

Citar: Apellidos, N. (2016) "Título", en: Santos González, D. y Giménez Rodríguez, S. (coords.) (2016). *Integraciones y Desintegraciones sociales*. Toledo: ACMS, pp.

DEMOCRACIA ELECTRÓNICA PARTICIPATIVA EN EL GOBIERNO LOCAL: EL PROYECTO DE GOBIERNO ABIERTO DECIDE MADRID

Ángel Iglesias. *Universidad Rey Juan Carlos*.

Roberto-Luciano Barbeito. *Universidad Rey Juan Carlos*.

Richard Taylor. *Universidad Rey Juan Carlos*

Resumen

Este texto presenta una descripción y un balance provisional de los resultados del proyecto de participación y democracia directa (Gobierno Abierto) en el Ayuntamiento de Madrid, a partir del análisis de su sitio web y de entrevistas cualitativas a responsables políticos. Este proyecto se estructura en torno a una plataforma electrónica de participación y toma de decisiones (Decide Madrid), abierta en septiembre de 2015, la cual constituye un caso muy singular en el ámbito de las experiencias sobre democracia electrónica desplegadas en el ámbito local. De esta manera el texto abunda en el debate sobre el papel de las tecnologías digitales en el proceso de toma de decisiones políticas y como instrumento capaz de estimular la emergencia de nuevas prácticas e instituciones democráticas, tomando los niveles locales de gobierno como espacio propicio para la experimentación.

1.- Introducción: Modelos de democracia electrónica

El potencial de internet como medio para fomentar la participación política, el intercambio y la deliberación pública presenta una atención creciente, aunque minoritaria, en el mundo académico desde la década de los años 60 del siglo pasado. Eso explica la variedad de expresiones surgidas para intentar expresar la pujanza del factor tecnológico en la esfera política, como *teledemocracia*, *tecnopolítica*, *videodemocracia* o *ciberdemocracia* (Milward y Snyder 1996). Este potencial es visto en no pocas ocasiones como una auténtica oportunidad para fortalecer la interacción entre los gobiernos y los ciudadanos, entre los candidatos políticos y los votantes, contribuyendo a la naturaleza cambiante de la gobernabilidad democrática (Edwards 1995), si bien otros autores sostienen, más precavidos, que el gobierno electrónico puede fortalecer, pero también erosionar, el proceso democrático, ya sea por la desigual receptividad cultural que manifiesten los ciudadanos, ya

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

sea porque la participación democrática efectiva no depende solo de variables tecnológicas (Dutton, 1999).

Los representantes y decisores políticos, sin embargo, apenas han prestado cuidado a la problemática de la democracia electrónica, salvo como posible sustituta del voto presencial y como instrumento para conocer más directamente la opinión pública sobre asuntos controvertidos, mediante encuestas instantáneas. Pero, más allá de estas limitadas aplicaciones, la democracia electrónica puede ser entendida de una manera más amplia, como la capacidad del nuevo entorno de comunicaciones para mejorar el grado y la calidad de la participación pública en el proceso democrático, e incluso para generar nuevas formas de participación política que puedan ser institucionalizadas.

En general, pueden identificarse al menos cuatro grandes modelos de democracia electrónica: la burocracia electrónica, la gestión de la información, el populista, y la sociedad civil. El modelo de la burocracia electrónica se centra en la distribución electrónica de los servicios gubernamentales. Este modelo ha dibujado un notable y exitoso desarrollo, empezando a aplicarse en niveles federales y estatales de gobierno en los Estados Unidos y en Australia, donde ya hay una larga tradición de "gobierno en línea" (información electrónica disponible en Internet) y de oficinas de "ventanilla única" que has sido replicadas igualmente en una amplia variedad de países, entre ellos España.

El modelo de gestión de la información persigue una comunicación más efectiva entre los ciudadanos individuales y los decisores políticos. Este modelo también está recibiendo cierto reconocimiento por parte de gobiernos estatales y federales (con Estados Unidos y Australia a la cabeza), los cuales prestan información y servicios públicos a través de puntos electrónicos de acceso (Korac-Kakabadse, Kouzmin, y Korac-Kadakabse, 2000). Mediante el uso de dispositivos electrónicos instalados en lugares públicos (bibliotecas, centros comerciales), pero también, cada vez más, mediante el acceso directo a través de ordenadores personales y dispositivos móviles, los ciudadanos pueden comunicarse con sus representantes o agencias gubernamentales. En los Estados Unidos, el gobierno Clinton fue pionero, en los años 90, en la exploración de este modelo: órdenes presidenciales, discursos y otras comunicaciones se transmitían en línea, directamente a la gente, sin pasar por los medios de comunicación. La sofisticación de estos medios ha ido en aumento a medida que se han extendido las redes sociales tipo Facebook, Twitter y similar.

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El tercer modelo referido, el populista, permite a los ciudadanos registrar sus puntos de vista sobre temas de actualidad, por lo que suele equipararse a la democracia directa. El modelo se hizo visible cuando Ross Perot popularizó la noción de “ayuntamiento electrónico” en su campaña presidencial de 1992, en un intento de recrear el espíritu de las reuniones de la gente de Nueva Inglaterra a una escala nacional a través del uso de tecnología interactiva. Se ha señalado así que la “era de la comunicación mediada” (en la que los editores de periódicos, el cartero, y los periodistas de la televisión ya no son intermediarios esenciales entre los ciudadanos y las autoridades) surgió con la primera “reunión electrónica de la ciudad” que tuvo lugar en el estado de Nueva York el 5 de octubre de 1992, mediante la red informática interactiva de la Santa Mónica PEN (Red Pública Electrónica) que proporcionó plenos municipales electrónicos de manera ininterrumpida 24 horas. Con el concepto de “reunión electrónica de la ciudad” se alude a procedimiento mediante el cual el un discurso cívico es rápido, directo, interactivo e integrador (London, 1994, citado por Roberts, 2008), siendo señalada, además, como un instrumento práctico para la educación política de los ciudadanos, para definir los problemas públicos o para decidir sobre las políticas que deben desplegarse. Este modelo enfatiza así la idea de los foros electrónicos pueden servir no solo para intercambiar o difundir información política, sino también para establecer genuinos diálogos y debates políticos.

