



Un intento de ciberdemocracia en España: el portal participativo *Decide Madrid* del Ayuntamiento de Madrid

Ghiovani Amilcar Hinojosa Navarro¹

Recibido: 8 de mayo de 2018 / Aceptado: 30 de octubre de 2018

Resumen. En febrero del 2017 hubo en Madrid las primeras cibervotaciones de carácter vinculante, es decir, aquellas en las que los vecinos tomaron decisiones de cumplimiento obligatorio para el ayuntamiento. Eligieron el diseño que tendrá la nueva Plaza de España, una de las más emblemáticas de la ciudad, y acordaron la creación de un billete único de transporte que permitiría cambiar de medio sin pagar de nuevo durante noventa minutos. Esto se canalizó a través de portal "Decide Madrid" (<https://decide.madrid.es/>). El encargado de ese espacio afirma que las nuevas tecnologías permiten transferir a los representados una cuota del poder de los representantes. Sin embargo, la promesa madrileña ya muestra sus primeras limitaciones: la creación del billete único excede la responsabilidad del Ayuntamiento de Madrid e involucra a otra institución, la Comunidad de Madrid, que no está obligada a ejecutar la decisión ciudadana.

Palabras clave: Ciberdemocracia; democracia electrónica; participación electrónica; democracia directa; Ayuntamiento de Madrid.

[en] An attempt of cyberdemocracy in Spain: the participatory portal *Decide Madrid* of the Madrid City Council

Abstract. In February 2017, the first cyber-ballots of a binding nature were registered in Madrid, that is, those in which the neighbors made binding decisions for the city council. They chose the design that will have the new Plaza de España, one of the most emblematic of the city, and agreed to the creation of a single transport ticket that would allow changing media without paying again for ninety minutes. This was channeled through the portal "Decide Madrid" (<https://decide.madrid.es/>). The person in charge of that space affirms that the new technologies allow to transfer to the represented ones a quota of the power of the representatives. However, the Madrid promise already shows its first limitations: the creation of the single ticket exceeds the responsibility of the Madrid City Council and involves another institution, the Community of Madrid, which is not obliged to execute the citizens' decision.

Keywords: Cyberdemocracy; electronic democracy; electronic participation; direct democracy; City of Madrid.

Sumario. 1. Introducción. 2. Metodología. 3. Del maquillaje digital a la ciberdemocracia. 4. El portal participativo "Decide Madrid"; 4.1. Balance de las primeras cibervotaciones de Madrid; 4.2. Calidad de la deliberación. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

¹ Universidad San Martín de Porres (Perú)
E-mail: hinojosa2727@gmail.com

Cómo citar: Hinojosa Navarro, Ghiovani Amilcar (2019): "Un intento de ciberdemocracia en España: el portal participativo *Decide Madrid* del Ayuntamiento de Madrid". *Estudios sobre el Mensaje Periodístico* 25 (2), 883-900.

1. Introducción

Días después de las elecciones generales de España el 26 de junio del 2016, un equipo del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) del gobierno de ese país salió a las calles a preguntarle a la gente si estaba satisfecha con la democracia. En una escala que iba del 0 al 10, en la que el 10 representaba la satisfacción completa, el 20.4% respondió 5. Sólo el 1.2% contestó 10 y, en cambio, el 9.7% dio por respuesta 0, la insatisfacción completa. Cuando se pidió valorar las instituciones democráticas, el 24.2% respondió que "no confía nada" en los partidos políticos, el 17.2% dijo lo mismo del Parlamento y el 16.3% ofreció la misma respuesta sobre el Poder Judicial (CIS, 2016: web). Diversos autores (Held, 2007: 336; Subirats, 2002: 91) han descrito la crisis de desafección democrática que atraviesan los países europeos: los ciudadanos no se sienten bien representados, el voto es considerado poco útil y el ausentismo electoral no disminuye.

En este contexto, las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) aparecen como un salvavidas para que los políticos consigan legitimidad, ya sea a través de consultas electrónicas, ofertas de trámites en línea y desclasificación de documentos. Algunos creen que internet permitirá concretar el ansiado sueño de la democracia directa, es decir, el autogobierno del pueblo sin representantes (Colombo, 2007: 16-17), crear islas virtuosas de deliberación en medio de un mar de caos (Cotarelo, 2013: 254-255) e, incluso, producir una "ciberdemocracia planetaria" que traerá "paz, libertad y prosperidad para el género humano" (Lévy, 2004: 10). Una promesa que está todavía lejos de cumplirse.

Sin embargo, técnicamente, la red supera el principal obstáculo que se ha puesto al autogobierno: el tamaño del *demos*, es decir, del pueblo. Si la Atenas clásica pudo gobernarse a sí misma sin necesidad de representantes fue por la dimensión reducida de su población, así como por la homogeneidad cultural y la autonomía económica que mostraba (Casado, 1993, citado en Vera, 2009: 20-21). El ciberespacio, en tanto abstracción organizada, tiene la capacidad de congregarse, en distintos momentos y con distintas plataformas (teléfonos móviles, ordenadores, tabletas), a virtualmente todos los habitantes de un distrito para tomar decisiones conjuntas.

Cuando menos, las NTIC han alterado la relación entre los representantes y los representados. La distancia que ha habido históricamente entre las administraciones públicas y la ciudadanía se está acortando.

Algunos gobiernos están empezando a implementar portales que empoderan al ciudadano. Uno de los pioneros fue Reino Unido con su sistema de peticiones (<https://petition.parliament.uk/>) creado en el 2006: allí cualquier representado puede hacer un pedido que cambiará eventualmente la legislación. Cuando una propuesta es respaldada por otros 100.000 británicos, la Cámara de los Comunes, la instancia legislativa de ese país, se ve obligada a discutirla y tomar una decisión. De setiembre del 2015 a mayo del 2017, los congresistas ingleses tuvieron que debatir 56 propuestas ciudadanas y el gobierno tuvo que dar respuesta oficial a

otras 471. Una de las peticiones buscaba retirar un proyecto de ley que planteaba controlar el peaje vía satélite. 1.8 millones de ciudadanos la respaldaron y el primer ministro, Tony Blair, envió un correo electrónico a todos los firmantes anunciando que había retirado el proyecto. Lo *online* salió de la pantalla y cambió lo *offline*.

Iniciativas similares aparecieron en el parlamento alemán el 2005 (<https://epetitionen.bundestag.de/>), en el parlamento escocés el 2010 (<http://www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions/>) y en la Casa Blanca el 2011 (<https://petitions.whitehouse.gov/>).

