

Reforzando el proceso del presupuesto participativo a través de Internet: el caso de la Municipalidad de Miraflores (Lima, Perú)

Laura León

Instituto de Estudios Peruanos - DIRSI

lleon@iep.org.pe

BIOGRAFÍA

Comunicadora para el Desarrollo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Tecnologías de la Información y Comunicación para el Desarrollo por la Universidad de Manchester, Reino Unido. Sus investigaciones abordan temas diversos sobre el uso de las tecnologías de la información (TIC) para el desarrollo rural, educación, participación ciudadana y el sector privado.

RESUMEN

El artículo analiza la iniciativa del presupuesto participativo de Miraflores que implementa la votación electrónica por Internet. Usando marcos analíticos de Macintosh y Whyte (2008) y de Vaz (2009), el estudio sugiere que Internet como herramienta de votación e información que facilita la participación a los vecinos, ha fortalecido la estrategia de promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, la voluntad política que generan las condiciones necesarias y atractivas para una efectiva participación y el contexto democrático favorable son elementos clave e imprescindibles para el éxito de la iniciativa.

Palabras clave

Participación ciudadana, democracia, presupuesto participativo, TIC.

INTRODUCCIÓN

En un contexto de pérdida de confianza en la política y de desinterés de parte de la ciudadanía por los asuntos gubernamentales, los gobiernos buscan fortalecer sus relaciones con los ciudadanos (Millard, 2007; Gaventa, 2001). Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) aparecen como una prometedora salida a esta situación: “la naturaleza interactiva de Internet tiene el potencial de revigorizar el proceso democrático y volver a comprometer positivamente a los ciudadanos en la vida política”¹ (McCullagh, 2003:1). Sin embargo, el debate sobre la real contribución de las TIC al incremento de la participación ciudadana, y sus potencialidades y limitaciones, sigue vigente (OECD, 2003; Albornoz y Rivero, 2008; Macintosh y Whyte, 2008).

Peixoto (2009) afirma que el nivel local será el privilegiado para el uso de TIC para la mejora de procesos democráticos, por la mayor disposición a la participación por parte de los ciudadanos a este nivel, y la renovación que traerán estos nuevos medios para los mecanismos de participación. La democracia electrónica o e-democracia puede ser definida como un nuevo modelo o estadio de democracia, donde las TIC contribuyen a incrementar el nivel de participación pública, y a su vez permiten la aplicación de la democracia directa de manera más amplia (Korac-Kakabadse y Korac-Kakabadse, 1999).

La e-participación abarca tanto los programas gubernamentales de promoción a la participación ciudadana, como la disposición de la ciudadanía a responder a este llamado (UN, 2005). Según Macintosh (2004), los objetivos generales de las iniciativas de e-participación son:

1. Alcanzar una mayor audiencia para permitir una más amplia participación.
2. Apoyar la participación a través de diferentes aplicaciones tecnológicas acordes con los diferentes niveles y habilidades técnicas de los ciudadanos.

¹ Traducción propia del inglés: “the interactive nature of Internet technology has the potential to reinvigorate the democratic process and re-engage citizens positively in political life” (McCullagh, 2003:1).

3. Proveer información relevante en un formato más accesible y de mayor comprensión al público objetivo para lograr contribuciones mejor informadas.
4. Comprometer a una audiencia más amplia para permitir contribuciones de mayor nivel de reflexión y apoyar el debate deliberativo.

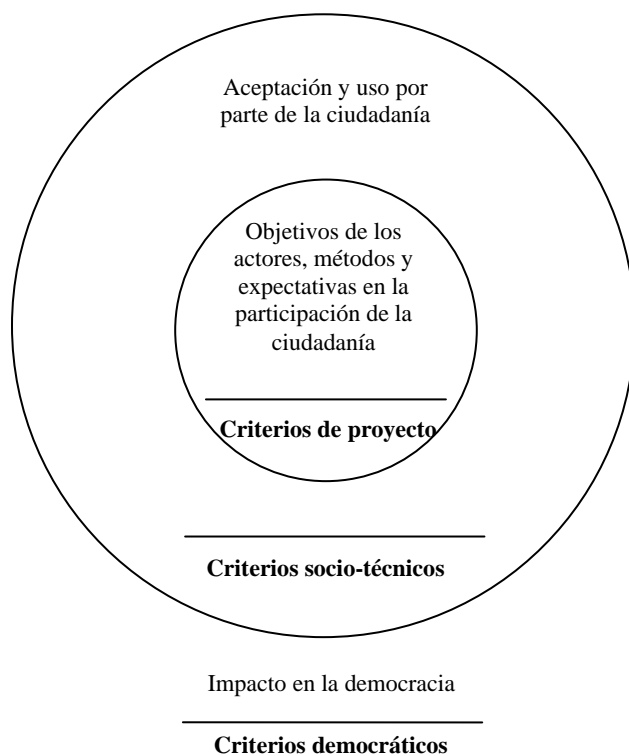
El presente artículo tiene como propósito explorar el rol de las TIC en la promoción y extensión de la participación ciudadana en una iniciativa concreta en la ciudad de Lima. El documento está estructurado en cuatro partes. Después de la introducción se describe la metodología utilizada y el marco analítico que guía el documento. Luego se analiza el caso del presupuesto participativo por Internet de la Municipalidad de Miraflores desde el marco analítico. Finalmente se ofrecen las conclusiones.

