



PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EXPERIENCIAS INSPIRADORAS EN ESPAÑA

CECILIA GÜEMES, JORGE RESINA
Y CÉSAR CRUZ-RUBIO (EDS.)

GIGAPP
|CENTRO DE|ESTUDIOS|POLÍTICOS Y|CONSTITUCIONALES|

CAPÍTULO 9
«DECIDE MADRID», CÓMO PROMOVER LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL
AYUNTAMIENTO DE MADRID

Gregorio Planchuelo

I. CONTEXTO Y EL PROBLEMA PÚBLICO

«Decide Madrid» se acoge y adapta a la necesidad de apertura que caracterizan la nueva política. Actuando acorde al marco supranacional de la Unión Europea y otras organizaciones internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto, el Ayuntamiento de Madrid trata de asegurar una transparencia y política de datos abiertos que se complementan con la propia labor de participación ciudadana.

En concreto, «Decide Madrid» trata de solventar la problemática de pérdida de confianza en la política por parte de los ciudadanos, buscando así devolver al ciudadano su poder para que pueda proponer y votar sobre temas que conciernen a su día a día, acorde al principio de subsidiariedad. Con ello, además, se pueden ahorrar intermedios que ralenticen la toma de decisiones, como burocracia y administración, asegurando mayor rapidez y satisfacción para el propio ciudadano. A su vez, estos procesos se encuentran en un marco que busca la inclusión de aquellos que puedan tener impedimentos para su acceso, velando por solventar la brecha digital y de género.

El proyecto tiene su origen en la inexistencia de cauces de participación directa e individual de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas que, como ya se ha mencionado, acrecienta la desconexión sentida por la población hacia la política, así como una creciente carencia de legitimización. El contexto político de forma más concreta sería el cambio de gobierno que tuvo lugar en Madrid en las elecciones de 2015, en las cuales hubo un cambio de signo político de la derecha (el Partido Popular) a Ahora Madrid, un partido de izquierdas con mayor concienciación respecto a nuevas ideas pujantes como aquellas de participación ciudadana, Gobierno Abierto y transparencia. En concreto, «Decide Madrid», apoyándose en el *software* libre «CONSUL», es una herramienta bidireccional (consultas y propuestas) de participación ciudadana enmarcada en la modificación del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid y puesta en ejecución por el Área de Gobierno de Parti-

participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno. Es esta área la que ha realizado la creación de dicha plataforma, creando de cero esta herramienta que constituye un hito en cuanto a ser libre y accesible para otras ciudades, así como pionera a nivel mundial.

Hasta que el Ayuntamiento de Madrid puso en marcha las nuevas herramientas de participación, los movimientos asociativos eran las únicas vías de influencia sobre las decisiones gubernamentales. Esto incide en un perfil determinado de participante con capacidad de influencia política: el que puede dedicar tiempo para asistir a reuniones y logra ser designado como representante de un colectivo.

Ahora en el Ayuntamiento de Madrid cualquiera puede hacer propuestas para mejorar la ciudad (tanto extranjeros como locales), para votar en los asuntos que plantea el Gobierno y decidir el destino que va a darse a una parte del presupuesto municipal (este año, 100 millones de euros). Aquellos empadronados en Madrid participan en igualdad de condiciones a cualquier otro ciudadano o político, bajo la máxima de «una persona, un voto».

2. ESTRATEGIA PROPUESTA Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS

La participación en «Decide Madrid» se desarrolla principalmente a través de internet, aunque en ocasiones se han utilizado canales presenciales. De esta forma, busca traer la toma de ciertas decisiones al propio ciudadano en diversas formas, entre las que encontramos propuestas ciudadanas, audiencias públicas y presupuestos participativos.

Las herramientas son las siguientes:

a) *Audiencia pública*

El Ayuntamiento puede someter a decisión ciudadana una parte de las iniciativas que quiera llevar a cabo. La audiencia puede realizarse para que la ciudadanía muestre sus preferencias sobre temas sencillos (como el modelo de banco que se instala como mobiliario urbano en plazas y jardines); o sobre asuntos más complejos, como la reforma de la Plaza de España de Madrid.

Este último procedimiento consta de las siguientes fases:

- Se crea un grupo de trabajo constituido por expertos municipales y profesionales, vecinos y empresarios concernidos, con la misión de preparar una serie de preguntas que sirvan para configurar la actuación.
- Se establece un periodo para que la ciudadanía conteste al cuestionario.
- Se saca a concurso público la actuación, incluyendo como requisitos el cumplimiento de lo elegido por la ciudadanía al contestar el cuestionario, los pro-

- yectos que se presenten a concurso deberán incluir dibujos sobre el resultado del proyecto que permita entender la propuesta por personas no expertas.
- Entre los proyectos presentados a concurso el jurado selecciona dos proyectos, entre los que la ciudadanía manifiesta sus preferencias.
- La propuesta que reciba el mayor número de apoyos por parte de la ciudadanía será la que se lleve a cabo.

