

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI)

Informe preliminar 2017: Madrid

J. Ignacio Criado, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid

El MRI publica esta versión inicial de la revisión del proceso y el formulario de compromisos (especificidad, relevancia e impacto potencial). El lanzamiento anticipado será revisado por el personal del MRI y el Panel Internacional de Expertos (IEP por sus siglas en inglés). Posteriormente pasará por dos períodos de comentarios. En el primer período (14 días calendario) se invita a cada Gobierno que participa en la AGA a revisar el borrador del informe, antes de ser publicado para comentarios del público. Para el segundo período, habrá un espacio en la página web de la AGA para que el público pueda hacer sus comentarios (14 días calendario). Esto puede incluir respuestas formales de los gobiernos.

Índice

Proceso de desarrollo del plan de acción	2
Requerimientos básicos de la AGA	2
Apertura de la consulta	3
Nivel de influencia del público	4
Evaluación inicial de los compromisos	6
1. Creación de un Registro de Lobbies obligatorio	6
2. Desarrollo de un nuevo portal de transparencia para el Ayuntamiento de Madrid.....	9
3. Desarrollo de los presupuestos participativos	12
4. Extensión de la política de participación ciudadana	15
5. Desarrollo de mecanismos eficaces de legislación colaborativa.....	18

Proceso de desarrollo del plan de acción

Los gobiernos que participan en la AGA siguen un proceso de consulta durante el desarrollo de su plan de acción y durante su implementación. Esta sección resume el desempeño de la Ciudad de Buenos Aires durante el desarrollo del primer plan de acción.

Requerimientos básicos de la AGA

Los gobiernos subnacionales recibieron la siguiente guía sobre su participación durante el desarrollo e implementación del plan de acción:

Mayo – noviembre 2016: Desarrollo de los compromisos: Los participantes establecen formas de trabajar con las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos fuera del Gobierno, y usan estos mecanismos para identificar las áreas prioritarias para los compromisos. Los compromisos específicos se deben desarrollar en equipo con la sociedad civil, permitiéndoles la oportunidad de apoyar a los gobiernos en su redacción y en el establecimiento de los hitos. Los compromisos redactados se deben compartir con la Unidad de Apoyo de la AGA, mientras se estén desarrollando, y luego para recibir comentarios y asesoría en los meses de octubre-noviembre. Los compromisos se deben finalizar y acordar para finales de noviembre con el fin de que puedan ser anunciados en la Cumbre de la AGA en diciembre.

El Ayuntamiento de Madrid desarrolló los requisitos básicos establecidos por la OGP para definir el Plan de Acción, con algunos matices. El cumplimiento se produjo tanto en el establecimiento de un mecanismo de participación, (parcialmente) en el desarrollo de los compromisos, su revisión y el envío en plazo. Si bien ello no se puede asumir respecto de la identificación de prioridades del plan de acción, dado que éstas, tal y como reconocieron sus responsables, se definieron a través de un proceso de participación previo, desarrollado por colectivos (sociales y políticos), durante la etapa anterior a la última campaña electoral para las elecciones de mayo de 2015. Ese proceso previo al desarrollo del Plan de Acción se llevó a cabo a través de grupos de trabajo abiertos a la participación ciudadana, con un proceso de priorización de medidas realizado en Internet (<http://programa.ahoramadrid.org/>).

El proceso de definición del Plan de Acción tuvo dos momentos clave. Por un lado, la celebración de un evento presencial abierto el 17 de octubre de 2016 en MediaLab Prado¹, en el que participaron organizaciones invitadas e individuos a título personal y en el que se presentó “una propuesta inicial de compromisos a desarrollar”; por otro lado, la apertura de un espacio de participación en la plataforma digital Decide Madrid desde el 3 de noviembre hasta el 20 de noviembre de 2016, a través del que se recogieron comentarios sobre el primer borrador del Plan de Acción². En definitiva, todo ello confirma el cumplimiento de los requisitos básicos planteados por la OGP en la definición del Plan de Acción, incluyendo la atención a los plazos previstos para la revisión de los compromisos, al mismo tiempo que se requiere atender determinados aspectos de mejora a tener en cuenta en procesos futuros.