METODOLOGÍA Y MARCO ANALÍTICO

Para el estudio se utilizó la metodología de estudio de caso. Dicha metodología permite analizar los procesos de un caso concreto en su propio contexto (Bonoma, 1983; citado en Heeks y Santos, 2009), con el fin de explicar cómo y por qué se producen (Yin, 2003).

Para la recolección de información se buscó documentación sobre el caso en la misma municipalidad y en otras fuentes. La mayor fuente de información fueron los funcionarios de la oficina de Participación Vecinal, quienes tienen a cargo el proceso del Presupuesto Participativo. Asimismo, se revisó el sitio web de la municipalidad, sobre todo el espacio de la Oficina de Participación Vecinal. También se tuvo acceso a la herramienta de votación por Internet, la cual está activa sólo en los períodos en que el proceso está vigente.

El estudio de caso es guiado por el marco analítico desarrollado por Macintosh y Whyte (2008) y modificado y ampliado por Demo-net (2008). El marco, propuesto para evaluaciones de impacto, se puede apreciar en la Figura 1. Aunque el presente estudio no pretende ser una evaluación de la iniciativa, consideramos valioso el uso de dicho marco para la orientación del análisis.



Fuente: Demo-net (2008), traducción propia.

Figura 1. Perspectivas de evaluación de proyectos de e-Participación.

El marco analítico está compuesto de tres capas: (i) perspectiva del proyecto (ii) perspectiva socio-técnica; y (iii) perspectiva democrática. La perspectiva del proyecto se centra en los fines, objetivos y desarrollo del mismo. La perspectiva socio-técnica está dada desde el uso de las herramientas por parte de los usuarios. Finalmente, la perspectiva democrática se refiere a cómo la iniciativa de e-participación colabora con mejorar los sistemas y procesos democráticos, en este caso, los procesos de participación ciudadana. Incluimos en esta última perspectiva la observación del contexto democrático, el cual influye también en la mayor o menor participación de los ciudadanos en el proyecto.

En el desarrollo del caso se hará énfasis en las perspectivas democrática y de proyecto. Dado que la metodología desarrollada para explorar el caso no incluyó un acercamiento a los ciudadanos, la perspectiva socio-técnica será analizada desde la información ofrecida por la misma municipalidad.

EL CASO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR INTERNET EN EL DISTRITO DE MIRAFLORES

El presupuesto participativo fue planteado dentro de la reforma descentralista del Estado Peruano como expresión y compromiso por la participación ciudadana. Esta herramienta de gestión pública y mecanismo de democracia participativa se constituye en un espacio de toma de decisiones de los ciudadanos, por el cual se orienta el gasto público (GPC, 2004). Si bien el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP) elabora anualmente un instructivo que orienta el planeamiento, implementación y metodología del presupuesto participativo, los gobiernos regionales o locales deben emitir disposiciones complementarias, adaptando de alguna manera el desarrollo del proceso para que responda a la realidad de su localidad o región.

Desde el 2004, la Municipalidad de Miraflores implementa el presupuesto participativo. Miraflores es uno de los 43 distritos de Lima Metropolitana. De ellos, Miraflores es el segundo distrito con mayor índice de desarrollo humano y el tercero menos pobre: sólo el 1.8 por ciento de sus habitantes es considerado pobre (INEI, 2009). Ubicado al sur de la ciudad, cuenta con 9,62 Km² y se encuentra en una zona turística y comercial de la capital.

Su población es de 85,065 habitantes (INEI, 2007), y su población electoral es de 118,213 electores (JNE, 2009). Esta incongruencia en las estadísticas del distrito sugiere la existencia de un alto número de ciudadanos registrados como residentes en el distrito que en la práctica no lo son. Por ello, aparece como relevante destacar el número de pobladores mayores de 18 años, censados en el distrito, que a su vez tienen el Documento Nacional de Identidad (DNI), el cual los

habilita a participar de las elecciones y del presupuesto participativo. Este número asciende a 69,027 pobladores en el 2007 (INEI, 2007).

En cuanto a acceso a TIC, por ser un distrito de nivel socioeconómico alto, se asume que la mayoría de hogares de Miraflores cuenta con acceso tanto a telefonía fija y móvil, televisión por cable e Internet.

El municipio de Miraflores es líder de la integración de las TIC en la gestión local: fue ganador de la segunda edición del premio Latinoamericano Ciudades Digitales. Asimismo, tiene una empresa municipal de desarrollo de software que crea programas para otros gobiernos locales distritales (AHCJET, 2005). Desde el 2007, los vecinos de Miraflores pueden votar en el presupuesto participativo a través de Internet, siendo la primera experiencia de aplicación de las TIC para la participación ciudadana. A continuación se detalla el caso desde el marco analítico.