A nivel local, en la ciudad australiana de Queensland el 2002 (<https://www.parliament.qld.gov.au/work-of-assembly/petitions>), en la ciudad inglesa de Bristol el 2005 (http://epetitions.bristol.gov.uk/epetition_core/) y en París el 2010 (<https://petition.paris.fr/>).

En setiembre del 2015 el Ayuntamiento de Madrid creó el portal “Decide Madrid” (<https://decide.madrid.es/>) para que los residentes debidamente empadronados tomen decisiones vinculantes sobre la ciudad en general y los distritos en que viven en particular. Las primeras votaciones electrónicas fueron en febrero del 2017.

El objeto de análisis de este artículo es el portal participativo “Decide Madrid”: se busca explicar cómo funciona el sistema de debates y votaciones, así como extraer conclusiones del primer sufragio.

2. Metodología

Esta investigación recurrió a un método mixto (cualitativo y cuantitativo). Para conocer el funcionamiento de “Decide Madrid” se realizó una observación sistemática del portal y una entrevista en profundidad con el responsable de la página, Pablo Soto Bravo, delegado del Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Madrid. Para evaluar la calidad de argumentación en los debates se construyó un modelo de medición cuantitativo en base a las ideas de Pereda sobre las falacias (Vega y Olmos, 2011: 249-252). En base a tres indicadores (inteligibilidad, pertinencia de la intervención y sustentación) se analizó cada mensaje. Se tomó como muestra 200 intervenciones del foro más votado del portal.

El plan de trabajo incluyó una primera etapa de revisión bibliográfica sobre el gobierno electrónico y la ciberdemocracia. En un segundo momento se hizo la observación de las distintas secciones y herramientas del portal, y se recopiló las reacciones de la prensa y los políticos ante el sufragio electrónico de febrero. En una tercera etapa se hizo la entrevista al funcionario del Ayuntamiento de Madrid y se evaluó la calidad de la argumentación del debate elegido.

3. Del maquillaje digital a la ciberdemocracia

Hoy las administraciones públicas están aprendiendo a tratar a los ciudadanos como clientes. Replican la fórmula de los portales de comercio electrónico, por ejemplo, que son fáciles de navegar y ofrecen varios servicios juntos. El portal de

una aerolínea no sólo vende un vuelo, sino también un hotel, un restaurante, un paquete turístico y hasta un coche de alquiler. Con la misma lógica, un ayuntamiento puede ofrecer un empadronamiento en línea, la programación de una cita y la lectura de cientos de documentos sobre contrataciones públicas.

Al uso que hacen los gobiernos nacionales y locales de las NTIC como plataformas de prestación de servicios y difusión de datos se le suele llamar administración electrónica. En este enfoque se ve la digitalización como un simple proceso de modernización, sin subvertir la lógica del poder, que sigue siendo descendente y vertical. Se mantiene, pues, la democracia de los representantes. “El uso de las TIC más que reforzar la capacidad de presencia y de intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos, más bien podría acabar reforzando la capacidad de control y de autoridad de las elites institucionales”, afirma Subirats (2002:101). Se trata, entonces, de un maquillaje digital para estar a tono con los tiempos.

Sobre el mentado empoderamiento de los ciudadanos con las nuevas tecnologías, Ríos (2008: 25) señala: “Estas promesas ponen demasiadas esperanzas sobre la administración electrónica, que es meramente un instrumento”.

La ciberdemocracia es una categoría diferente. Dader (2006: 4) concede a esta palabra “un potencial de transformación conceptual cualitativamente distinto” al de otros términos como “democracia digital” y “democracia electrónica”. “Mientras estos últimos se podrían reservar para aludir a los cambios aparentes que traen las nuevas tecnologías en la política, la ciberdemocracia se podría reservar para los cambios verdaderos o sustanciales”, explica y la define como la utilización de los nuevos instrumentos técnicos para conseguir “una comunicación política ideal que yo personalmente caracterizo bajo las condiciones de ‘transparente’, ‘multipolar’, ‘deliberativa’ y ‘de interpelación cívica universal’” (2012: 18). Transparente, por la política de gobierno abierto; multipolar, porque las relaciones entre la administración y la ciudadanía forman una red; deliberativa, por el intercambio razonado entre ambos; e interpelativa, por la capacidad de los ciudadanos de pedir cuentas en cualquier momento. Es difícil que todas ellas se conjuguen en una sola experiencia, pero aparecen de forma parcial en algunas iniciativas recientes.

El territorio natural de los experimentos ciberdemocráticos son, como anota Colombo (2007: 32-33), los gobiernos locales, que en los últimos años han adquirido nuevas funciones como parte de un proceso de descentralización de los gobiernos centrales. Estas entidades son propensas a montar iniciativas de participación inéditas.

La participación electrónica puede verse de dos maneras: espontánea y controlada. La primera se da con la creación de redes por iniciativa de los representados, y la segunda aparece con la puesta en marcha de foros, portales de peticiones y espacios de consulta (vinculantes o no) promovidos por los representantes. Una es la consecuencia natural de la irrupción de la red y otra, un intento meditado de las autoridades por transferir cuotas de poder al ciudadano a cambio de legitimidad. Con tal de preservar el modelo de democracia representativa, la élite permite la adopción de mecanismos de democracia directa (los referéndums, por ejemplo) y democracia deliberativa. “El sistema sigue dominado por las élites, pero es ahora mucho más poroso”, remarca Karpf (2009, citado por Dader, 2012: 31).

Veamos cómo funciona la participación controlada. Los foros son espacios que abre la administración para que los ciudadanos deliberen sobre temas públicos. Estas ágoras virtuales permiten “la comunicación lateral entre ciudadanos” (Held, 2007: 356) y son en ocasiones la antesala de votaciones vinculantes. Para Cairo la red presenta condiciones inmejorables para el debate:

“En cualquier asamblea el número de cuestiones a debatir y las opciones a tomar son necesariamente limitadas, a riesgo de un ejercicio interminable y sin salida. La dificultad de procesar y evaluar por la mente humana todas las variables y establecer las posibilidades de acción va en aumento según crece el número de emisores y, por tanto, de opiniones. Hay entonces, en principio, un problema casi técnico que, precisamente, las TIC contribuyen a solventar de manera sumamente eficaz: el procesamiento y combinación de millones de datos de manera rápida y eficaz” (Cairo, 2002: 25).