Por último, el modelo de la sociedad civil alude a la transformación de la cultura política, y se puede apreciar solo en el contexto de las transformaciones más generales provocadas por las tecnologías de comunicación. Su objetivo es reforzar las conexiones entre los ciudadanos y promover un espacio robusto y autónomo para el debate público. Mientras que en Estados Unidos el debate se ha centrado en si es o no es necesaria una “Carta de derechos electrónicos”, en Suecia y Alemania surgen voces cada vez más preocupadas por la posibilidad de una “tiranía electrónica”, esto es, por los riesgos de que la aplicación de los instrumentos electrónicos al proceso democrático sirva más a los fines de control sobre la población que a los del ejercicio efectivo de la participación democrática.

2.- El proyecto Decide Madrid: Gobierno abierto y democracia electrónica participativa y directa en un ámbito local (el Ayuntamiento de Madrid)

Este texto presenta las recientes experiencias de participación y democracia directa (Gobierno Abierto) en la ciudad de Madrid. Estas experiencias se vertebran a través de una plataforma de participación y decisión electrónica (Decide Madrid), y constituyen un caso realmente singular que justifica su estudio. En primer lugar porque, desde la primavera de

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2015, el gobierno local está en manos de Ahora Madrid, una candidatura ciudadana de unidad popular que se creó con el expreso propósito de concurrir a las elecciones municipales para trasladar al Ayuntamiento madrileño el espíritu participativo y democratizador del movimiento de los Indignados, o movimiento 15-M. La ciudad de Madrid se erige así como un caso realmente excepcional, pues, siendo la tercera ciudad europea en número de habitantes, capital del quinto país con mayor PIB de la Unión Europea, epicentro de los campamentos y concentraciones del mundialmente famoso movimiento de los Indignados, está gobernada, cuatro años después del inicio de aquellas protestas sociales, por un nuevo partido surgido de esas movilizaciones. Además, este nuevo gobierno local está decidido a poner en práctica un programa electoral basado en principios de actuación inspirados por aquellos movimientos de protesta ciudadana.

Una segunda razón por la que este proyecto de democracia digital resulta un caso de gran interés es que sus promotores sostienen que se trata de una iniciativa pionera en el mundo entero, por su escala y ambición. Ninguna otra experiencia semejante a esta se habría dirigido a una población tan grande como la que aquí se abarca (casi dos millones y medio de potenciales usuarios: la población residente en la ciudad de Madrid que han cumplido los 16 años –dos años menos de la mayoría de edad legal en España). Tampoco habría otra experiencia internacional con semejante grado de apertura (poder proponer y decidir cualquier clase de asunto público apertura) ni con pleno carácter vinculante, como aquí se hace. Por añadidura, el nuevo gobierno municipal de Madrid persigue convertirse en un foco mundial de promoción de la e-participación y la e-democracia. Con ese fin fomenta reuniones, acuerdos y proyectos de alcance internacional en los que colaboran hackers, activistas, expertos en análisis de datos, gobiernos locales y centros de investigación de todo el mundo con el propósito de promover políticas efectivas de democracia electrónica.

En las páginas que siguen se ofrece una descripción del proyecto de Gobierno Abierto Decide Madrid y un análisis provisional de sus resultados a partir de dos fuentes: (1) La información disponible, a fecha de junio de 2016, en el sitio web <https://decide.madrid.es> (que arrancó de manera efectiva en septiembre de 2015); y (2) las entrevistas cualitativas realizadas en abril de 2016 al responsable de la plataforma y a su contraparte en la oposición. Estas mismas fuentes han servido para desarrollar un trabajo más amplio que ha sido difundido a través de otros medios, y que suponen asimismo el punto de partida para una investigación más extensa, de carácter comparado. Con la descripción de este proyecto se persigue, en primer lugar, identificar las motivaciones y los antecedentes del proyecto, además de las colaboraciones y las resistencias a su implementación. En segundo lugar, se

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

pretende hacer balance de sus resultados y posibilidades como forma de acción democrática y, en última instancia, para mejorar las prácticas democráticas a través de la red.

2.1.- Motivaciones y antecedentes

El objetivo declarado por los responsables de Decide Madrid es trasladar los mecanismos tradicionales de democracia directa presencial, ensayados en el movimiento 15-M, al ámbito de las plataformas digitales. Estas se consideran un instrumento imprescindible para favorecer la participación de poblaciones grandes o dispersas, y, en todo caso, con dificultades para reunirse e interactuar en espacios físicos. Este mismo propósito, y ese mismo origen, son reconocidos por el más fiero crítico del proyecto, el Partido popular (PP), principal partido en la oposición municipal.

Según se deduce de las declaraciones de sus responsables, pero también del análisis contenido que facilita el sitio web, la motivación fundamental del proyecto es ideológica: la convicción de que la democracia debe basarse en la máxima participación ciudadana. Pero también hay un argumento práctico: que los procesos de participación directa, inclusivos e igualitarios, mejoran los resultados democráticos, tanto por lo que respecta a la toma de decisiones como al control de los representantes. El punto de partida de este proyecto es, pues, que la democracia directa no solo es deseable, sino que también es viable, especialmente si se apoya en la tecnología digital.