b) *Presupuestos participativos*

Una parte del presupuesto del Ayuntamiento (entre 2016 y 2018 supone un total de 260 millones de euros) se invierte en lo que decida directamente la ciudadanía. Cada ciudadano puede hacer propuestas de gasto y dar apoyo a las iniciativas de otros ciudadanos. La financiación de las propuestas con más apoyos se realizará a cargo de los presupuestos municipales. El procedimiento cuenta con las siguientes fases:

- En primer lugar, se abre un plazo para que la ciudadanía pueda presentar sus propuestas.
- Está prevista la posibilidad de que exista una fase de preselección, mediante votación ciudadana, cuando el número de propuestas sea muy elevado.
- En tercer lugar, se hace una tasación del importe de las propuestas y se excluyen las que no son competencia municipal o no resultan viables. Esta labor se debe realizar con la colaboración de todas las áreas de gobierno competentes para la ejecución de las propuestas.
- Por último, los ciudadanos eligen las propuestas que serán llevadas a la práctica, llevándose a los presupuestos del año siguiente las que resulten elegidas por mayor número de personas.

c) *Propuestas ciudadanas*

Los ciudadanos pueden hacer propuestas para la mejora de la ciudad, y si cuentan con suficientes apoyos del resto de la ciudadanía se llevarán a la práctica. Para ello el procedimiento consta de las siguientes fases:

- Cualquier ciudadano puede presentar propuestas de mejora de la ciudad directamente en la web de participación o acudiendo a una oficina de atención a la ciudadanía para que un funcionario realice esa gestión. Estas propuestas pueden recibir el apoyo del resto de la ciudadanía.
- Los autores de las propuestas que alcancen un número de apoyos equivalente al 1% del censo electoral, pueden plantearlas a una segunda fase en la que la ciudadanía las acepta o rechaza como propuestas colectivas.

— De las propuestas aceptadas el órgano competente para su ejecución hará públicas las medidas que han de adoptarse para llevarlas a cabo o, en otro caso, las razones que impiden su ejecución.

d) *Participación ciudadana en la elaboración de normativa*

En esta consulta se recaba la opinión de la ciudadanía sobre la futura norma, acerca de los siguientes elementos:

- Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- Los objetivos de la norma.
- Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Esas opiniones son tenidas en consideración a la hora de redactar el texto legal que se pretende aprobar.

La iniciativa tuvo su lanzamiento en 2015, permitiendo a los ciudadanos empadronados en la ciudad de Madrid registrarse en la plataforma y acceder a los sistemas de participación que se fueran a plantear. De tal forma, una de las primeras que fueron puestas en marcha fue la iniciativa popular o «propuesta», en base a la cual de obtenerse un apoyo de 27.000 votos de todos los empadronados mayores de 16 años, el Ayuntamiento se compromete a su implementación tras las comprobaciones correspondientes respecto a su viabilidad. No sería hasta 2017 cuando dos de las propuestas, «Madrid 100 % Sostenible» y «Billete único para transporte público», pasaran el umbral requerido, estando ya en tramitación.

En cuanto a las consultas ciudadanas o audiencias públicas, cabe destacar dos proyectos. En 2017 se han planteado respecto a la reforma de la Plaza de España y de la Gran Vía. Así, en ambos casos se realizó un cuestionario de antemano en el cual se preguntó a la población respecto a sus preferencias y elementos a tener en cuenta en



dicha remodelación. Posteriormente, estos serían incluidos como requisitos base para el concurso correspondiente, pasando finalmente a licitación y puesta en marcha. Cabe mencionar que el proyecto desarrollado para la Plaza de España fue más complejo, incluyendo grupos de trabajo, expertos y jurado; mientras que en el de Gran Vía se optó por una vía simplificada.

Finalmente, el presupuesto participativo es un procedimiento mediante el cual el Ayuntamiento reserva una partida del presupuesto anual para aquellas propuestas que la ciudadanía planteó a través de un proceso dentro de la plataforma de «Decide Madrid». De tal forma, en 2016 la ciudadanía «disponía» de 60 millones de euros para proponer y votar proyectos, mientras que en 2017 y 2018 esta cantidad se ha aumentado a 100 millones, una cantidad sin precedente a escala global.

El procedimiento en sí se inicia con un periodo de presentación de proyectos, que posteriormente son revisados formalmente, para pasar a poder recibir apoyos, acotando así su número para su evaluación material, alegaciones y por último votación final, de entre los cuales, los más votados pasan a incluirse dentro del plan presupuestario del año siguiente. Como ejemplo, los presupuestos de 2016 concluyeron en 206 propuestas incluidas en el presupuesto y ya en procedimiento de licitación o ejecución, de las cuales sólo 6 fueron inviables técnicas de forma sobrevenida.