Las peticiones, por su lado, son una versión digital del derecho a la iniciativa legislativa: un mínimo de ciudadanos respalda una propuesta que debe ser, por lo menos, discutida en los predios oficiales. Los promotores pueden también pedir a las autoridades que sometan la idea a referéndum. Es, pues, una manera de influir directamente en la cosa pública.

Y las consultas son votaciones convocadas por la administración, a pedido o no de la ciudadanía. Pueden o no ser vinculantes. Claro está que hay cuestiones que no pueden ser sometidas a consulta, como los derechos fundamentales (Serra, 2002: 116).

4. El portal participativo “Decide Madrid”

El 1 de setiembre del 2015, el Ayuntamiento de Madrid lanzó el portal de participación ciudadana “Decide Madrid” (<https://decide.madrid.es/>), que busca involucrar a los vecinos en el gobierno de la ciudad. El promotor de la idea fue Pablo Soto Bravo, un informático que había diseñado populares aplicaciones P2P (*peer-to-peer*, red de pares) para el intercambio de música entre cibernautas. La Sony, Emi, Warner y Universal lo denunciaron por competencia desleal el 2008, pidiéndole una indemnización de más de 13 millones de euros, pero al final la Audiencia Provincial de Madrid le dio la razón. Al poco tiempo, se convirtió en delegado del Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto del ayuntamiento.

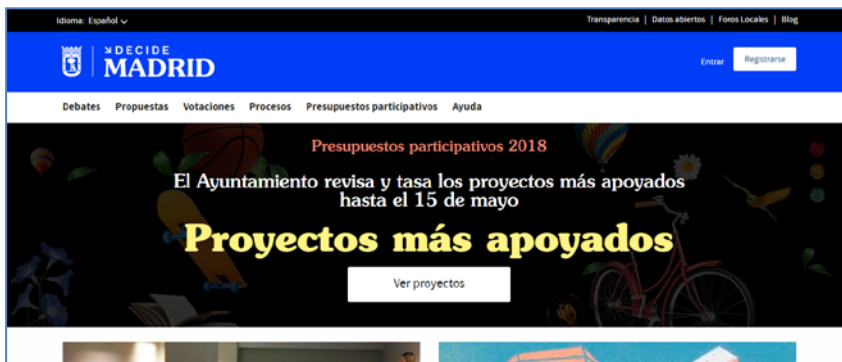
En sus propias palabras, el objetivo de “Decide Madrid” es “tomar decisiones de manera colectiva implementando mecanismos de democracia directa que aprovechan las nuevas tecnologías para poder ser utilizados en el día a día, no para limitarlos a unas pocas votaciones de vez en cuando” (P. Soto, comunicación personal, 23 de mayo de 2017). El Ayuntamiento de Madrid, cuenta Soto, ha realizado en el pasado consultas virtuales para conocer la opinión de los vecinos, no para hacerlos partícipes de una decisión. “[Con el portal] entendíamos, cuando hablábamos de participación ciudadana, que era participación en el proceso de toma de decisiones, no participación como interlocución no vinculante”, detalla el

también concejal. Así, buscaban no el diálogo infértil, sino la interlocución vinculante.

Hacer de cumplimiento obligatorio las decisiones de los gobernados no es algo que permite la legislación española. La Constitución, en su artículo 9, menciona la posibilidad de un “referéndum consultivo” en casos de “decisiones políticas de especial trascendencia”, es decir, los representantes no están obligados a cumplir lo votado. Sólo cuando se reforma la propia Constitución o los estatutos autonómicos este instrumento adquiere carácter vinculante. De otro lado, el artículo 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (7/1985) obliga a los ayuntamientos a pedirle autorización al gobierno central cada vez que quieren preguntarles algo a los ciudadanos: “Esa autorización lógicamente subvierte toda la lógica de la autonomía local y de los principios democráticos”, afirma Soto.

Por eso, para poner en marcha “Decide Madrid” “ha habido que hacer encajes jurídicos un poco difíciles”, en palabras del delegado. La plataforma no se ha presentado como un portal de “referéndums”, sino como una web de “consultas ciudadanas” que lleva a decisiones vinculantes para quien dirige en ese momento el ayuntamiento. Son la alcaldesa Manuela Carmena y la organización política “Ahora Madrid” quienes se comprometen a cumplir lo decidido.

Imagen 1: Página de inicio del portal "Decide Madrid"



Arriba a la derecha, sobre un fondo negro, hay dos links muy usados: “Transparencia” y “Datos abiertos”. “Transparencia” lleva a un apartado con información sobre los funcionarios y sus sueldos, el plan de gobierno, los contratos de privados, los presupuestos, las agendas de los delegados, entre otra. Y “Datos abiertos” conduce al apartado de datos abiertos del Ayuntamiento de Madrid, donde hay 329 paquetes de información pública, entre ellos el registro diario de la calidad del aire, la lista de accidentes de tránsito en los que estuvieron implicados ciclistas en lo que va del año, y el censo de animales por distrito.

Debajo de la cabecera, sobre un fondo blanco, están en fila las distintas secciones del portal: “Debates”, “Propuestas”, “Votaciones”, “Procesos” y “Presupuestos participativos”. Expliquemos una a una. “Debates” son los foros en los que se discuten temas de la ciudad propuestos por cualquier usuario registrado, incluso aquellos que no están empadronados en Madrid (los vecinos de otras ciudades pueden abrirse una cuenta, pero no participar en las votaciones). Los

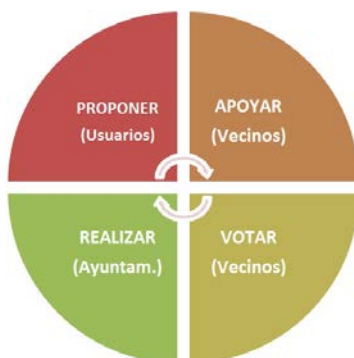
debates son valorados por los participantes a través de un sistema inspirado en Facebook: un pulgar hacia arriba equivale a “estoy de acuerdo” y uno hacia abajo, a “no estoy de acuerdo”.

La siguiente sección de “Madrid Decide”, la más potente según su creador, es “Propuestas”. Mientras los debates no derivan en nada concreto, este mecanismo es el que lleva supuestamente a decisiones vinculantes. La idea central es que cualquier usuario, incluso si no es vecino de Madrid, puede plantear una propuesta que, de ser apoyada por el 1% de los habitantes empadronados (27,662 personas) durante un año, gana el derecho a pasar a una votación cuyo resultado es de cumplimiento obligatorio para la alcaldesa.