Decide Madrid es la primera experiencia de democracia digital en el Ayuntamiento de Madrid. Hasta la llegada de Ahora Madrid al gobierno municipal las experiencias de participación ciudadana habían sido extremadamente limitadas, en variedad y en alcance. De acuerdo a los responsables del proyecto, este es fruto de tres años de aprendizaje empírico dentro del 15-M, de Podemos y de Ahora Madrid, aplicando, en un contexto distinto al institucional, mecanismos de democracia directa, inclusiva y horizontal, presenciales y digitales. Durante ese tiempo se buscaron activamente modelos referentes y herramientas digitales por todo el mundo. De hecho, se reconocen dos influencias fundamentales: las plataformas Open Ministry (Finlandia) y Better Reykjavik-Better Distric (Islandia). El primero es una herramienta similar a la de Decide Madrid, pero menos ambiciosa y menos compleja, implementada para presentar y apoyar propuestas ciudadanas. El segundo (en funcionamiento desde 2011) se ha utilizado para formular iniciativas ciudadanas, pero, sobre todo, para contribuir a los presupuestos participativos, aunque sin carácter vinculante. A

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

estos dos referentes se suma la plataforma Rahvakogu, para propuestas de mejora democrática, en un país, Estonia, en el que es muy habitual el uso de las nuevas tecnologías para la interacción con el gobierno y la administración. Los promotores de Decide Madrid conocieron de primera mano las iniciativas islandesa y finlandesa debido a su participación, como miembros del 15-M y de Podemos, en el proyecto D-CENT, sobre democracia digital, financiado por la Unión Europea, resultado del cual fue el desarrollo de un pequeño prototipo, el sistema Open Mincent, del que se han servido los demás. No obstante, estos modelos preexistentes de democracia electrónica estaban pensados para escalas pequeñas, y tampoco permitían proponer y gestionar un número ilimitado de propuestas con carácter vinculante. Pero estas dificultades técnicas son subsanables, pues se afirma que la mayor limitación a la democracia electrónica es la falta de voluntad política.

Más allá de modelos inspiradores, Decide Madrid es resultado de tres hitos: (1) el movimiento 15-M; (2) su expresión política a través del nuevo partido Podemos; y (3) la constitución del Grupo de Democracia Digital en Ahora Madrid, pocos meses antes de acceder esta candidatura al gobierno municipal. El 15-M marcó el norte, con su “obsesión por la inclusividad y la horizontalidad”, esto es, la aspiración a “que toda la población participe y lo haga en términos de igualdad”. La irrupción de Podemos sirvió para experimentar a una escala mayor el trabajo colaborativo en grupos conectados, los espacios de debate y de propuestas, así como los sistemas de votación electrónica. Primero se utilizaron herramientas ya disponibles, como Reddit, para establecer el foro de debate (la llamada Plaza Podemos) y Loomio, para lanzar propuestas y apoyarlas. Pero estas herramientas digitales no estaban pensadas para el ejercicio de la democracia electrónica directa, que implica espacios para propuestas, apoyos, deliberación y votaciones con carácter vinculante, sino para gestionar información en grandes colectivos sin colapsar por el volumen de tráfico. De ahí la necesidad de desarrollar un sistema propio. Mientras tanto, para las votaciones, Podemos adoptó el sistema AgoraVoting, desarrollado por una pequeña empresa española. Finalmente, se constituyó el Grupo de Democracia Digital dentro de la candidatura de Ahora Madrid. Al llegar esta candidatura al gobierno municipal se constituyó el Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto como una de las banderas de su programa político. La idea era desarrollar nuevas herramientas digitales, de factura propia, que posibilitaran una participación efectiva de los ciudadanos y fueran capaces, en consecuencia, de cambiar la forma de hacer política. El proyecto partió de cero, sin personal específico, pero con la colaboración especializada de Medialab-Prado y todo el conocimiento acumulado en los años anteriores. En apenas dos meses (julio de 2015), ya funcionaba una primera versión de la nueva plataforma.

2.2.- Colaboraciones y resistencias

La concreción del proyecto es resultado exclusivo del trabajo realizado por el equipo promotor como respuesta al compromiso electoral de Ahora Madrid con sus votantes. Además, este proyecto de Gobierno Abierto promueve la participación a título individual, limitando la participación de carácter institucional como la que ejercen las asociaciones ciudadanas. En este punto, los responsables de Decide Madrid parecen proyectar la misma desconfianza que una parte muy vistosa del 15-M ya había manifestado hacia cualquier clase de institución representativa. De hecho, las asociaciones de ciudadanos no pueden participar en calidad de tales en la plataforma digital, de manera que sus propuestas, apoyos y votos pesan lo mismo que los de cualquier ciudadano. En congruencia con esta decisión, las asociaciones han sido recelosas con el proyecto. Aunque supuestamente las asociaciones estarían empezando a aceptar esta participación igualitaria con los ciudadanos individuales, los responsables del proyecto admiten la existencia, aún hoy, de considerables tensiones.

Los responsables del proyecto justifican la limitación del papel atribuido a las asociaciones porque estas persiguen intereses sectoriales y porque su funcionamiento se basa en el contacto físico directo, con poca gente y un núcleo estable. Afirman, además, que las asociaciones no se fían de internet, ya sea por la brecha digital, por desconfianza con la seguridad del sistema, o porque la participación abierta mina los espacios de control de que disponen las asociaciones y limitan su influencia política.