3. **QUÉ OBSTÁCULOS SE ENFRENTARON PARA LLEVAR ADELANTE LA INNOVACIÓN PARTICIPATIVA**

Fue difícil conseguir que una parte significativa de la ciudadanía conociese las nuevas herramientas y las asumiera como reales, debido a que poder participar en las decisiones políticas de forma directa e individual no era algo que la ciudadanía hubiera hecho antes.

La participación ciudadana se encuentra parcialmente estigmatizada socialmente como algo poco útil, considerándolo una pérdida de tiempo y de dinero y considerándolo como un elemento de política de izquierdas exclusivamente. Hubo que promover la herramienta y combatir dichos estereotipos para poder promocionar una participación más activa. En un primer momento, muchos de los participantes desconfiaban sobre si realmente se iban a poner en marcha medidas aprobadas a través de presupuestos participativos o si realmente su voz u opinión era válida, sin embargo, posteriormente, a través del sistema de seguimiento, se demostró el compromiso activo del Ayuntamiento en poner en ejecución aquello resultante de la participación ciudadana.

Resultó una posibilidad inesperada y desbordó las expectativas de las personas que al principio no terminaban de creerse que lo que decidiera se llevaría a la práctica. Tampoco fue fácil que la organización interna municipal asumiera nuevas obligaciones procedentes directamente de decisiones ciudadanas. Para conseguir este cambio ha sido clave la creación del Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno, a la cual hubo que dotar de un espacio y un poder dentro de la estructura interna del Ayuntamiento, así como personal que se comprometiera con sus objetivos.

4. BALANCES DE RESULTADOS Y RETOS A FUTURO

La clave fue que tanto la ciudadanía como los funcionarios municipales se diesen cuenta del total compromiso del Gobierno de la ciudad con el proceso. La alcaldesa se ha mostrado muy comprometida con los objetivos e implementación de la estructura, así como el concejal Pablo Soto y todos aquellos comprometidos dentro del área. También conviene hablar de la existencia de un claro *momentum* en cuanto a que la participación ciudadana está claramente en boga y es cada vez más pujante a nivel internacional. Muchos entes locales quieren recuperar legitimidad y asegurar que el ciudadano pueda sentir que su opinión es relevante.

En 2017 *decide.madrid.es* ha recibido 2,6 millones de visitas, tiene 380.000 usuarios registrados, y ha habido 337 decisiones municipales sometidas a procesos participativos.

Además, hemos invitado a otros municipios y entidades a utilizar nuestras herramientas de participación, y ya hay 36 entidades que las utilizan (entre ellas, Palma de Mallorca, Valencia, París, Turín, Jalisco, el gobierno de Uruguay, Montevideo o Buenos Aires, por poner unos ejemplos) y otras 40 están en proceso de lanzarlas.

No solo esto, sino que además hemos recibido un Premio al Servicio Público de las Naciones Unidas por la vinculación ciudadana en la toma de decisiones por la herramienta «Decide Madrid». El premio ha sido otorgado en cuanto a la vocación inclusiva de instituciones para asegurar la participación en la toma de decisiones dentro del objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible («paz, justicia e instituciones fuertes»).



El premio se debe a que, ante el problema de la baja participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, la creación de una plataforma *online*, «Decide Madrid», permitiendo propuestas y apoyos ha sido capaz de incrementar radicalmente la interacción entre ciudadano e instituciones a la hora de implementar medidas. El premio constituye una prueba clara más de lo innovador y pionero que está siendo «Decide Madrid» tanto a nivel nacional como internacional.

«Decide Madrid» está aprovechando y fomentando un claro *momentum* internacional, en el cual está siendo pionero en materia de participación ciudadana. De esta forma, al tratarse «CONSUL» de un *software* abierto y libre, cualquier ciudad o municipio o ente territorial puede instalarlo y comenzar a desarrollar su propia cultura democrática directa. Acorde a este fin, dentro de su Área de Gobierno, el Ayuntamiento cuenta con un departamento de Extensión Institucional, encargado de su difusión al resto de España y del mundo.

El objetivo es garantizar que el sistema continúe aportando una estructura común a todos aquellos que quieran participar de la cultura de la democracia directa, siendo un sistema inclusivo y útil. Además, asegurar su expansión por todo el mundo dado



que su instalación es guiada por el propio Ayuntamiento que proporciona recomendaciones y solventa problemas que puedan surgir a los informáticos encargados.

Finalmente, «Decide Madrid» debe de mantenerse como un proyecto ambicioso y pionero en España, asegurando el cumplimiento de proyectos de pequeña escala para incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones; asimismo, la liberación del *software* «CONSUL» es garante de la vocación internacional de crear una atmósfera de gobiernos abiertos y colaborativos en pos de asegurar una democracia cada vez más directa, cercana al ciudadano y carente de impedimentos.

Seguir aumentando el número de usuarios, en las decisiones municipales sometidas a procesos participativos y en que otras entidades que utilicen nuestros sistemas de participación.

GREGORIO PLANCHUELO. Ayuntamiento de Madrid. Mail: planchuelosg@madrid.es. Web: <https://decide.madrid.es>.