Perspectiva del proyecto

El objetivo de la iniciativa, en el marco del Programa Buen Gobierno del electo alcalde Manuel Masías Oyanguren, fue ampliar la participación ciudadana en el distrito de Miraflores a través del proceso de presupuesto participativo, sea ampliando el número de ciudadanos que se involucran, o sea llegando a sectores antes no involucrados. Esto se concretizó en la elaboración de una ordenanza que modificó las bases del mecanismo para lograr un proceso más participativo a varios niveles para el 2007. En primer lugar, se incluyó el uso de Internet en el proceso para diversas tareas, donde lo más importante, fue la votación en línea. En segundo lugar, se amplió el concepto de agentes participantes. En tercer lugar, el presupuesto participativo de Miraflores tiene una mayor cobertura, y por lo tanto, involucra un monto mayor para ser decidido concertadamente. En cuarto lugar, el carácter vinculante de los acuerdos tomados en el proceso.

En general, la incorporación de Internet como herramienta es realizada en el marco de la metodología propuesta por el MEF, tal como lo muestra la Tabla 1.

	Presencialmente	En línea
Preparación	A cargo del equipo técnico.	
Convocatoria	Se anuncia la convocatoria a través de medios de comunicación, cartas del Alcalde a los vecinos, y a través de carteles en las calles del distrito.	Se anuncia la convocatoria a través del portal web de la municipalidad.
Identificación y registro de agentes participantes	Los representantes de organizaciones de la sociedad civil se registran presencialmente.	Los vecinos pueden registrarse a través del portal web.
Capacitación de agentes participantes	La capacitación se desarrolla de forma presencial.	Las presentaciones llevadas a cabo en las sesiones de capacitación se publican en el portal web.
Desarrollo de talleres de trabajo	Los talleres de trabajo se desarrollan de forma presencial.	Las actas de los talleres se publican en el portal web.
Presentación de proyectos	Los agentes participantes de la sociedad civil presentan los proyectos en la Oficina de Participación Vecinal bajo el formato indicado y con las firmas necesarias.	
Evaluación técnica de proyectos	Realizada por el equipo técnico.	
Rendición de cuentas	El informe sobre el estado del gasto en los proyectos priorizados durante el proceso del año anterior se presenta en los talleres de trabajo.	El informe de rendición de cuentas es publicado en el portal web.
Votación	La votación de los representantes de organizaciones de la sociedad civil es realizada presencialmente.	La votación de los vecinos es realizada a través de Internet.
Formalización de acuerdos y compromisos	El resultado del proceso es presentado por el Alcalde en una sesión a los agentes participantes.	El resultado es publicado en el portal web.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ordenanza 304-MM y entrevistas a funcionarios de la Oficina de Participación Vecinal.

Tabla 1. Fases del proceso del presupuesto participativo e integración de Internet como herramienta

Así, Internet es usada como herramienta para la convocatoria, inscripción, difusión de información (actas de los talleres, capacitación, informe final del proceso) y votación. Dada la posibilidad que presenta el e-voto o voto a través de Internet para la reducción de costos y tiempo en el traslado al local de votación para los ciudadanos, ha sido considerado como un medio para ampliar la participación ciudadana (Peixoto, 2009).

Para una mayor profundización en la adopción de Internet en el caso del presupuesto participativo en Miraflores, más allá de la posibilidad de la votación en línea, tomamos el marco analítico propuesto por Vaz (2009)². En la Tabla 2 contrastamos dichos niveles y describimos lo encontrado en el caso de Miraflores.

² A diferencia de lo considerado por el autor, el caso de Miraflores propone que el haber alcanzado los niveles más altos de adopción no implica necesariamente haber alcanzado todos los logros correspondientes a niveles anteriores.

Niveles de adopción (Vaz, 2009)	Presupuesto participativo en Miraflores
1. Proveer información básica sobre el proceso de presupuesto participativo (fechas, fases, funcionamiento, talleres, entre otros).	La información básica sobre el proceso es publicada en el sitio web, junto con la convocatoria.
2. Proveer información básica sobre la implementación del proceso, haciendo seguimiento al cronograma y el desarrollo de las fases del mismo, señalando cuáles están concluidas y cuáles están en implementación.	La información sobre el desarrollo del proceso va siendo publicada progresivamente, conforme se van desarrollando las actividades.
3. Proveer información detallada sobre la implementación de los proyectos priorizados en el presupuesto participativo, permitiendo el control por parte de la sociedad civil sobre ésta en términos de implementación de los proyectos de inversión y el gasto en ellos.	La información sobre la ejecución del presupuesto de las obras priorizadas en años pasados se encuentra publicada pero está desactualizada ³ , y su presentación y el lenguaje usado no permite una fácil comprensión. Otro detalle importante a notar es que esta información no se encuentra publicada en la sección de presupuesto participativo (ni siquiera se encuentra un enlace desde ahí), sino en una sección totalmente distinta, la de transparencia económica.
4. Presentación y discusión de ideas y proyectos a través de Internet.	No se dispone de ninguna herramienta o plataforma para recibir o discutir ideas. Las discusiones sólo pueden ser mantenidas de manera presencial, en los talleres de trabajo.
5. Votación a través de Internet.	Miraflores dispone de una plataforma para la votación a través de Internet para los vecinos no organizados. Los representantes de organizaciones votan sólo presencialmente.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vaz (2009), traducción propia, y Miraflores (2010).