La primera fase es la presentación de la propuesta: se pone un título y una explicación sencilla de la medida que se quiere implementar, no hay que dar una sustentación técnica. Están prohibidos los planteamientos que atenten contra los derechos fundamentales, los que tengan fines delictivos y los que pidan algo que se puede lograr a través de los presupuestos participativos, que es otro camino. La segunda fase es la etapa de apoyos: 27,662 madrileños empadronados deben “firmar” la iniciativa, es decir, hacerla suya. Pueden hacerlo en el propio portal (tendrían que acreditar su empadronamiento con un código seguro enviado a su móvil) o en físico en un formato que se puede descargar del portal y que debe ser entregado en una de las 26 Oficinas de Atención al Ciudadano del ayuntamiento.

Si se consigue el mínimo requerido, se pasa a la tercera fase: la votación. Antes del sufragio se programan 45 días para que los habitantes se informen sobre la idea y la discutan. Los madrileños empadronados mayores de 16 años, españoles y extranjeros, emiten su voto a través del portal, del correo físico o de las mesas presenciales que se habilitan en distintos puntos de la ciudad. Lo que decida la mitad más uno de los votantes será de cumplimiento obligatorio. La cuarta etapa, finalmente, es la puesta en marcha de la propuesta: el ayuntamiento deberá realizar en el plazo de un mes los informes técnicos que expliquen cuándo y cómo cumplirá lo acordado. Podemos resumir el proceso en el gráfico 1.

Gráfico 1. Proceso de los proyectos presentados en "Decide Madrid". Elaboración propia.



Pablo Soto asegura que este mecanismo “tiene la capacidad de cambiarlo todo. Tú a través de ese mecanismo derogas una norma o apruebas una norma, como si lo ordenara el alcalde. Por ejemplo, que a partir de ahora este impuesto no se cobra,

o a partir de ahora se cobra el doble, o a partir de ahora está permitido entrar con animales a los bares. Es cambiar las normas de convivencia. Poner esto en manos de la gente, sin que los políticos tengan la última palabra, es mucho poder”.

¿Cuáles son las cinco propuestas más exitosas de “Decide Madrid”? Se resumen en la Tabla 1.

Tabla 1. Las cinco propuestas de mayor éxito de "Decide Madrid". Elaboración propia.

PROPUESTAS CIUDADANAS MÁS APOYADAS (HASTA MAYO DEL 2018)					
Nº orden	Nombre	Autor y fecha de presentación	Explicación del proponente	Apoyos obtenidos	Estado actual
1	"Billete único para el transporte público"	Inwit (15.9.15)	Es imprescindible que existan facilidades a la intermodalidad. Cambiar de medio de transporte público sin pagar más, en un periodo amplio (90 minutos al menos), es básico.	27,064*	Aprobado en votación por el 93.94% de los participantes
2	"Madrid 100% sostenible"	Alianza por el Clima (15.9.15)	Queremos un Madrid que no amanezca con una boina de contaminación gris, que desafíe a las eléctricas, potencie las renovables y se asegure de que a ninguna familia le corten la luz.	27,064*	Aprobado en votación por el 89.11% de los participantes
3	"Aplicación del IBI a los bienes inmuebles de la Iglesia"	Beatriz (16.9.15)	Se propone que el ayuntamiento estudie los mecanismos jurídicos necesarios para que pueda asumir la competencia que le permita aplicar el IBI a los inmuebles de la Iglesia Católica.	19,136	Archivado por no llegar a los 27,064 apoyos en un año
4	"Eliminar los festejos taurinos y las subvenciones"	Richi (15.9.15)	Exige al Ayuntamiento de Madrid que elimine las subvenciones y los festejos taurinos de la capital. De esta manera, seremos la ciudad clave en protección animal de toda España.	16,327	Archivado por no llegar a los 27,064 apoyos en un año
5	"Gratuidad del teléfono 010 Información Ayuntamiento y 092 Policía Local"	Victor.Arganzuela (15.9.15)	He llamado a estos números y me vino un recargo en la factura por no ser número gratuito (ni fijo) para mi sorpresa.	16,188	Archivado por no llegar a los 27,064 apoyos en un año

*Cantidad equivalente al 1% de la población madrileña el año 2017

La mayoría de propuestas fueron presentadas cuando se abrió el portal. Sólo las dos primeras pasaron a la siguiente fase de votación en febrero del 2017. Las restantes fueron archivadas por no haber recibido el apoyo mínimo.

En la fila de botones del portal también figuran las secciones de “Votaciones” y “Procesos”. En la primera se recogen los resultados y las estadísticas de los sufragios vinculantes realizados hasta la fecha, por ahora sólo el de febrero del 2017. Y en la segunda se recoge la opinión de la ciudadanía sobre asuntos diversos: por ejemplo, se le pide que comente el texto de la nueva ordenanza del Registro de Lobbies, que opinen si se debe cambiar el nombre del barrio “San Andrés”, o que elijan el mejor proyecto urbanístico para remodelar la Plaza de España.

La última sección es la de “Presupuestos participativos”. Aquí participan sólo los madrileños empadronados. Cada año el calendario es el mismo: del 18 de enero al 8 de marzo los ciudadanos plantean proyectos de gasto del dinero público tanto para el distrito en el que viven como para la ciudad en general, del 11 de marzo al 25 de marzo los proyectos compiten por el respaldo de otros vecinos, del 26 de marzo al 14 de mayo el ayuntamiento hace una evaluación técnico-legal de los proyectos más respaldados y le asigna a cada uno un costo aproximado, y del 15 de mayo al 30 de junio se hace la votación final de los proyectos: los que figuren primeros en el ranking de cada distrito y de la ciudad serán considerados, hasta que se “gaste” el monto asignado para los ciudadanos (100 millones de euros el 2018, 70 para los distritos y 30 para la ciudad). Las propuestas ganadoras se incluirán en el proyecto inicial del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid para el año siguiente.