Los grupos políticos tampoco fueron invitados a colaborar en el diseño de Decide Madrid, si bien el PSOE apoyó su puesta en marcha. Los responsables del proyecto sostienen que el partido Ciudadanos no se opone abiertamente, pero desconfía de la democracia directa y de la plataforma electrónica. La resistencia y crítica más tenaz contra el Gobierno Abierto y Decide Madrid procede, sin embargo, del principal partido de la oposición al gobierno local, el PP, partido que había gobernado Madrid durante casi 25 años de manera ininterrumpida. Según se deduce de las declaraciones emitidas por el responsable del PP entrevistado para esta investigación, la crítica del PP también reúne un doble componente, ideológico y práctico. El PP sostiene que la democracia debe ser siempre representativa, argumentando que solo mediante la representación es factible actuar ejecutivamente y establecer un genuino rendimiento de cuentas (a través de las elecciones) en la persona del representante político o en la de su partido. El PP añade que la mayoría de los ciudadanos no tienen interés en participar directamente en los asuntos públicos y que, además, son

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

incompetentes para decidir sobre asuntos complejos y numerosos. Por añadidura, advierte que las personas mayores, muy participativas electoralmente, quedan fuera de la participación digital. A juicio del PP, la propuesta de Gobierno Abierto traslada el ideario político del 15-M a una institución principalísima, como es Ayuntamiento de Madrid, bajo un falso supuesto: “que las instituciones y los políticos han secuestrado la voluntad de los ciudadanos, y que, para liberar esa voluntad, hay que dar voz directa a los ciudadanos”. El PP está en “desacuerdo total” con todo proceso participativo que implique decisiones vinculantes, y sostiene que dar participación directa a los ciudadanos es hacer dejación de las responsabilidades que corresponden al gobierno y al pleno municipal. El PP reprocha, en fin, que el objetivo de Decide Madrid no es la mejora de la participación, sino “la derogación de la Constitución e imponer el 15-M”.

A la burocracia municipal tampoco se le consultó la conveniencia de emprender el programa, ni se le pidió colaboración en la configuración inicial del proyecto. Sin embargo, los responsables solicitaron la colaboración de los técnicos para implementarlo, y afirman que la acogida ha sido excelente. Según sus responsables, el programa de Gobierno Abierto ha sido una oportunidad para que los empleados municipales se sientan útiles trabajando en pro del bien común. Además, habrían apreciado el sincero interés del nuevo gobierno local por promover la transparencia y la participación ciudadana. Esta actitud favorable del equipo de especialistas de la administración municipal es un punto decisivo para el éxito del proyecto, pues son ellos los que deben examinar la viabilidad técnica de las propuestas ciudadanas y canalizar la participación presencial, entre otros cometidos.

2.3.- Descripción del sitio web

El sitio web Decide Madrid constituye el núcleo del proyecto de Gobierno Abierto, pues vehicula la participación y decisión ciudadana electrónicas impulsadas por el nuevo gobierno municipal. El sitio da acceso asimismo a los otros dos canales del mismo proyecto: el portal de Transparencia y el de Datos Abiertos, ambos en funcionamiento, pero en fase de transformación. Estos otros dos portales actúan como soporte informativo de la plataforma principal de participación y decisión (Decide Madrid) pues su objeto es facilitar al ciudadano información completa y solvente para tomar decisiones más competentes y para controlar mejor la actividad de los representantes y de la administración municipal.

La plataforma digital se basa en la aplicación de software libre Consul Open Government and E-Participation, creada expresamente por su equipo promotor dentro del nuevo gobierno

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

de la ciudad de Madrid en colaboración con Medialab-Prado (un espacio de encuentro entre hackers, informáticos y activistas financiado con fondos municipales desde hace más de una década). Dos meses después de las elecciones ya había una edición beta de la plataforma, y, otros dos meses más tarde, en septiembre de 2015, entró en funcionamiento. Sus responsables animan al uso de la aplicación, ofreciendo incluso asistencia técnica gratuita, pues persiguen un efecto proactivo y multiplicador. En torno a medio centenar de ciudades e instituciones españolas y extranjeras están ya adaptándola a sus necesidades o realizando las gestiones oportunas para poder usarla.

La interfaz del sitio Decide Madrid resulta muy actual: prima la claridad visual, la sencillez de uso y la accesibilidad desde dispositivos móviles, en congruencia con un objetivo expresamente declarado en la propia web: «decidir directamente y a la vista de todos». Lo más destacado de la página principal es un banner que ocupa casi toda la pantalla en sentido horizontal, en el cual figura otro lema contundente: «la ciudad que quieres será la ciudad que quieras». Bajo esta frase aparece otra, menos destacada, en la que se indica que Madrid ya es una ciudad directamente gobernada por sus ciudadanos. A continuación de este banner aparecen otros dos, como etiquetas destacadas: uno enlaza a la sección de presupuestos participativos y otro a la de propuestas ciudadanas. Bajando más en la misma pantalla aparecen cuatro iconos que resumen el proceso básico que sigue Madrid Decide, formulados en segunda persona del singular: «debates», «participas», «decides», «se hace». Finalmente se resumen los tres pilares del programa de Gobierno Abierto: Participación (a través de Decide Madrid, cuya finalidad es la participación en la toma de decisiones vinculantes), Transparencia y Datos Abiertos. Ahí mismo se informa de que la plataforma está basada en una aplicación de software libre propia, Consul, y que se ofrece asistencia técnica para implementarla en cualquier parte del mundo. La pantalla de inicio concluye con los iconos de acceso a los canales de Decide Madrid en Twitter, Facebook, You Tube, así como a su propio blog, soportado sobre Wordpress.