Tabla 2. Niveles de adopción de Internet para presupuestos participativos aplicados al caso de Miraflores

Es de notar que si bien que el proceso de presupuesto participativo de Miraflores busca tener niveles altos de adopción de Internet, y sin dejar de reconocer el impulso al uso de esta herramienta para una mayor participación ciudadana, aún hay detalles importantes que mejorar, como la actualización de la información, una mejor presentación para una fácil comprensión de información presupuestal, y una mejor estructuración de la información del sitio web, de manera que la información relevante al proceso esté reunida en una misma sección. Es relevante también el uso de otras herramientas de comunicación para recoger las opiniones de los ciudadanos, aprovechando la capacidad interactiva de éstas, tales como las listas de distribución, foros en línea, sistemas de deliberación, entre otras (OECD, 2003). Asimismo, hacemos énfasis en la importancia de la disponibilidad de información actualizada para elevar la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan control social sobre su municipio.

La segunda modificación fue ampliar el concepto de agentes participantes⁴. Hasta el 2006, por la sociedad civil sólo participaban los representantes de las organizaciones acreditadas y de las instituciones públicas y privadas con sede en la

³ A la fecha de redacción del presente documento (Febrero de 2010), la información sobre la ejecución del presupuesto de proyectos priorizados en años pasados está actualizada al mes de Agosto del 2008.

⁴ Si bien el instructivo del MEF del 2004 promueve la inclusión de ciudadanos no organizados, muy pocos gobiernos locales y regionales lo implementan. López Ricci encuentra en su estudio de procesos regionales de presupuesto participativo una presencia de ciudadanos no organizados en promedio de sólo 3.1% con respecto a los demás agentes participantes, así como la identificación de 14 regiones que no registran siquiera un ciudadano no organizado participante en sus procesos (Leyton y López, 2005).

jurisdicción de Miraflores. A partir del 2007 se decidió dotar de voz y voto en el proceso a los vecinos no organizados, autorizándolos a presentar proyectos o ideas de inversión que serán luego evaluadas por el equipo técnico, y de ser considerados relevantes y viables, son sometidas a votación. En el año 2008 se presentaron 75 propuestas por parte de vecinos de Miraflores, de las cuales 34 fueron viables. Asimismo, los vecinos también pueden acceder a la elección de los proyectos a través de la votación en línea.

El hecho de que los proyectos sean presentados por los propios vecinos genera un mayor interés y un impulso por parte de ellos mismos para conseguir una mayor participación de otros vecinos en apoyo a su iniciativa. Así también, los proyectos presentados por instituciones o asociaciones civiles moviliza redes de ciudadanos para obtener mayor número de votos. Un ejemplo de ello fue la movilización de la biblioteca municipal por la cual enviaron cartas a todos sus suscriptores mirafloresinos buscando su apoyo en la votación para que su proyecto sea elegido. Otro fue el de la Compañía de Bomberos Voluntarios de Miraflores, que consiguieron sensibilizar a los vecinos durante los talleres de trabajo y lograron con sus votos financiar un camión autobomba de 150 mil dólares.

En tercer lugar, la gran cobertura del presupuesto participativo en Miraflores. Dicha cobertura es el porcentaje del presupuesto municipal orientado a gastos de inversión que el municipio o gobierno regional determina que sea decidido participativamente. Esta decisión pasa por los márgenes de gasto que tenga el municipio, así como por la voluntad política a apoyar el control social sobre el gasto público (MAD, 2009). Un problema en la implementación de este proceso en algunas regiones del Perú tiene que ver con bajos los montos involucrados, lo cual genera indiferencia en la población y en consecuencia, un nivel bajo de participación ciudadana (Leyton y López, 2005). En Miraflores, la cobertura es del cien por ciento del presupuesto de inversión municipal, lo cual significa que los vecinos deciden sobre la totalidad del fondo público municipal dedicado a las inversiones. Por otro lado, el monto designado para el presupuesto participativo va creciendo todos los años: en el 2008 se asignaron aproximadamente 8 millones de dólares, cifra que duplicó la del año anterior y además es bastante alto comparado con otras municipalidades distritales de Lima y hasta con gobiernos regionales⁵.

Finalmente, el marco normativo general sobre el presupuesto participativo es ambiguo con respecto al carácter vinculante de los acuerdos tomados en el proceso, lo cual es considerado por los expertos como una limitación del proceso (MAD, 2009; RPP, 2006). Esto significa que es posible que después del proceso de decisión participativa, el Concejo Municipal decida no incorporar o incorporar parcialmente los proyectos priorizados en el proceso al presupuesto institucional. Aunque este es el caso general, en Miraflores, los compromisos adquiridos a través del presupuesto participativo sí tienen un carácter vinculante, por lo que las autoridades están obligadas a cumplir con ellos.

Es importante considerar también que el abrir una votación donde participan más de dos mil vecinos podría significar un costo significativo para el municipio. La votación a través de Internet permite el ahorro de este costo y de una mayor facilidad y rapidez para los procesos de contabilidad de votos y emisión de resultados.