Una de las características más llamativas de este sistema es la herramienta con la que los usuarios votan los proyectos: una barra que representa todo el dinero disponible y que se va cubriendo de amarillo conforme agregamos proyectos. De este modo, el usuario puede sentir que es dueño del dinero público y que lo gasta como le parezca:

Imagen 2. Visibilización de la agregación de proyectos en el portal "Decide Madrid"



4.1. Balance de las primeras cibervotaciones de Madrid

Del 13 al 19 de febrero del 2017 se realizaron en Madrid las primeras votaciones de propuestas de “Decide Madrid”. Se sometieron a consulta las dos iniciativas que habían logrado el respaldo del 1% del censo: “billete único para el transporte público” y “Madrid 100% sostenible”. De paso se aprovechó para preguntarles a los ciudadanos sobre la conveniencia de reducir el tráfico vehicular en la avenida Gran Vía, sobre el proyecto urbanístico que más les gustaba para remodelar la

Plaza de España y, si vivían en los distritos de Vicálvaro, Salamanca, Hortaleza, San Blas-Canillejas o Barajas, se les consultaban aspectos como el nombre que debía tener un parque o si se debía proteger de forma especial ciertos edificios.

La iniciativa del billete único de transporte fue presentada el 15 de setiembre del 2015, el mismo día que el portal habilitó las propuestas, por un ciudadano de seudónimo “Inwit”. Planteó crear una modalidad tarifaria que permitiera desplazarse en distintos medios de transporte (metro y bus, por ejemplo) por 90 minutos sin volver a pagar, como ocurre en Barcelona.

La propuesta de Madrid 100% sostenible fue iniciativa de “Alianza por el Clima”, una organización que agrupa a más de 400 instituciones y que la presentó también el 15 de septiembre del 2015. Planteó que el ayuntamiento firme un manifiesto comprometiéndose a cumplir 14 medidas de sostenibilidad ambiental, entre ellas que la energía eléctrica que contrate la alcaldía tenga origen 100% renovable y que se diseñe un plan para adquirir paulatinamente unidades de transporte público que funcionen con electricidad y no con combustible.

Las preguntas que se hicieron fueron asépticas: “¿Estás de acuerdo con la propuesta ‘Billete único para el transporte público’?” y “¿Estás de acuerdo con la propuesta ‘Madrid 100% sostenible’?”, pudiendo responder el ciudadano sí o no.

Imagen 3. Preguntas planteadas en "Decide Madrid" sobre el proyecto a Gran Vía

CONSULTA SOBRE GRAN VÍA
1. ¿Estás de acuerdo con mejorar el espacio peatonal de la Gran Vía mediante la ampliación de sus aceras?
2. ¿Consideras necesario mejorar las condiciones de las plazas traseras vinculadas a Gran Vía para que puedan ser utilizadas como espacio de descanso y/o de estancia?
3. ¿Consideras que sería necesario incrementar el número de pasos peatonales de la Gran Vía para mejorar la comunicación peatonal?
4. ¿Estás de acuerdo en que el transporte público debe mantener su prioridad en la circulación rodada en la Gran Vía?

Joan Font cree que “las preguntas algo cargadas (¿quién vota contra “mejorar”, que es la expresión que aparece en tres de las cuatro preguntas?) denotan las tensiones entre un Gobierno que quiere escuchar pero que tiene claras preferencias sobre la decisión a debate” (2017: web). Consultado sobre si fue adecuado el uso reiterado de “mejorar”, Soto responde:

“No, allí ocurrió una cosa interesante de la que tenemos que aprender. Los políticos toman normalmente malas decisiones respecto a qué preguntas hacer, tratan de hacer unas preguntas a las que se va a dar una contestación que ellos quieren que se dé. Aquí lo que hicimos fue decirles a los técnicos de urbanismo que propusieran ellos las preguntas. Eso nos parecía que podía ser un elemento despolitizador. Y ocurrió lo contrario. Ocurrió que la propuesta de los técnicos incluía la palabra “mejorar”. Pero como los políticos ya habíamos tomado la decisión de dar un paso atrás, no diseñar ni corregir las preguntas, hubo que tirar adelante” (Pablo Soto Bravo, entrevista personal, 23 de mayo de 2017).

El último tema consultado fue el nuevo diseño de la Plaza de España. Fue la etapa final de un largo proceso participativo que empezó en diciembre del 2015,

cuando el Ayuntamiento de Madrid reunió a asociaciones vecinales, dueños de hoteles, ecologistas y comerciantes para pedirles que elaboraran un cuestionario de 18 preguntas sobre la emblemática plaza. Habían decidido abrir un debate que fluyera “de abajo arriba”. La primera pregunta fue: “¿Crees necesario reformar la Plaza de España?”. Luego seguían otras como: “¿Qué usos o funciones te gustaría que se realizaran en la Plaza de España?”, en la que se podía marcar “aparcamientos”, “mercadillos”, “permanencia y ocio”, “terrazas”, entre otras opciones. La consulta empezó el 28 de enero del 2016 y duró hasta marzo: respondieron en mesas presenciales y por internet más de 28,000 personas.

La siguiente fase fue convertir las respuestas de la gente en las bases obligatorias de un concurso internacional de remodelación de la Plaza de España. Los proyectos urbanísticos presentados fueron subidos al portal. Luego vino una etapa mixta en la que trabajaron juntos los técnicos del ayuntamiento y representantes de la ciudadanía para identificar aquellas propuestas que cumplieran mejor con lo deseado por la gente. Al final, los dos proyectos elegidos, “Welcome Mother Nature” y “Un paseo por la cornisa”, quedaron para la votación de febrero del 2017.

¿Qué posibilidades tuvieron los ciudadanos para votar? El ayuntamiento envió a todos los empadronados en Madrid mayores de 16 años (unos 2.7 millones) un sobre amarillo con información del sufragio, una cédula para emitir el voto y un sobre para depositarlo en el correo postal sin tener que pagar. Esta operación, en la que se invirtió aproximadamente la mitad del presupuesto de la consulta (el total ascendió a 1.1 millones de euros), permitió que “de un plumazo elimináramos todas las brechas de participación”, explica Soto.

La otra forma de votar era a través de la web, para lo cual el interesado debía acreditar que estaba empadronado. Luego de sufragar, obtenía un código que le permitía verificar el sentido de su decisión. Finalmente, se desplegaron en Madrid una serie de mesas presenciales en las que también se podía votar.

¿Cómo reaccionó la ciudadanía? Participaron 214,076 madrileños, el 7.8% del total de votantes potenciales. Más de la mitad, el 54.83%, lo hizo depositando un sobre en el correo postal, el 35.73% usó la plataforma web y sólo el 11.05% acudió a las urnas. “Votó muchísima menos gente en urna de la que imaginábamos. Es mucho más problemático a nivel de logística, que establecer los mecanismos de voto por correo postal y voto electrónico”, afirma el concejal. Sobre el uso minoritario de internet, señala: “Lo que ocurre es que la mayoría de la gente en la ciudad no conoce ‘Decide Madrid’. Y la carta sí que le llegó a la gente a su casa. Si tuviéramos una manera electrónica de hacer llegar el portal a la gente...”. En todo caso, triunfó un voto a distancia que no corrió por las abstractas autopistas de la información, sino por las calles de Madrid en camiones del servicio de correo.