2.4.- Herramientas de participación

La plataforma incorpora cuatro herramientas de participación diferenciadas: «debates», «propuestas», «procesos sectoriales» y «presupuestos participativos». Cada una presenta objetivos, requisitos y reglas de funcionamiento distintas, pero comparten varios rasgos. En primer lugar, todos los procesos participativos y decisorios pueden hacerse tanto de manera virtual como presencial, ya sea en las oficinas municipales de atención al ciudadano o en espacios urbanos y municipales especialmente habilitados con ese fin en fechas

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

previamente fijadas. En el caso de los presupuestos participativos existe una caravana móvil que, en distintas fases del proceso, se establece cada día en espacios emblemáticos de la ciudad. Con esta combinación de medios físicos y virtuales los promotores del proyecto persiguen que nadie quede excluido de la participación por dificultades de acceso. Un segundo rasgo común es que todas las propuestas y las decisiones pesan lo mismo en el conjunto, pues se efectúan a título individual. No obstante, la aplicación permite la identificación de los usuarios como representantes de colectivos ciudadanos, pero el peso de sus propuestas y decisiones no se pondera. El tercer rasgo compartido es que cualquier persona, residente o no en Madrid, español o extranjero, con 16 años cumplidos, puede registrarse como usuario, participar en los debates y formular propuestas. Para apoyar o votar propuestas, sin embargo, el proceso exige, además, estar empadronado en la ciudad de Madrid.

Los rasgos anteriores confluyen en un mismo objetivo: promover la igualdad política mediante herramientas de participación inclusivas y horizontales. También se pretende que las herramientas sean neutrales y garanticen la privacidad de los participantes. La neutralidad se procura proporcionando información amplia y contrastada para que cada ciudadano pueda establecer sus propias conclusiones. La seguridad se obtiene a través del proceso de registro, la verificación de la identidad de los usuarios, la custodia segura de esa identidad y, por último, mediante los sistemas de encriptado.

2.4.1- «Debates»

Es el modo de participación más elemental y con menos requisitos. Cualquier persona puede abrir un hilo de conversación y participar de ellos (los concejales y el personal del Ayuntamiento también pueden participar a título individual, indicando su condición). En contrapartida, es una herramienta que no activa ningún proceso de decisión. Los hilos de conversación pueden comentarse y valorarse, pero no implican la apertura de un proceso de apoyos ni desembocan en votación alguna. Es un típico foro de discusión colaborativa. Los responsables municipales pueden recoger sugerencias y los usuarios pueden aprovechar sus debates para, si lo desean, concretar propuestas ciudadanas.

2.4.2- «Propuestas ciudadanas»

Es la herramienta más genuina de participación y de decisión ciudadana. Permite que cualquiera formule propuestas concretas de actuación y que estas tengan carácter vinculante para el gobierno local. Consiste en cuatro fases, con objetivos y requisitos de

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

participación específicos: (1) *Creación de una propuesta*. Cualquier persona (residente o no en la ciudad de Madrid) puede darse de alta en el sistema y lanzar una propuesta, sobre cualquier cuestión, sin ninguna limitación temática, ya sea través del sitio web o a través de las oficinas municipales de atención al ciudadano. (2) *Apoyo de propuestas*. Una vez creada una propuesta, pasa a la fase de búsqueda de apoyos. Pueden participar los usuarios residentes que hayan cumplido los 16 años. Para que una propuesta pueda pasar a la siguiente fase decisoria debe ser apoyada por el 2% del censo de residentes de mayores de 16 años (actualmente, 54.128 apoyos), un umbral elegido por ser semejante al que se marca en algunos procesos decisorios en Suiza. La web no establece límite de tiempo para la recogida de apoyos, aunque el responsable del proyecto afirma que se ha pensado mantener las propuestas activas durante un año. (3) *Decisión sobre propuestas*. Si una propuesta alcanza el 2% de apoyo requerido, se anuncia en la web durante 45 días, durante los cuales podrá ser debatida. Si otras propuestas superan el umbral de apoyo mínimo exigido en los 30 primeros días de debate de una propuesta, todas serán votadas al mismo tiempo. Superados los 45 días de debate, se abre una votación, durante una semana, en un espacio que aún no está activado en el sitio web, y en el que solo podrían participar los usuarios mayores de 16 años empadronados en la ciudad. La propuesta queda aprobada siempre que el número de votos favorables a la misma sea superior al de votos desfavorables, sin que se exija en este caso un umbral mínimo de participación. (4) *Realización de la propuesta*. Las propuestas que hayan superado el umbral del 2% de apoyos y hayan sido votadas favorablemente en la fase de decisión, son asumidas como propias por el gobierno de la ciudad de Madrid. Antes de presentarlas al pleno municipal para que sean definitivamente aprobadas, son objeto de un informe técnico de viabilidad, en el que especialistas de los servicios municipales examinan si entra dentro de las competencias municipales y si respeta la legalidad. Estos técnicos calculan asimismo el coste y planifican el procedimiento de ejecución, contando con la opinión de los sectores afectados y de la persona que lanzó la propuesta. Este informe debe estar listo un mes después de haberse aprobado la propuesta y debe ser publicado en el sitio web. En el caso de que hubiera problemas de viabilidad, se redefiniría con participación de la persona que planteó la propuesta. Una vez establecida la viabilidad técnica de la propuesta, el Ayuntamiento la asume como propia y la defiende como tal en el pleno municipal y donde corresponda.

