en que se construyen hoy las interacciones colectivas, crear ámbitos y generar procesos que involucren a los ciudadanos, construir posibilidades de incidencia y de decisión en las definiciones de la vida pública. No se trata sólo de incorporar cambios generados por el transcurrir del tiempo e incluir actividades participativas. No toda incorporación participativa implica una transformación de la situación política (Smith, 2009). Se trata más bien de construir elementos que problematicen las narrativas, las escuchas, los límites y la circulación de poder de las democracias actuales.

Los procesos participativos se construyen con actores diversos que tienen distintas tradiciones organizativas, con formas colectivas o individuales de participar. Para los procesos participativos de iniciativa estatal, conjugar sus intereses y dinámica suele implicar una tensión compleja. Esta tensión puede ser mayor cuando las relaciones entre lo individual y lo colectivo y con el territorio se vuelven más difusas, aunque sigan presentes. Este carácter difuso de los vínculos entre individuos, colectivos y territorios, sumado a la sensación de una mayor posibilidad de decir, puede ser escenario para el aislamiento, pero también para una mayor democratización de la vida social. Pero, para ello, parece necesario incluir en los procesos participativos elementos que contemplen los factores políticos-institucionales, las diversas formas organizativas, las biografías territoriales y las culturales digitales.

Comprender los procesos participativos implica entender las formas en que articulan el hacer cotidiano, la dimensión material y tecnológica y el campo de los sentidos construidos (Treré, 2020). Entender el entramado histórico que construye nuevas prácticas en nuevos contextos, pero en cruces con prácticas anteriores. Pensar los procesos de participación más allá y más acá de las tecnologías digitales, porque las tensiones políticas y socioculturales “antiguas” siguen presentes y emergen con fuerza nuevas formas de manifestarnos en la virtualidad.

Las herramientas digitales pueden abrir alternativas para promover otros intercambios participativos e inciden en la propia noción de democracia. La cibercultura plantea repertorios de participación pública donde convive la dimensión colaborativa y la inteligencia colectiva (Levy, 2004) con la exacerbación del yo y de enunciaciones que denotan el liberalismo de uno mismo (Sadin, 2023). La virtualidad, en parte, ha mutado formas de expresar los descontentos en un debate público que tanto construye repertorios *conectivos* (Subirats, 2015; Reguillo, 2017) como un individualismo de masas (Baricco, 2019), una forma de enunciar donde somos múltiples individualidades amplificadas, una masa que intuye sobre qué discutir, pero está desorientada para organizarse, acordar o debatir.

Debemos, entonces, mantener alerta la crítica a la idea de participación como ideal vacío y vaciado de contenido. Pero, como plantean Carpentier, Melo y Ribeiro (2019, p. 31), estas críticas corren el riesgo de “volverse un fuerte aliado de las voces que buscan favorecer la centralización de las relaciones de poder, promoviendo inadvertidamente fuerzas que atacan la naturaleza misma de la democracia”. Fuerzas que, precisamente, en los últimos años han cobrado un inusitado vigor a caballo del uso intenso de herramientas digitales, desde las fake news al uso direccionado y manipulador de las redes sociales. Esta tecnopolítica negativa no debe hacernos perder de vista su potencial positivo democratizador. Los algoritmos no son solo herramientas del poder autoritario: también pueden contribuir a mejorar la calidad del debate ciudadano. Aunque la liebre autoritaria corra rápido, valdrá la pena seguir apostando, desde la investigación y la acción, a la tortuga democrática.

Referencias bibliográficas

- AGESIC (2017) *Ier. Relevamiento Nacional de ámbitos de Participación Ciudadana Institucionalizada*. Montevideo, AGESIC. Disponible en <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/1er-relevamiento-nacional>
- AGESIC (2024) *Mapeo y evaluación de herramientas digitales para la participación ciudadana*. Disponible en www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/metodologia-para-evaluacion-herramientas-digitales-para-participacion
- Alfaro, R.M. (2005). Derechos comunicativos para la afirmación ciudadana. *Contratexto*, 13, 46-72.
- Almagro, D. (2016). La participación política en la teoría democrática: de la modernidad al siglo XXI. *Revista de Estudios Políticos*, 174, 173–93.
- Aparici, R. y García-Marín, D. (2018). Prosumidores y emirecs: análisis de dos teorías enfrentadas. *Revista Comunicar*, 55, 71-79.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bachrach, P. (2014). *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Amorrortu.
- Baiocchi, G. y Ganuza, E. (2016). *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Stanford University Press.
- Baricco, A. (2019). *The Game*. Anagrama.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (coords.) (2010). *Gobierno Abierto*. Algón.
- Candón-Mena, J. (2020). Democracia digital. Tecnología y política más allá del determinismo y la tecnocracia. In F. Sierra-Caballero y J. Candón-Mena (eds.) *Democracia digital. De las tecnologías de representación a la expresión ciudadana* (pp. 25-55). Comunicación Social.