El sobre lo usaron incluso los participantes más jóvenes: de los 7,181 votos que emitieron madrileños entre los 16 y 19 años, 4,300 se enviaron por correo postal, 2,305 por la web y 576 por las urnas. Y de los 12,561 votos que emitieron vecinos entre los 20 y 24 años, 6,021 se mandaron por correo, 5,628 a través del portal y 921 por mesas presenciales.

Le preguntamos a Soto qué significa que el 92.2% de madrileños no haya participado. El informático responde:

“Bueno, significa que todavía hay mucho camino que recorrer. Desde luego, hay una cosa que hay que tener en cuenta: es relativamente fácil conseguir una participación muy alta porque es una cuestión de recursos, de dinero. Cuando unas elecciones en España se producen se articula un derecho electoral que hace que se abran 3,300 mesas de votación en Madrid, se abren todos los colegios electorales, se establecen en los medios de comunicación unos espacios electorales para que se expongan las posturas y se pida el voto. Se articula todo un engranaje del Estado que va destinado a que toda la población vote. Esto no fue lo que ocurrió en febrero [...] En unas elecciones el coste es mayor que en la consulta que hicimos. Nosotros por elector gastamos 0.3 euros aproximadamente. En unas elecciones por elector se gastan 4 euros” (Pablo Soto Bravo, entrevista personal, 23 de mayo de 2017).

De todos modos, fue el proceso participativo que ha convocado a más gente en Madrid: en los presupuestos participativos del 2016 intervinieron unas 45,000 personas, la cifra más alta en la historia de la ciudad. En París la primera convocatoria de presupuestos movilizó a menos de 40,000 personas. Los resultados de las votaciones fueron los siguientes: el billete único de transporte fue aprobado por el 93.94% de participantes, el plan de Madrid 100% sostenible recibió el 89.11% de respaldos y en la consulta de Gran Vía ganó el sí en todas las respuestas.

¿Qué siguió después de la votación? El Ayuntamiento de Madrid preparó los informes técnicos que mostraron el camino que seguirá para cumplir las propuestas aprobadas. La de Madrid 100% sostenible no muestra dificultades. En cambio, la del billete intermodal, sí, pues la implementación depende en última instancia del Consorcio Regional de Transportes, adscrito a la Comunidad de Madrid. El ayuntamiento, que es integrante del consejo directivo de esa entidad, ha introducido el tema en el orden del día y tratará de convencer al resto de consejeros de la necesidad de crear el billete. “Estamos dispuestos a que se ponga el coste por parte del ayuntamiento, que sea el ayuntamiento el que asuma el presupuesto. Es decir, que si no se lleva a cabo es por cerrazón de los políticos de la Comunidad de Madrid”, afirma Soto. A mayo del 2018, la Comunidad de Madrid no había tomado una decisión todavía.

4.2. Calidad de la deliberación

En el portal “Decide Madrid” los usuarios no sólo votan, sino también deliberan. Cuando crean un proyecto de gasto y buscan apoyos se ven obligados a sustentar sus ideas, igual cuando plantean una propuesta que necesita el respaldo de 27.662 vecinos. De acuerdo a la “situación ideal de diálogo” de Habermas (citado en Fishkin, 1995: 67), la argumentación sincera, y no la falacia, es lo que hace que la deliberación avance.

¿Cuándo se puede decir que hay un argumento y no una falacia? Según Pereda (Vega y Olmos, 2011: 249-252) hay tres condiciones que configuran un argumento: la pertinencia, la inteligibilidad y la veracidad. La primera es la relación que guarda el mensaje con la discusión. Por ejemplo, si se está debatiendo sobre la conveniencia de implementar aparcamientos de bicicletas en los centros educativos de Madrid y alguien menciona que “el verdadero problema de la

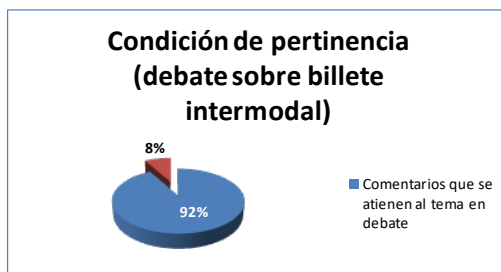
educación escolar en la ciudad es el bajo nivel de los profesores, por lo que se les debe subir el sueldo”, su intervención no sería pertinente, pues se alejaría del objeto del diálogo.

La inteligibilidad, por su lado, está dada por la claridad con la que se expresa una idea. Si un *post*, por la construcción sintáctica que tiene, resulta comprensible para la mayoría de participantes se cumpliría esta condición. Pero si ambiguo, por ejemplo, no. A veces en los medios digitales la inteligibilidad obedece a algo tan anecdótico como un buen tecleo. Y, por último, la veracidad es la presencia de sustentos que apoyen la tesis que se defiende, siendo los más comunes los argumentos fácticos y los de autoridad. Los primeros son los hechos, estadísticas y datos comprobados que se invocan, mientras los segundos son las alusiones a especialistas, testigos o terceros que acreditan que algo es como se sostiene. Incluso, el argumentador puede apelar a su propia autoridad si es que tiene una experiencia valiosa.

¿Cómo es la argumentación en “Decide Madrid”? Para tener una aproximación analizamos el foro mejor valorado de la sección “Debates”. Se titula “Cambiar de transporte público sin pagar otro billete” y fue iniciado el 7 de septiembre del 2015, días antes de que se presentara la propuesta del billete intermodal. La empezó un ciudadano de seudónimo “SERGSG”. Tomamos una muestra de 200 comentarios (de los 275 que hay en total) y le aplicamos una plantilla de análisis para determinar la pertinencia, inteligibilidad y veracidad de cada uno. En el caso de los comentarios que fueron respuesta a otro comentario, la pertinencia estuvo en función del primer mensaje, y consideramos que un comentario tenía sustento fáctico si mencionaba nombres propios o cifras, no sólo si los sugería: por ejemplo, si decía “Barcelona” y no solamente “una ciudad catalana”.