Perspectiva socio-técnica

La perspectiva socio-técnica es analizada desde las herramientas mismas, debido a que por limitaciones de tiempo y recursos no se pudo tener conversaciones directas con los vecinos participantes del proceso. Los funcionarios municipales entrevistados manifestaron que la mayor parte de vecinos participantes en el proceso fueron adultos y adultos mayores.

La herramienta tecnológica elegida para el proceso del presupuesto participativo es la Internet como plataforma para la difusión, inscripción, información y votación, como se mencionó anteriormente. Dado que Miraflores es un distrito con un alto nivel socioeconómico, se apostó por esta tecnología asumiendo que los hogares tienen acceso a Internet⁶, sea desde el hogar o desde cabinas públicas de Internet⁷. Adicionalmente, para asegurar el acceso a dicha tecnología, se coloca un módulo con una computadora y conexión a Internet desde donde los vecinos pueden inscribirse y votar. Dicho módulo es atendido por una persona que asesora a quienes no están familiarizados con esta tecnología. En la votación del 2009 aproximadamente 100 vecinos hicieron uso del módulo. Más allá del acceso a la tecnología, una de las preocupaciones en proyectos con

⁵ La Municipalidad de San Isidro, distrito que tiene el índice más alto de desarrollo humano en la capital destina un millón y medio de dólares aproximadamente para el presupuesto participativo.

⁶ Se asume que el nivel de acceso a Internet en los hogares de Miraflores es mayor al promedio de la capital. Para referencia, la penetración de Internet en Lima es de 26,7 por ciento (INEI, 2009a). Otro indicador referencial es el porcentaje de población mayor de 6 años en Lima, que asciende a 54,2 por ciento (INEI, 2009).

⁷ Las cabinas públicas de Internet son lo que en otros países se conoce como cibercafés o sitios públicos de acceso a Internet.

componente tecnológico es la literacidad computacional que deben tener los ciudadanos. Sin embargo, dado el alto nivel educativo de los vecinos y el uso intensivo que tienen de esta herramienta, éste no fue un inconveniente.

La inscripción como agente participante se puede realizar de diversos modos: presencialmente, en las oficinas de participación ciudadana; por teléfono; y por Internet. Para la inscripción vía Internet, los datos necesarios son: el número del DNI, nombre, dirección postal, dirección de correo electrónico y teléfono⁸. Luego de la inscripción, los agentes participantes reciben un código de votación a través de su correo electrónico. De no poseer cuenta de correo electrónico, el código se envía físicamente a su dirección postal⁹. La votación, no obstante, sólo se puede realizar por Internet.

El diseño de la plataforma de votación ha sido basado en la sencillez y facilidad de uso. Para la votación se dispone de la lista de proyectos, donde el ciudadano puede votar por tres de ellos. La información de cada proyecto se encuentra publicada en una presentación, con descripción, montos y fotos del mismo, en el sitio web de participación vecinal, fuera de la plataforma misma de votación. Sería ideal el facilitar el acceso a la descripción detallada de cada proyecto desde la misma plataforma de votación, de lo contrario genera dificultades para acceder a esta información durante el proceso mismo de votación.

La oficina de participación vecinal puso a disposición un número telefónico y un correo electrónico para recibir las dudas, consultas y sugerencias de los vecinos. Según los funcionarios, la mayoría de las preguntas estaban relacionadas al procedimiento general del proceso del presupuesto participativo: fechas de votación, talleres, entre otros. Pocas comunicaciones reportaron dificultades técnicas o preguntas relacionadas a cómo usar la tecnología para votar.

Perspectiva democrática

El análisis en la perspectiva democrática busca notar cómo la iniciativa aporta a mejorar procesos de participación ciudadana. Como se describirá y analizará a continuación, esta iniciativa tiene propuestas claras en este sentido.

Las características generales del proceso del presupuesto participativo en Miraflores, como lo son el destinar el cien por ciento del presupuesto municipal de inversión para que sea decidido participativamente, cuyo monto además va creciendo año a año; y el imponerse la obligación del cumplimiento de los acuerdos que nacen del proceso por el carácter vinculante de estos muestran una efectiva voluntad política por promover la participación ciudadana. De la misma forma, la inclusión de los vecinos no organizados como agentes participantes y la disponibilidad de la votación en línea hizo posible la real expansión de la participación ciudadana¹⁰, donde no sólo los representantes institucionales o de organizaciones civiles, sino cualquier ciudadano que esté registrado como residente de Miraflores puede decidir sobre el gasto en inversiones de su municipalidad. La participación, reflejada en la votación del presupuesto participativo muestra números alentadores, tal como muestra la Tabla 3.

Año	Número de vecinos votantes	Porcentaje de votantes en relación a la población censada mayor de 18 años con DNI
2007	427	0.61
2008	3000	4.34
2009	2000	2.89

Fuente: Municipalidad de Miraflores y DNPP (2010).