Tabla 3.1: Requerimientos básicos

1. Mecanismo de participación: ¿Hubo forma de trabajar con las OSC y otros grupos? Guía: Los participantes establecen formas para trabajar con las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos fuera del Gobierno, y usan estos mecanismos para identificar áreas de prioridad para los compromisos.	Sí
2. Identificación de prioridades: ¿La sociedad civil fue capaz de ayudar a identificar áreas de prioridad para los compromisos? Guía: Los compromisos específicos se deben desarrollar en equipo con la sociedad civil, permitiéndoles la oportunidad de apoyar a los gobiernos en su redacción y en el establecimiento de los hitos.	No
3. Desarrollo del compromiso: ¿Participó la sociedad civil en el desarrollo/redacción de los compromisos y los hitos? Guía: Los compromisos específicos se deben desarrollar en equipo con la sociedad civil, permitiéndoles la oportunidad de apoyar a los gobiernos en su redacción y en el establecimiento de los hitos.	Sí
4. Revisión: ¿Se presentaron los compromisos para su revisión a la Unidad de Apoyo de la Alianza para el Gobierno Abierto, antes de su finalización? Guía: El borrador de los compromisos se debe compartir con la Unidad de Apoyo de la AGA mientras están en desarrollo, y para recibir comentarios y asesoría entre los meses de octubre-noviembre.	Sí
5. Presentación: ¿Se presentaron los compromisos a tiempo? Guía: Los compromisos se deben finalizar y acordar para finales del mes de noviembre, con el fin de que se puedan publicar y anunciar en la Cumbre de la AGA en diciembre.	Sí

Apertura de la consulta

¿Quiénes fueron invitados?

El proceso de participación en la elaboración del Plan de Acción estuvo abierto a diferentes sectores y organizaciones de la sociedad civil. En la primera fase de consulta, la difusión del evento público celebrado en MediaLab Prado se realizó al conjunto de la ciudadanía a través de los perfiles en redes sociales digitales del Ayuntamiento de Madrid. Adicionalmente, se envió un correo electrónico a organizaciones de la sociedad civil, tales como Access Info Europe, Fundación Civio, Coalición Pro Acceso y Transparencia Internacional España. No se dispone de constancia sobre la invitación directa a empresas, universidades, periodistas o asociaciones de vecinos, ya que los responsables del Ayuntamiento de Madrid no han elaborado un listado público de organizaciones y personas participantes en el evento presencial. En la segunda fase de consulta dentro de la plataforma Decide Madrid, se envió un correo electrónico directo a todos los usuarios registrados en la plataforma (200.000 a fecha de 3 de noviembre de 2016, según los datos ofrecidos por el Ayuntamiento de Madrid). En este caso, sólo se dispone evidencia sobre la existencia de 12 comentarios remitidos directamente a través del espacio de la plataforma Decide Madrid.³

¿Cómo se llevó a cabo la sensibilización?

Las reglas del juego fueron claras durante todo el proceso de elaboración del Plan de Acción, si bien se pueden plantear algunos matices. La propuesta temporal se delimitó en los dos momentos en que se abrió a consulta pública los borradores del Plan de Acción (evento presencial el 17 de octubre de 2016 en MediaLab Prado y consulta en la plataforma Decide Madrid entre el 3 y 20 de noviembre de 2016). Respecto a la forma de hacer propuestas, también se propuso con nitidez la posibilidad de tramitarlas directamente en el evento presencial, a través de correo electrónico (ag.gobiernoabierto@madrid.es) o bien mediante el espacio habilitado para ello en la plataforma Decide Madrid, durante el plazo definido. No se dispone de constancia sobre la composición de grupos de trabajo formales o sostenidos en el tiempo o bien la existencia de cualquier otro procedimiento complementario para generar sensibilización en el proceso de elaboración del Plan de Acción.

¿Qué partes de la sociedad civil participaron?

La sociedad civil estuvo presente en el proceso de elaboración del Plan de Acción de diferentes maneras. La participación activa de las organizaciones de la sociedad civil quedó representada por algunas, incluyendo Access Info Europe, Fundación Civio, Coalición Pro Acceso y Transparencia Internacional España. No se dispone de evidencia sobre el nivel de participación de otras, tales como empresas, asociaciones vecinales, universidades, así como diferentes ámbitos del gobierno municipal diferentes al Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, promotor del proceso. Lo anterior no supone dudar de la diversidad de las visiones representadas en el proceso, pero sí señalar que es necesario garantizar con mayor determinación la existencia de la variedad de perspectivas requeridas durante la elaboración del Plan de Acción.

Nivel de influencia del público

El MRI adaptó la escala de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para su uso en la AGA. La Tabla 3.2 muestra el nivel de influencia del público en el plan de acción. De abajo hacia arriba, las características de participación son acumulativas.