El tema del debate, que le pareció adecuado a 5,044 madrileños, fue definido por su promotor en los siguientes términos: “Creo que una manera de fomentar el transporte público sería que durante un periodo de tiempo determinado, por ejemplo una hora, el usuario pudiera cambiar de medios de transporte. Muchas veces la parada de metro o de autobús está lejos. De esta manera, sería mucho más cómodo para los usuarios. Sé que existe un billete de 10 viajes similar, pero es caro y no merece la pena, lo que yo propongo es hacerlo con el mismo coste del billete actual”. ¿Los participantes se atuvieron al asunto discutido? El gráfico 2 lo muestra:

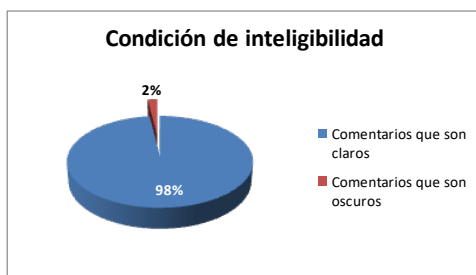
Gráfico 2. Condición de pertinencia en el debate



La gran mayoría de miembros del foro sí se mantuvo dentro de los términos establecidos por el iniciador. Sólo el 8% (16 comentarios) estuvo fuera de la discusión. Por ejemplo, el usuario “alxmdm” escribió el 9 de septiembre del 2015, a las 20:35: “Hombre, la propuesta es buena, pero creo que sería mejor otra propuesta que se ha lanzado, que es la de reinstaurar los servicios nocturnos de las líneas L de autobús. El metro es muy costoso y además necesita un cierto mantenimiento que a lo mejor el ayuntamiento sólo se puede permitir si lo cierra por la noche. Si hubiera los medios suficientes, lo apoyaría al 100%, pero creo que con restaurar los buses L iríamos bastante bien”.

Este participante decide, en vez de tomar parte del debate, hacer otra propuesta. Un asunto para el que pudo abrir otro foro. No explica por qué la iniciativa del billete intermodal le parece buena, algo que menciona al vuelo. En cuando a la claridad de lo expuesto, los resultados fueron muy satisfactorios como puede comprobarse en el gráfico 3.

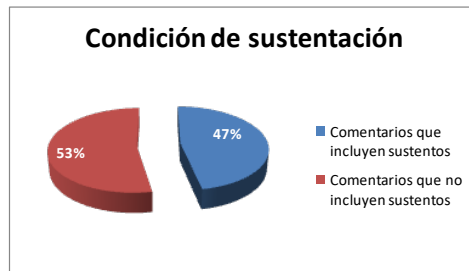
Gráfico 3. Inteligibilidad de los comentarios



Uno de los pocos mensajes ininteligibles se registró el 10 de septiembre del 2015, a las 18:44, cuando “hector” escribió: “Leemos todos los días que tenemos necesidad de recaudación para poner en marcha una sociedad más justa, yo propongo que con la ley que tenemos se llame al orden a todos esos coches de alta gama que durante años se han estado y siguen estando imputados a actividades principalmente por las clases adineradas y nos llevaríamos una gran sorpresa de mucho dinero para todos, y además de contaminar más y crear impuestos especiales como en muchos países de nuestro entorno, por contaminar y por ser de lujo. Se me ocurre que este dinero podría a la vez ser utilizado para rebajar los impuestos a vehículos que necesitamos las familias. Y empresas que por otra parte son las que fabrican en España siendo estos últimos un bien necesario en las familias en una sociedad moderna y beneficiar a nuestra industria”.

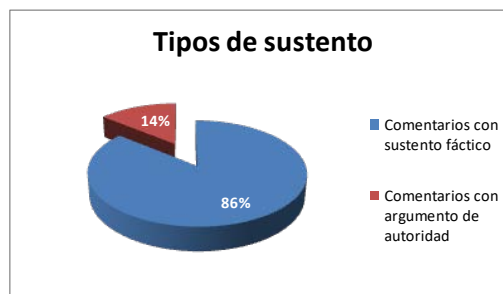
No queda claro qué propone este usuario, ni mucho menos qué piensa sobre el billete único de transporte. La forma en que está construido el comentario, oscura, errática, cimbreada, impide la valoración de sus ideas. Sin embargo, la mayoría de los mensajes fueron inteligibles. En cambio, no se vio lo mismo cuando se evaluó la veracidad de los comentarios, es decir, si aportaban sustentos:

Gráfico 4. Condición de sustentación argumental



Poco más de la mitad de los mensajes (el 53%, 106 en términos absolutos) no ofrecieron ningún tipo de apoyo fáctico ni de autoridad. Se limitaron a afirmar algo sin decir cómo habían llegado a esa certeza. Apoyaron o rechazaron el billete sin más. Un 47% de los participantes sí usó sustentos. ¿Cuál fue el más socorrido? Se aprecia en el gráfico 5.

Gráfico 5. Tipos de sustentación argumental



El argumento más usado fue el fáctico, los hechos comprobables. La fórmula más común fue poner ejemplos de otras ciudades que ya tienen un billete intermodal. El 8 de septiembre del 2015, a las 16:06, "CarmenPlaza" comentó: "Esta opción ya existe en París, desde que picas el billete ya sea en el metro o en el autobús tienes una hora para cambiar de medio y te vale el billete, estoy de acuerdo con la proposición". Este tipo de sustento apela a la transparencia, pues cualquiera puede entrar a la página web del metro de París y verificarlo.

Los argumentos de autoridad, en cambio, fueron usados en mucha menor medida: sólo el 14% de mensajes sustentados lo tenía. Se trató fundamentalmente de una autoridad dada por la propia experiencia. El iniciador del debate, el 7 de septiembre del 2015, a las 13:35, explicó lo mucho que le convendría hacer traspaso de bus a metro sin tener que pagar de nuevo: "Por ejemplo, yo vivo por la zona de Cuatro Vientos-Las Águilas y caminando a buen paso hasta el metro son unos 15-20 minutos. Hay un bus que si lo cojo me deja en la boca de metro de Aviación Española en menos de 5 minutos", señaló.

En la medida en que los foros de "Decide Madrid" registren intervenciones pertinentes, claras y sustentadas se acercarán al ideal de la ciberdemocracia. Según

Soto, a mayo del 2017, unos 315,000 madrileños ya formaban parte del portal. En contraste, sólo cuatro funcionarios municipales administran la plataforma. Los debates, entonces, están en mano de los ciudadanos.

5. Conclusiones

- El portal participativo “Decide Madrid” busca implementar mecanismos de democracia directa en el gobierno de la ciudad sin afectar las instituciones de la democracia representativa.