Tabla 3. Número de e-votos de ciudadanos y equivalente en porcentaje de la población mayor de 18 años con DNI, 2007-2010

Si bien la iniciativa tiene recién tres años de implementación, lo cual representa una limitación para este estudio, los datos muestran que en el 2008 el número de ciudadanos que votan a través de Internet es siete veces la del año anterior. Llama

⁸ Un dato opcional es el nombre de asociación en el caso de pertenecer a una asociación o ser representante de alguna organización.

⁹ En la última votación en línea se contabilizó a 300 personas que no tenían cuenta de correo electrónico.

¹⁰ En el 2006, el número de participantes por la sociedad civil (ciudadanos organizados) ascendió a 58 personas. Como en el proceso de ese año no se incluía la participación de vecinos no organizados, no puede ser comparado con las cifras de los participantes de los años siguientes.

también la atención la reducción del número de vecinos involucrados en el 2009. Los funcionarios de la municipalidad afirman que ésta es la respuesta a una coyuntura específica, que será descrita a continuación.

En el 2009, el Ministerio de Economía y Finanzas a través del D.S.097-2009-EF dispuso transitoriamente que los proyectos de inversión pública que postulen a ser elegidos en el presupuesto participativo deben estar registrados en el Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Debido a que el proceso de registro en el SNIP es largo y demanda la definición a detalle de los proyectos, esta disposición implicó que en el presupuesto participativo de Miraflores sólo sean considerados los proyectos que fueron propuestos por la misma municipalidad y que fueron registrados con anterioridad en el SNIP. Así, todos los proyectos que fueron presentados por los vecinos para el 2009 no fueron considerados para este año, sino que están siendo trabajados para ser considerados en el proceso del 2010.

Al participar sólo los proyectos presentados por la municipalidad, la motivación e interés de los vecinos descendió y la campaña comunicacional horizontal boca a boca y movilización ciudadana que se dio en los años pasados no se dio, resultando en un decrecimiento del número de vecinos votando en el proceso.

Se debe tomar en cuenta que este tipo de iniciativas son parte de procesos políticos más amplios, y por ello es necesario analizar el contexto de la iniciativa (Demo-net, 2008). El caso sugiere que, así como el disponer de Internet -como un canal para una participación más amplia- colabora con la mejora de los procesos democráticos, las condiciones del contexto -como lo fueron las nuevas disposiciones del MEF- también afectan la participación en el marco de la iniciativa. En este mismo sentido, el compromiso desde el municipio por oír y hacer efectiva la voluntad de la sociedad civil también promueve el ejercicio de la ciudadanía en la población, generando altos niveles de confianza y una efectiva intervención de los ciudadanos en los procesos participativos, tal como lo muestra el crecimiento del número de ciudadanos que votan en el proceso.

CONCLUSIONES

Después de la aplicación del marco analítico de Macintosh y Whyte (2008) podemos ensayar algunas conclusiones. Desde la perspectiva del proyecto, la ordenanza tiene como objetivo la ampliación de la participación ciudadana. Cada característica de la ordenanza –uso de Internet, ampliación del concepto de agente participante, ampliación de cobertura y otorgamiento de carácter vinculante a los resultados- apunta a la consecución del objetivo. Si bien Internet es concebida como una herramienta que es utilizada en muchas fases del proceso (tal como lo vimos en la Tabla 1), ésta es sólo una de las estrategias.

Desde la perspectiva socio-técnica podemos señalar algunas carencias de la iniciativa: además del e-voto existen otras herramientas de comunicación e información que podrían aportar al proceso y que han sido omitidas. Efectivamente, las iniciativas de e-participación no se limitan a procesos de votación a través de Internet, sino que pueden generar un proceso alternativo de información, comunicación, intercambio de ideas, discusión, diálogo y debate ciudadano a través de este medio. La interacción multilateral (entre ciudadanos y autoridades, o sólo entre ciudadanos) es destacada como una de las características más importantes por el fortalecimiento de aspectos deliberativos de la participación (Treschel et al., 2003 citado en Peixoto, 2008; Kaufman, 2005, citado en Albornoz y Rivero, 2007). No pretendemos presentar estas herramientas como la solución a los problemas actuales en la implementación de mecanismos de participación ciudadana, pues somos concientes de las limitaciones de estas tecnologías para un certero debate ciudadano que llegue a consensos, por las características mismas del medio (OECD, 2003; Fuchs, 2006). Es necesario volver a mencionar las limitaciones en el análisis de esta perspectiva, por lo que se podría ahondar más en ella a través de entrevistas con ciudadanos mirafloresinos que hayan participado en el proceso.

Desde la perspectiva democrática, podemos decir que las cifras de los tres años de implementación del proyecto indican que los ciudadanos participantes en el proceso van en aumento, lo cual sugeriría que este medio de votación estaría fortaleciendo la ampliación de la participación ciudadana. Es importante recalcar que el contexto democrático mayor es un factor decisivo –tanto como lo es el conglomerado de modificaciones de la ordenanza- y un elemento condicionante para una real ampliación de la participación: no es suficiente construir la herramienta de votación en línea para promover la participación ciudadana. En este sentido, las disposiciones del MEF para el año 2009 (como elementos del contexto democrático mayor) podrían ser consideradas como una posible causa de la disminución del número de ciudadanos interesados en el presupuesto participativo. Para poder llegar a una afirmación concluyente es necesaria una investigación más profunda.