2.4.3.- «Procesos sectoriales»

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Aquí la iniciativa no la tienen los ciudadanos, sino el Ayuntamiento, a través de sus diferentes áreas de gobierno y en colaboración con los responsables de Decide Madrid. La participación se canaliza especialmente mediante dos mecanismos: encuestas y votaciones (presenciales y virtuales). Las encuestas sirven para que los ciudadanos formulen sugerencias en el diseño de los proyectos. Las votaciones, para que los ciudadanos elijan entre opciones alternativas. Tanto las encuestas como las votaciones pueden ser requeridas en cualquier fase, según lo estimen oportuno los grupos de trabajo responsables de cada proceso. En principio, no hay requisitos previos de participación, ni umbrales mínimos, pues cada proceso sectorial puede establecer especificaciones distintas de acuerdo con la naturaleza de sus objetivos particulares.

En esta clase de procesos participativos, el equipo responsable de Decide Madrid canaliza, junto con técnicos y responsables de otras áreas del gobierno local, un dispositivo muy amplio de recursos, con el fin de elaborar información exhaustiva sobre el proceso, divulgarlo y fomentar la máxima participación de los ciudadanos (encuestas y votaciones). La promoción del proyecto ha supuesto una parte considerable del trabajo este año, recurriendo a llamadas a los domicilios mediante el servicio telefónico de atención ciudadana y distribuyendo publicidad. Un punto importante de esta herramienta participativa es la publicación, a través de la web, de todos los informes y datos que produce el proceso. Los documentos que generan los grupos de trabajo (técnicos, partes interesadas, asociaciones) también son de libre acceso. Por lo demás, el sitio web mantiene abierto un debate en torno al proceso sectorial, ya sea para discutirlo en su generalidad, como para discutir aspectos específicos en fases determinadas del proceso. En el caso de estos procesos sectoriales, sí se admite la intervención de las partes interesadas, así como de las asociaciones ciudadanas y de comerciantes, para perfilar las propuestas.

Dentro de esta herramienta se incluye una curiosa iniciativa: el «Pleno Abierto». Esta iniciativa consiste en pedir a los ciudadanos que envíen propuestas y preguntas con el fin de seleccionar las 5 más votadas para que sean expuestas por los representantes de Ahora Madrid en el siguiente pleno municipal. Esta iniciativa tampoco requiere umbral de participación alguno.

2.4.4.- «Presupuestos participativos»

Es la herramienta de participación y decisión más emblemática y divulgada, a la que se ha dedicado mayores recursos económicos, tiempo y trabajo, y para la que se cuenta con más

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

referentes, nacionales e internacionales. Pretende que las grandes obras y equipamientos urbanos los decida la gente. El punto de partida es la reserva de una parte del presupuesto municipal destinado al capítulo de inversiones para que sean los residentes con 16 años cumplidos quienes decidan su uso. Las propuestas deben serlo de nuevas construcciones o compras de equipamiento cuya duración sea superior a un año, pero que puedan sufragarse con los presupuestos de un solo ejercicio. Las propuestas de inversión calificadas como viables por un equipo de expertos y que sean votadas favorablemente resultan vinculantes para el gobierno municipal, que las hace suyas y las ejecuta a partir del ejercicio siguiente. En 2016 la reserva de fondos ha sido de unos 60 millones de euros, aproximadamente el 1,5% del presupuesto global del Ayuntamiento para ese año y el 20% del capítulo dedicado a inversiones. Se trata del presupuesto participativo más grande de Europa, por delante incluso de París. La aspiración de los responsables del Gobierno Abierto es que, en un futuro próximo, todo el presupuesto de inversiones sea decidido por los ciudadanos directamente.

La cantidad reservada del presupuesto se reparte en dos grupos: propuestas para toda la ciudad (40%) y propuestas para los distritos (60%). La cantidad para los distritos se distribuye entre cada uno de ellos de acuerdo a dos criterios: proporcional a la población residente e inversamente proporcional a la renta per cápita de esa misma población. El modo de funcionamiento de esta herramienta es similar en muchos aspectos al de los «procesos sectoriales», pero con una serie de particularidades, que se resumen en cuatro fases: (1) *Fase de recogida de propuestas* (1 mes). Se despliegan amplios medios para difundir la iniciativa presencialmente (en calles y plazas) y a través del sitio web. Se establecen reuniones con asociaciones y comerciantes; finalmente, se abren espacios (físicos y virtuales) para el debate y la recogida de propuestas, clasificadas en propuestas para toda la ciudad y para los distritos particulares. Cuando se detectan propuestas semejantes se sugiere a sus autores que las unifiquen (pero no se impone). (2) *Fase de recogida de apoyos* (15 días). Cada ciudadano (usuario residente con 16 años cumplidos) puede apoyar hasta 10 propuestas para el conjunto de la ciudad y otras 10 para un solo distrito de su elección. En ningún caso se fijan umbrales mínimos de participación ni de apoyos, de manera que las propuestas más apoyadas pasan directamente a la fase de evaluación. (3) *Fase de evaluación técnica* (1 mes). Expertos municipales elaboran un informe en el que se determina la viabilidad legal, económica y técnica de las propuestas más apoyadas, y formulan sugerencias para su mejora o reconsideración. Se evalúan tantas propuestas como haya capacidad de valorar en un mes, en orden de más a menos apoyadas. (4) *Fase de votación* (45 días). Durante el periodo de votación se facilita pleno

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

acceso a los informes y demás documentación relativa a las propuestas seleccionadas como viables. También se facilita el listado de propuestas rechazadas y los informes de evaluación correspondientes. La votación se divide entre propuestas para la ciudad y propuestas para el distrito que se haya elegido. Un aspecto peculiar es que el voto emitido puede cambiarse mientras siga abierto el periodo de votación. Otra peculiaridad es que existe la posibilidad de delegar el voto a favor del conjunto de propuestas apoyadas en cualquiera de los espacios urbanos de propuesta y debate presencial. Se consideran aprobadas las propuestas de gasto que, siendo viables, hayan obtenido más votos a favor que en contra, sin un umbral mínimo de votos. Cada propuesta aprobada será objeto de un detallado seguimiento, público, hasta que se haya materializado (salvo que fuera rechazada por el pleno municipal).