- Cardoso, I. (2018). *Voz y voto, ¿democracia directa? Un análisis de la silla vacía como instrumento de participación desde abajo en un escenario post constitucional*. Tesis de Maestría. Quito: FLACSO. Disponible en <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/14053/2/TFLACSO-2018IACR.pdf>
- Carpentier, N. (2011) *Media and Participation: A Site of Ideological-Democratic Struggle*. Intellect.
- Carpentier, N., Duarte Melo, A. y Ribeiro, F. (2019). Rescuing participation: a critique on the dark participation concept. *Comunicação e sociedade*, 36, 17-35.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*. Alianza editorial.
- Choque, M. E. (2005). El Ayllu: una alternativa de descolonización. In E. Wara Alderete (comp.), *Conocimiento indígena y globalización* (pp. 59-70). Abya Yala.
- Cloutier, J. (1973). *La communication audio-scripto-visuelle à l'heure des self média*. Les Presses de l'Université de Montreal.
- Cloutier, J. (2001). *Petit traité de communication. Emerec à l'heure des technologies numériques*. Carte Blanche.
- Creighton, J. (2005). *The Public Participation Handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. Jossey-Bass.
- De la Torre, J. (2000). Mandar obedeciendo. Poder y democracia desde el iusnaturalismo y el personalismo. *Isonomía*, 12, 181-193. De Ugarte, D. (2011). *Trilogía de las redes*. Biblioteca de Las Indias.
- De Sousa Santos, B. (2004) *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Abya Yala.
- Deleuze, G. y Guattari, F. (1988). *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Pre-textos.
- EcuRed (s/f) *Caso de uso*. Disponible en https://www.ecured.cu/Caso_de_uso
- Freire, P. (1984) [1973]. *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural*. Siglo XXI.
- Held, D. (1991). *Modelos de democracia*. Alianza editorial.
- Hennen, L., van Keulen, I., Korthagen, I., Aichholzer, G., Lindner, R., Rasmus, N. (Eds.) (2020). *European E-Democracy in Practice*. Springer.
- Heras, A. (2010). Participación y Metodologías: Análisis de dispositivos específicos en el marco de las políticas recientes en Argentina. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 9(1), 59-92.
- IAPP (2018). *IAP2 Spectrum of Public Participation*. Westminster: IAPP. Disponible en www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf
- Kaplún, M. (1990). *Comunicación entre grupos. El método del cassette-foro*. Humanitas.
- Kaplún, M. (1998). *Una pedagogía de la comunicación*. Ediciones de la Torre.
- Latinobarómetro (2023). *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina*. Disponible en www.latinobarometro.org/lat.jsp
- Le Blanc, D. (2020) *E-participation: a quick overview of recent qualitative trends*. DESA Working Papers N° 163. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. New York. Disponible en https://www.un.org/esa/desa/papers/2020/wp163_2020.pdf
- Levy, P. (2004) *Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio*. OPS.
- Lindner, R. y Aichholzer, G. (2020). E-democracy: conceptual foundations and recent trends. En L. Hennen, et. al. (eds.) *European E-Democracy in Practice* (pp. 11-45). Springer.
- Montañés, M. (2022). La necesidad de activar procesos participativos conversacionales al servicio de la producción colectiva de conocimiento y propuestas con las que atender las necesidades sociales.. En E. Muslera, D. Acudelo-Ortiz y P. Kuhlmann (coords.), *Una nueva normalidad es posible y necesaria* (pp. 77-92). UNAH-CLAIP.

- Montañés, M. (2023). Las metodologías participativas enmarcadas en la perspectiva constructivista de índole materialista. En P. Paño Yáñez et. al. (coords.) *Metodologías participativas en tiempo de crisis. Reflexiones epistemológicas y experiencias críticas* (pp. 87-98). CLACSO.
- OCDE (2023). *Directrices de la OCDE sobre procesos de participación ciudadana*. Disponible en www.oecd.org/publications/directrices-de-la-ocde-sobre-procesos-de-participacion-ciudadana-f1b22902-es.htm
- ONU (2020). *Encuesta sobre E-Gobierno 2020. Gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Spanish%20Edition\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Spanish%20Edition).pdf)
- Participa (2024). *Participación ciudadana digital. Diseño e implementación de procesos participativos con herramientas digitales en organismos públicos*. Montevideo: UDELAR.
- Peruzzotti, E. (2017). *Benchmarking Report. Identificación de indicadores nacionales sobre ámbitos de participación ciudadana institucionalizada en el Uruguay*. AGESIC.
- Rancière, J. (2000). *El desacuerdo: política y filosofía*. Nueva Visión.
- Reguillo, R. (2017). *Paisajes insurrectos. Jóvenes, redes y revueltas en el otoño civilizatorio*. Ned.
- Rovira, G. (2005). El zapatismo y la red transnacional. *Razón y Palabra*, 10(47).
- Sadin, É. (2023). *Anatomía del espectro digital*. Saposcat.
- Santini, R. y Carvalho, H. (2019). Online platforms for citizen participation: meta-synthesis and critical analysis of their social and political impacts. *Comunicação e sociedade*, 36, 163-182.
- Schneider, G. y Winters, J. (2001). *Apply Use Cases. A Practical Guide*. Pearson.
- Seele, A. y Peruzzotti, E. (eds.) (2009). *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. The John Hopkins University Press.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations*. Cambridge University Press
- Solá-Morales, S. y Rivera Gallardo, R. (2015). Las redes sociales como catalizador del movimiento estudiantil chileno en 2011. *Chasqui*, 128, 37-52.
- Subirats, J. (2015). Todo se mueve. Acción colectiva, acción conectiva. Movimientos, partidos e instituciones”. *Revista Española de Sociología*, 24, 123-131.
- Treré, E. (2013). #YoSoy132: la experiencia de los nuevos movimientos sociales en México y el papel de las redes sociales desde una perspectiva crítica. *Educación social*, 55, 112-121.
- Treré, E. (2020). *Activismo mediático híbrido. Ecologías, imaginarios, algoritmos*. FES.
- Villasante, T. (2010). Grupos Motores: de la base a las ciberdemocracias. *Viento Sur*, 111, 85-96.
- Villasante, T. (2015). Conjuntos de acción y grupos motores para la transformación ambiental. *Política y Sociedad*, 52(2), 387-408.