El establecimiento del voto por Internet se constituye en un primer paso en la integración de las TIC a la promoción de la participación ciudadana en el Perú. Lamentablemente, por las características del caso estudiado, no es posible determinar si la votación por Internet efectivamente incrementó el grado de participación ciudadana: los procesos anteriores al 2007 no incluían a los ciudadanos no organizados como agentes participativos y por ello son procesos distintos, no comparables.

Por otro lado, desde el marco analítico de Vaz (2009) notamos que el proyecto se aventura y apuesta a un nivel alto de adopción de Internet (evidenciado por la implementación de la votación en línea), sin embargo, hay limitaciones en el diseño

y desarrollo de las herramientas (ya mencionados en párrafos anteriores) y de organización y presentación de la información que muestran que aún hay ciertos elementos por perfeccionar en la iniciativa. Aquí, la perspectiva socio-técnica, en cuanto mirada enfocada desde la demanda, iluminaría para un mejor nivel de adopción de la herramienta.

En general, podríamos decir que el aumento en las cifras de participación ciudadana en la experiencia del voto electrónico en Miraflores está basado en cuatro pilares:

- (i) acceso a la tecnología, determinado por la infraestructura y la capacidad económica de la población;
- (ii) literacidad y habilidades en general, que permiten el uso de esta tecnología;
- (iii) sensibilización y motivación, las cuales estarían ligadas a actitudes previas de la población en relación a la participación ciudadana, y a otros elementos como la movilización de los ciudadanos e instituciones, además de la comunicación entre vecinos.
- (iv) voluntad política y compromiso con la participación, expresados en lineamientos concretos que generen interés de la ciudadanía, como el destinar un alto monto para proyectos de inversión a ser decididos vía presupuesto participativo.

Es pertinente la discusión sobre la posibilidad de implementar este tipo de tecnologías en otras localidades del Perú. Como fue descrito, el distrito de Miraflores es uno de los más privilegiados del país. En cuanto al primer pilar, el acceso a Internet está expandiéndose a las zonas rurales del país, donde los municipios están siendo los primeros usuarios de esta tecnología. Tal vez los demás pilares son los más difíciles de cimentar: iniciativas como éstas implicarían un gran esfuerzo en cuanto a la difusión, convocatoria, sensibilización y familiarización con esta tecnología. No obstante, el reto que significa el acceso a la infraestructura tecnológica y el uso de esta tecnología en procesos de presupuesto participativo no son lo que más nos debería preocupar, si consideramos las dificultades que existen en establecer las condiciones necesarias en cuanto a motivación de los ciudadanos a participar usando esta tecnología y la voluntad política de hacer de dichos procesos un espacio real de construcción de consensos: “para lograr el impacto positivo de proyectos de gobierno-e, también es necesaria la existencia previa de un proceso maduro de participación real y efectiva y una experiencia de interlocución, deliberación y participación activa en la toma de decisiones públicas” (Albornoz y Rivero, 2007:316).

Considerando la alta penetración de la tecnología móvil, que en el 2009 llegó a 83,4 por ciento (OSIPTEL, 2010), resultaría de mayor interés integrar este canal para los mismos objetivos. Incluso en zonas rurales, la telefonía móvil tiene una creciente presencia y uso (mayor que la de Internet), y dado que la comunicación es a través de voz, a diferencia de la necesidad de usar el texto escrito para la comunicación en Internet, esto permite una mejor acogida en población con menor nivel educativo o con menor familiaridad con el texto escrito (lo cual está ligado al segundo pilar).

Para finalizar retomamos la pregunta que nos motivó el estudio de caso: ¿cuál es el rol de Internet en la ampliación de la participación ciudadana? Podríamos afirmar que para el caso del presupuesto participativo de Miraflores, las TIC, en este caso Internet, ha fortalecido la estrategia de promoción de participación ciudadana a través del establecimiento de una herramienta que facilita la información y votación de los vecinos. La voluntad política que subyace a esta estrategia para forjar un proceso efectivamente más participativo, generando las condiciones necesarias, convoca y resulta en el trabajo consensuado con los ciudadanos, logrando establecer acuerdos en torno al gasto público. El contexto democrático comprometido con el crecimiento de la participación ciudadana es el factor clave para el éxito de iniciativas de e-participación.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a los funcionarios de la Oficina de Participación Vecinal de la Municipalidad de Miraflores por su tiempo y apoyo al presente estudio. Asimismo, agradecemos a la Dra. Roxana Barrantes por sus valiosos comentarios. Esta investigación ha sido realizada con el apoyo de LogoLink Internacional/Instituto Pólis (Brasil).

REFERENCIAS

1. AHCINET (2005) Miraflores. Mejores prácticas 2005. <http://www.ahciet.net/portales/1001/10053/10166/10719/21787/11025/docs/mejorespracticasmiraflores.pdf> (11/4/2009).
2. Albornoz, B. y Rivero, M. (2007) Experiencias de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana, FLACSO. http://www.flacso.org.ec/docs/gob_electronico.pdf
3. Bonoma, T. (1983) A Case Study in Case Research, Working Paper 9-585-142, Cambridge, MA: Harvard Business School.