3.- Conclusiones provisionales: los resultados de Decide Madrid en sus primeros meses de funcionamiento

Como se indicó al principio de la sección anterior, un dato muy sorprendente del proyecto Decide Madrid es que sus responsables no establecieron mecanismos de participación ciudadana para decidir su conveniencia ni su diseño. Igualmente llamativo resulta la ausencia de datos estadísticos sobre el perfil de usuarios y sobre la participación alcanzada, lo que dificulta la elaboración de cualquier análisis y constituye asimismo una flagrante contradicción con el espíritu de transparencia que se dice perseguir. Claro que la ausencia de información sobre los resultados básicos del proyecto puede deberse al poco tiempo que lleva en marcha, y a que ninguno de los procesos participativos ha concluido aún. En todo caso, esta circunstancia hace que cualquier conclusión derivada del análisis de los datos debe considerarse, pues, provisional

El primer dato necesario para valorar el éxito global de Decide Madrid lo constituye el número de usuarios únicos registrados en la plataforma. El sitio web no informa de esta suma, pero, según el responsable del proyecto, en abril de 2016 se habían superado los 120.000 usuarios registrados. Esta cifra incluye población no empadronada, que tiene derecho a abrir hilos de debate y a lanzar propuestas, pero no a apoyarlas ni a votarlas. Incluso suponiendo que todos los usuarios estuviesen empadronados, ese número indica que solo el 5% de los madrileños mayores de 16 años estarían registrados en el sistema. Los responsables del proyecto son, sin embargo, optimistas, pues afirman que el número de usuarios crece exponencialmente, pasando de 60.000 usuarios registrados los cinco o seis primeros meses, a otros tantos usuarios nuevos en solo dos meses (marzo-abril de 2016).

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Un indicador más preciso para valorar la participación efectiva de los madrileños en la plataforma Decide Madrid lo constituye el número de debates abiertos y de propuestas lanzadas por los ciudadanos. Un cálculo aproximado a partir del recuento de «debates» abiertos en la herramienta del mismo nombre (25 debates por 120 páginas) ofrece una cifra de 3.000 debates abiertos desde septiembre de 2015 y hasta finales de mayo de 2016. Semejante cálculo, pero aplicado a las “propuestas” emitidas por los usuarios a través de la correspondiente herramienta para el mismo periodo, descubre la existencia de 11.600 propuestas ciudadanas. Pese a este número tan elevado de propuestas, lo cierto es que ninguna ha alcanzado el umbral mínimo de apoyos necesario para que pueda pasar a la fase de votación. Solo dos propuestas han alcanzado un grado considerable de apoyo: la de “billete único para el transporte público”, lanzada los primeros días de funcionamiento de la plataforma (15/9/2015), que tras 9 meses reúne 30.534 apoyos (56% del necesario); y “Madrid 100% sostenible”, lanzada ese mismo día a iniciativa de la Alianza por el Clima, con 24.825 apoyos (46% del requerido para que pase a fase de votación). Sin embargo, la mayoría de las propuestas obtienen un apoyo inferior al 0,1%. Las propuestas más comentadas y apoyadas son las que se lanzaron durante los primeros días de funcionamiento de la plataforma (septiembre de 2015). Desde entonces, la evolución de la participación en términos de comentarios y apoyos a propuestas ciudadanas dibuja una acusadísima curva descendente. Incluso entre las 25 propuestas más populares, los porcentajes de apoyo se sitúan entre el 10% y el 20% de los requeridos. En los últimos meses, gran parte de las propuestas suscitan menos de 10 comentarios y menos del 0,1% de apoyos. Curiosamente, entre los debates y propuestas más comentados y apoyados están los abiertos por concejales y otros decisores del Ayuntamiento.

Aunque los «procesos sectoriales» y los «presupuestos participativos» generan enorme cantidad de información, disponible toda en el sitio web, las cifras de participación (especialmente respecto a las encuestas y a las votaciones) son asimismo poco accesibles. Los responsables del proyecto afirman que ha habido 5.100 propuestas de presupuestos participativos, una cifra de la cual están muy satisfechos pues se asemeja a las de París, y que, a juicio de ellos, refleja las ganas de participar de la gente. El sitio Web tampoco proporciona información del perfil de los usuarios ni de los participantes de las distintas herramientas. Tampoco hay constancia de ningún estudio específico, ni propósito de elaborarlo. Los responsables del proyecto afirman, sin embargo, que tanto la participación en los procesos sectoriales como en los presupuestos participativos presenta un perfil muy representativo de la población madrileña, sin apenas sesgos por razón de edad, sexo o distrito de residencia.

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En cuanto a los procesos sectoriales, en este tiempo el Ayuntamiento solo ha impulsado dos procesos participativos, aún inconclusos. Uno, sobre la remodelación urbanística de un espacio emblemático de Madrid: la Plaza de España; y otro sobre la nueva ordenanza de transparencia municipal. El proceso de remodelación de la Plaza de España tiene un plan de trabajo muy detallado, y está muy avanzado. Si se cumplen los plazos, habrá supuesto en torno a un año desde su puesta en marcha hasta la decisión final de los ciudadanos mediante una votación entre dos proyectos alternativos. En esta propuesta han participado unos 26.000 madrileños (en torno al 1% de la población residente con 16 años cumplidos). Curiosamente, la propuesta sobre la nueva ordenanza de transparencia municipal no ha seguido un proceso tan participativo, ni tan complejo: se limita a pedir la colaboración ciudadana para mejorar un texto base elaborado por técnicos municipales y representantes políticos.