La calidad y amplitud de la participación en el proceso de desarrollo del Plan de Acción se considera dentro del nivel de consulta, atendiendo los niveles propuestos por la IAP2. En los momentos definidos, la ciudadanía y otros actores colectivos pudieron realizar de manera abierta aportaciones a los borradores del Plan de Acción elaborados por las personas responsables del Ayuntamiento de Madrid. Sin embargo, el proceso de elaboración de las propuestas y prioridades no se concibió en colaboración con el conjunto de la ciudadanía desde el primer momento, dado que se inició como una parte de más de la definición del programa electoral de una de las opciones políticas (Ahora Madrid) que se presentó a las últimas elecciones municipales (mayo 2015), y que actualmente cuenta con la mayoría suficiente del pleno del Ayuntamiento de Madrid para gobernar. Adicionalmente, el proceso de elaboración del Plan de Acción no ha planteado mecanismos nítidos de retroalimentación sobre las propuestas emanadas de la sociedad civil en relación con los diferentes compromisos del Plan de Acción.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Madrid ha garantizado la accesibilidad de los mecanismos de participación en el proceso de elaboración del Plan de Acción. Al mismo tiempo, han existido algunas limitaciones para determinados grupos, bien porque la difusión no ha sido suficiente entre

algunas organizaciones o colectivos a las que no se ha contactado directamente, bien porque no se ha extendido en el tiempo la interacción con los grupos involucrados en el proceso (por ejemplo, a través de comités permanentes) o bien porque mediante la plataforma Decide Madrid no se ha logrado un nivel de participación amplio, tal y como muestra el número de comentarios recibidos (ver nota 4).

Tabla 3.2 Nivel de influencia del público

Nivel de influencia del público		Durante el proceso de desarrollo del plan de acción
Empoderar	El gobierno le entregó el poder de toma de decisiones a los miembros del público.	
Colaborar	Hubo un diálogo iterativo Y el público ayudó a fijar la agenda.	
Involucrar	El Gobierno dio retroalimentación sobre cómo se tomaron en cuenta los aportes del público.	
Consultar	El público contó con la posibilidad de dar aportes.	✓
Informar	El Gobierno entregó información al público sobre el plan de acción.	
No hubo consulta	No se consultó al público.	

¹ Nota sobre la celebración del evento público: <http://medialab-prado.es/article/presentacion-y-grupo-de-trabajo-abierto-sobre-el-plan-del-ayuntamiento-de-madrid-para-la-alianza-para-el-gobierno-abierta>. No se dispone de datos sobre el número de participantes, dado que no existe un listado público.

² La consulta se encuentra disponible en la siguiente URL: <https://decide.madrid.es/debates/4863-alianza-para-el-gobierno-abierto>

³ Sección de comentarios de la plataforma Decide Madrid, consultada el 24 Septiembre 2017: <https://decide.madrid.es/debates/4863-alianza-para-el-gobierno-abierto>

Evaluación inicial de los compromisos

I. Creación de un Registro de Lobbies obligatorio

Texto del compromiso:

Objetivo: Asegurar la trazabilidad de las decisiones públicas haciendo transparentes los actores que participan en la toma de decisiones.

La **Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid** incluye en su articulado la creación de un Registro de lobbies obligatorio. Con la intención de llevar a cabo lo antes posible esta obligación legal, el Ayuntamiento de Madrid se compromete a crear y poner en marcha el Registro de lobbies durante el año 2017.

Hitos

1. Creación y puesta a disposición del público del registro de lobbies en 2017.
2. Establecer un sistema de registro que sea sencillo y que no suponga una carga excesiva para aquellos obligados a la inscripción. Este sistema será digital y deberá poder completarse de manera rápida y sin la necesidad de presentar ninguna documentación de manera presencial (también se dará la opción de un registro presencial).
3. Establecer un sistema de promoción del registro de lobbies a través del cual aquellos inscritos puedan beneficiarse de algunas medidas tales como: la inscripción voluntaria en un sistema de alertas por temas donde se informará sobre procesos de toma de decisión o la posibilidad de solicitar reuniones con cualquier área del Ayuntamiento de Madrid a través de la web del registro de lobbies.