4. Demo-net (2008) eParticipation Evaluation and Impact. Demo-net booklet, Demo-net Consortium.
http://ics.leeds.ac.uk/Research/CdC/CdC%20Publications/DEMONet_booklet_13.3_eParticipation_evaluation.pdf
5. DNPP (2010) Aplicativo para el seguimiento al desarrollo del proceso del presupuesto participativo, Dirección Nacional del Presupuesto Público. http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/pp_agentlist.php?start=1
6. Fuchs, C. (2006) eParticipation Research: A Case Study on Political Online Debate in Austria, ICT&S Center, Research Paper No1.
7. Heeks, R. (2006) Benchmarking eGovernment: Improving the National and International Measurement, Evaluation and Comparison of eGovernment, iGovernment Working Paper Series No.18.
<http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/documents/iGWkPpr18.pdf>
8. Heeks, R. y Santos, R. (2009) Understanding Adoption of e-Government: Principals, Agents and Institutional Dualism, iGovernment Working Paper Series No.19.
<http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/documents/iGWkPpr19.pdf>
9. Gaventa, J. (2001) Hacia una Gestión Participativa de los Asuntos Públicos Locales: Seis Propuestas para la Discusión, Retiro de Jefes de Programa LOGO, Buxted Park, Sussex, Inglaterra, 13 – 15 de junio.
10. GPC (2004) La Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo, Cuadernos Descentralistas No.11, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.
11. INEI (2007) Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda, Instituto Nacional de Estadística e Informática.
12. INEI (2009) Mapa de la pobreza distrital, Instituto Nacional de Estadística e Informática.
13. INEI (2009a) Las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, Trimestre: Julio - Agosto - Setiembre 2009, Informe técnico No.4. <http://www1.inei.gob.pe/web/BoletinFlotante.asp?file=9558.pdf>
14. JNE (2009) Población electoral, Jurado Nacional de Elecciones.
<http://www.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/21112009.xls>
15. Kaufman, E. (2005) "Redes asociativas, TIC y formación de funcionarios", en Desarrollo local en la sociedad de la información: municipios e Internet, Buenos Aires: Ediciones La Crujía.
16. Korac-Kakabadse, A. y Korac-Kakabadse, N. (1999) 'Information technology's impact on the quality of democracy', in Reinventing Government in the Information Age. International practice in IT-enabled public sector reform, Heeks, R. (ed), Routledge, London, 211-228.
17. Leyton, C. y López, J. (2005) Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo 2004-2006. Avances y desafíos a tomar en cuenta, Grupo Propuesta Ciudadana, Oxfam.
18. McCullagh, K. (2003) 'E-democracy: potential for political revolution?', International Journal of Law and Information Technology, 11(2), 149-161.
19. Macintosh, A. (2004) Characterizing E-participation in Policy-Making, Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences.
20. Macintosh, A. y Whyte, A. (2008) Towards an Evaluation Framework for eParticipation, Transforming Government: People, Process & Policy, 2(1), 16-30.
21. MAD (2009) Municipio Al Día, consultas frecuentes.
http://www.municipioaldia.com/index.php?fp_abrirmodulo=consultasfrecuentes&id_consulta=593&id_tema=#consultafrecuente
22. Millard, J. (ed) (2007) European Government 2005-2007: Taking stock of good practice and progress towards implementation of the i2010 eGovernment Action Plan, European Commission, Barcelona, Spain.
23. Miraflores (2010) Portal web de la Municipalidad de Miraflores. www.miraflores.gob.pe . Revisado el 20 de Febrero de 2010.
24. OECD (2003) Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement, Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.

25. OSIPTEL (2010) Indicadores del servicio móvil.
http://www.osiptel.gob.pe/WebsiteAjax/WebFormgeneral/sector/wfrm_Consulta_Informacion_Estadisticas.aspx?CodInfo=13478&CodSubCat=864&TituloInformacion=3.%20Indicadores%20de%20Servicio%20M%C3%B3vil&DescripcionInformacion=
26. Peixoto, T. (2008) e-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to success?, e-Working Papers.
<http://edc.unige.ch/edcadmin/images/Tiago.pdf>
27. Peixoto, T. (2009) Beyond Theory: e-Participatory Budgeting and its Promises for eParticipation, European Journal of ePractice, No.7.
28. RPP (2006) Presupuesto Participativo: Agenda Pendiente. Lecciones aprendidas y recomendaciones, Red Participa Perú.
http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/_20__Presupuesto_Participativo___Agenda_Pendiente.pdf
29. Treschel, A., Kies, R., Mendez, F., Schmitter, P. (2003) Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe, Working Paper Scientific and Technological Options Assessment Series, European Communities. <http://edc.unige.ch/edcadmin/images/STOA.pdf>
30. UN (2005) Global E-Government Readiness Report. From E-Government to E-Inclusion, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>
31. Vaz, J. (2009) Participatory Budgeting and the Internet: lessons from Brazil, Polis Institute.
32. Yin, R. K. (2003). Case study research: design and methods. London, SAGE.