La adecuada interpretación de estas cifras y, en consecuencia, del éxito del proyecto depende de los términos de comparación que se empleen. De momento no es posible dibujar la evolución de la participación y establecer una comparación diacrónica. Sí sería posible, en cambio, comparar sincrónicamente esta experiencia con otras semejantes, aplicadas en otras ciudades, aunque no sean muchos los casos de referencia. Más fácil es relacionar el número de apoyos y de votos habidos en los distintos procesos con el total de usuarios registrados. Obrando así, se advierte que el proceso con mayor participación en Decide Madrid apenas alcanza el 20% de los usuarios de la plataforma y el 1% de la población con derecho a decidir. Una última comparación sería relacionar estas cifras con las que desprenden los procesos electorales presenciales, incluyendo los referendos, preferiblemente en el ámbito local. En este caso, la participación activa (apoyar o votar) en los procesos decisorios de Decide Madrid es francamente mínima. En el mejor de los casos, poco más del 1% del censo electoral.

Pese a estas dificultades, el balance que hacen los responsables del proyecto es altamente positivo. Confían en ir mejorando las cifras de participación, y subrayan que lo importante es que, desde el punto de vista técnico, la plataforma permite ya superar los obstáculos físicos que impone la vida urbana, proveyendo a todos los madrileños de la oportunidad potencial de participar. No obstante, la conciencia de que la participación es baja ha llevado a los responsables a estudiar la posibilidad de bajar los umbrales de apoyo requeridos para la votación de propuestas.

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para los responsables del PP, sin embargo, los datos de participación prueban que los ciudadanos no desean gobernarse directamente, sino que quieren que les gobiernen unos representantes capaces y responsables. Contrastan los datos de participación electoral (en torno al 70% en las elecciones municipales de 2015) con los datos de participación de Decide Madrid, a duras penas el 1% del censo electoral, cuando más. Subrayan también la existencia de un supuesto sesgo, no probado por ningún estudio: que las personas más participativas en Decide Madrid son personas del entorno del gobierno local, afiliados o simpatizantes de Ahora Madrid. La oposición del PP reprocha a los responsables de Decide Madrid que no quieren ver los problemas ni los efectos negativos que tiene la democracia directa, en general, y que tiene la implementación de esta plataforma digital, en particular.

Más allá de la autosatisfacción de sus promotores, o del rechazo visceral de sus críticos, cualquier valoración medida de los resultados del proyecto de e-participación Decide Madrid obliga a mejorar el conocimiento disponible sobre sus usuarios y sobre la participación efectiva alcanzada. Esa información permitiría saber, por ejemplo, si, como sostiene el PP, la participación se concentra en un grupo de activistas afines al gobierno local, o si responde a la acción concertada de otros grupos de interés, críticos o entusiastas. Con tal fin, es imperiosa una sistematización estadística de recogida y análisis de datos sobre los usuarios y su participación en los procesos, complementada con otros estudios que den cuenta de la satisfacción que estos manifiestan con la plataforma. Sería muy aconsejable emprender asimismo indagaciones (cuantitativas y cualitativas) sobre el conocimiento, la experiencia y la valoración de la población madrileña hacia el Gobierno Abierto y su plataforma electrónica. Otro tanto podría hacerse con respecto a las asociaciones ciudadanas.

En conclusión, y respecto al período analizado (septiembre de 2015 a junio de 2016), el proyecto Decide Madrid parece más exitoso como instrumento para tomar decisiones ciudadanas que como herramienta para el incremento de la participación popular, que es muy baja pese a todas las facilidades proporcionadas por la plataforma virtual. De hecho, tanto la defensa como el rechazo de estas herramientas por sus promotores y por la oposición descansan más en los posicionamientos ideológicos previos que en los resultados efectivamente obtenidos. Por lo demás, aunque las herramientas de e-democracia desarrolladas por Decide Madrid son audaces, no han supuesto aún la emergencia de prácticas e instituciones democráticas realmente novedosas, salvo por el uso que hace de las tecnologías digitales. Quizá los referentes teóricos en los que se mueven sus promotores (informáticos y comunicadores, antes que expertos en teoría y análisis democrático) están

MESA DE TRABAJO 6: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

anclados en concepciones muy elementales de la democracia directa (peticiones ciudadanas, referendos, elección entre alternativas) dirigidas a la población general. En cualquier caso, la experiencia madrileña sugiere que la voluntad política y el despliegue de herramientas tecnológicas apropiadas son condiciones necesarias para una participación ciudadana más amplia, directa y efectiva, pero no suficientes.

Bibliografía

Dutton, W. (1999) *Society on the Line: Information Politics in the Digital Age*, Oxford, Oxford University Press.

Edwards, M. (1995) *The Oxford Handbook of Civil Society*, Nueva York, Oxford University Press.

Korac-Kakabadse, N., Kouzmin, A. y Korac-Kakabadse, A. (2000) Current Trends in Internet Use: E-Communication, E-Information and E-Commerce, Knowledge and Process Management, en *The Journal of Corporate Transformation* 7(2), pp. 133-42

Milward, H.B. y Snyder, L.O. (1996) Electronic Government: Linking Citizens to Public Organizations Through Technology, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (2), pp. 261-275.

Roberts, N.C. (ed.) (2008) *The Age of Direct Citizen Participation*, Oxford, Routledge.