- De las cinco secciones que tiene el portal (“Debates”, “Propuestas”, “Votaciones”, “Procesos” y “Presupuestos participativos”) las que implican resultados vinculantes son “Propuestas”, “Votaciones” y “Presupuestos participativos”. En la primera se plantean iniciativas ciudadanas que, si obtienen el apoyo del 1% de madrileños mayores de 16 años (27,662 personas), pasan a un sufragio en el que las decisiones son de cumplimiento obligatorio (los comicios se realizan en “Votaciones”), y en la última los vecinos hacen propuestas de gasto que son aprobadas de acuerdo al número de apoyos que obtienen.

- Sólo dos propuestas ciudadanas han llegado a la fase de votación: el billete único de transporte y Madrid 100% sostenible. El billete lo aprobó el 93,94% de participantes, pero es de difícil realización: la decisión depende en última instancia del Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid, donde el ayuntamiento tiene sólo uno de los votos. Así, se aprecia las limitaciones de un modelo participativo en el que los burócratas tienen la última palabra.

- En las votaciones de febrero del 2017, además de someter a consulta el billete intermodal y Madrid 100% sostenible, se hicieron cuatro preguntas sobre la reforma de la avenida Gran Vía que tuvieron un sesgo sutil: tres interrogantes incluían la -

- El proceso de “Decide Madrid” más cercano al ideal de la ciberdemocracia fue la remodelación de Plaza de España, que también se consultó en febrero. Con el fin de revertir la lógica del poder de arriba abajo, hicieron consultas para que la gente determinara primero si había que reformar la plaza y luego cómo había que hacerlo. Con las respuestas se diseñaron las bases de un concurso internacional de diseño que acabó con la elección del proyecto “Welcome Mother Nature” como el favorito. La obra, a mayo del 2018, estaba por empezar.

- Los presupuestos participativos de “Decide Madrid” constituyen otra muestra próxima al ideal ciberdemocrático. Los ciudadanos elaboran proyectos de gasto para sus distritos y para la ciudad que, luego de ser cotizados por la administración y respaldados por otros vecinos, se incorporan en los proyectos de presupuesto oficiales para el próximo año. En el portal, a través de una interfaz amigable, el usuario elige en qué gastar los 100 millones de euros previstos para el 2018.

- La gran mayoría de madrileños no conoce “Decide Madrid” o no está interesado en su propuesta: en febrero del 2017 participaron sólo 214,076 personas, el 7.8% del censo de la ciudad. Estas cifras, sin embargo, constituyen las tasas de participación más altas en la historia de la urbe.

- El mundo *offline* tiene una importancia capital a la hora de emprender procesos ciberdemocráticos. En febrero del 2017 el medio más usado para emitir el

voto fue el correo postal: el 54.83% de los participantes lo usó, mientras que sólo el 35.73% utilizó internet. Los madrileños de entre 16 y 24 años, de quienes se esperaba un uso extendido de la web, fueron entusiastas emisores de cartas de papel.

- El foro de la sección “Debates” mejor valorado por los usuarios trató sobre el billete único de transporte y tuvo una calidad de argumentación media. La mayoría de los mensajes fueron pertinentes (92%) y claros (98%), pero buena parte de ellos no ofrecieron sustentos (sólo el 47% lo hizo). Los argumentos más socorridos fueron los fácticos (86%), a contrapelo de los de autoridad (14%).

6. Referencias bibliográficas

- Cairo, Heriberto (2002): “Flujos de información y transformaciones del espacio de la política”, en Cairo, Heriberto: *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Madrid, Trotta, pp. 19-29.
- CIS [Centro de Investigaciones Sociológicas, España] (2016): “Postelectoral Elecciones Generales 2016”. En: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3140_3159/3145/es3145mar.pdf [Consulta: 19 de mayo de 2017]
- Colombo, Clelia (2007): *E-Participación. Las TIC al servicio de la innovación democrática*. Barcelona, UOC
- Cotarelo, Ramón (2013): “De la política de partidos a la política de multitudes”, en Cotarelo, Ramón: *Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción y comunicación políticas*. Valencia, Tirant Humanidades, pp. 217-255
- Dader, José Luis (2006): “Comunicación política en la Red: desde las cibercampañas a la transparencia virtual de la Administración”. *Jornadas Autoría y Contenidos en la Red*, [CD-ROM], Valencia, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 27-29 de marzo.
- Dader, José Luis (2012): “La transformation de la politique sur Internet: de la politique-spectacle a la cyberdemocratie d’activisme citoyen”. *Revue NETCOM*, en: <https://netcom.revues.org/pdf/90> [Consulta: 3 de mayo de 2017]
- Fishkin, James (1995): *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona, Ariel
- Font, Joan (2017): “Madrid vota”. *El País*, en: http://elpais.com/elpais/2017/02/15/opinion/1487179241_071770.html [Consulta: 5 de junio de 2017]
- Held, David (2007): *Modelos de democracia*. Madrid, Alianza Editorial (3ª edición)
- Lévy, Pierre (2004): *Ciberdemocracia. Ensayo sobre filosofía política*. Barcelona, UOC.
- Ríos, David (2008): *Democracia electrónica*. Madrid, LID.
- Serra, Francisco (2002): “Problemas políticos y jurídicos de la democracia electrónica”, en Cairo, Heriberto: *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Madrid, Trotta, pp. 115-125
- Subirats, Joan (2002): “Los dilemas de una relación inevitable: innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación”, en CAIRO, Heriberto: *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Madrid, Trotta, pp. 89-113
- Vega, Luis y Olmos, Paula (2011): *Compendio de lógica, argumentación y retórica*. Madrid, Trotta

Vera, José (2009): “¿De la democracia ‘de los modernos’ a la ‘de los antiguos’? De la democracia a la e-democracia”, en JIMÉNEZ, Pedro: *La democracia electrónica: retos y perspectivas multidisciplinares*. Madrid, Instituto de España, pp. 17-42.

Ghiovani Amilcar Hinojosa Navarro es miembro del Instituto de Investigación de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de San Martín de Porres de Perú. Es Máster en Investigación en Periodismo, Discurso y Comunicación de la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Ciencias de la Comunicación de la Universidad San Martín de Porres. Es periodista, ha sido redactor del suplemento dominical del diario *La República* y del semanario *Hildebrandt en sus trece*, dos de los periódicos más importantes de Perú. En el 2012 obtuvo el Premio Nacional de Periodismo Juan Landázuri Ricketts en la categoría prensa escrita.