Resumen del compromiso

Fecha de inicio en el plan de acción:	I Diciembre 2016
Fecha estimada de finalización:	I Diciembre 2017
Oficina Responsable:	Directora del Proyecto de Transparencia de la Ciudad de Madrid
Socio principal de las OSC:	No identificados en el plan de acción

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador
Total				✓	✓	✓						✓

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

Durante los últimos años, la percepción social sobre la corrupción ha crecido de forma notable en España, según el CIS⁴ o Transparencia Internacional⁵. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, en varias ocasiones se han planteado preguntas acerca de las contrataciones públicas, tal y como ha aparecido en diversos medios de comunicación. El interés por este tema vino de la mano del cambio en el gobierno local, después de 25 años de un partido político diferente. Aquí, el plan de acción dice que el objetivo es: *“Asegurar la trazabilidad de las decisiones públicas haciendo transparentes los actores que participan en la toma de decisiones.”*

Los registros de lobbies se están convirtiendo en medios cada vez más populares para generar una mayor transparencia en los procesos de adopción de decisiones públicas en Europa. Al mismo tiempo, se perciben como un paso adelante importante de cara a integrar a individuos y organizaciones que previamente no habían tenido acceso a los procesos de adopción de decisiones públicas⁶. Por tanto, este compromiso es relevante para los valores de la OGP, tanto en lo que respecta a “Acceso a la Información” como a la “Participación Cívica”.

Especificidad e impacto potencial

A pesar de su creciente popularidad a nivel global, en España existe un movimiento todavía limitado orientado a la creación de registros de lobbies⁷. Un informe reciente de Transparencia Internacional detalló el débil régimen de regulación del lobby⁸ en el sector público español. El registro de lobbies del Ayuntamiento de Madrid podría ser el primer gran laboratorio de este tipo, cubriendo una cantidad significativa de población española. Se destaca por su obligatoriedad (que lo distingue a otros registros criticados por su carácter voluntario, como lo es en el caso de la Unión Europea⁹) y porque no sólo se plantean acciones convencionales, sino ampliadas al ámbito digital, con la utilización intensiva de la plataforma Decide Madrid, y orientadas a la creación de una comunidad de interés relacionada con el conjunto de las políticas públicas que gestiona el Ayuntamiento. Adicionalmente, los responsables del Ayuntamiento corroboran la decisión de generar sinergias con otras acciones relacionadas, tales como la publicación de las agendas del personal directivo y la apertura de datos sobre contratación pública. En este sentido, dependiendo de la calidad de la

implementación, el compromiso podría tener un potencial transformador.

El compromiso tiene tres hitos ambiciosos y concretos: (1) creación del registro de lobby; (2) creación del sistema online para registrar a las personas físicas y jurídicas; y (3) un sistema de promoción y alertas. Por esta razón, el compromiso es específico para llevar a cabo su medición. El impacto final del compromiso depende de, por lo menos, dos aspectos a tener en cuenta después del año 2017, uno político y otro técnico: (1) cómo manejar la transición de un sistema personal e informal a uno abierto y formal; (2) cómo institucionalizar el registro y el proceso de registro de lobby profesional y ciudadano.

⁴ Ver barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/index.jsp

⁵ Ver el Global Corruption Barometer: <http://transparencia.org.es/en/global-corruption-barometer/>

⁶ http://webantigua.transparencia.org.es/estudio_lobby/spain_lobbying_esp_final.pdf

⁷ <http://www.regulatelobbying.com/>

⁸ http://webantigua.transparencia.org.es/estudio_lobby/spain_lobbying_esp_final.pdf

⁹ Ester Arauzo, Natacha Cingotti, Natasa Ioannou, Erik Wesselius, Nina Katzemich, Olivier Hoedeman y Rachel Tansey, "Rescue the Register!", ALTER-EU, (Junio, 2013), <http://bit.ly/2hGb33Q>

2. Desarrollo de un nuevo portal de transparencia para el Ayuntamiento de Madrid

Texto del compromiso:

Objetivo del compromiso: Conseguir que la información que se publica sea lo más accesible posible haciendo fácil su búsqueda y usando formatos que faciliten su comprensión.

La [Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid](#) incluye entre sus medidas una ampliación ambiciosa de las obligaciones de publicidad activa del Ayuntamiento de Madrid, superando con creces lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Además de este compromiso legal, el Ayuntamiento de Madrid plantea la creación de un nuevo portal de transparencia que permita mejorar la accesibilidad de la información que ofrece.

Hitos

1. Publicación de toda la información contemplada en la Ordenanza de Transparencia.
2. La publicación de la información en formatos abiertos.

Resumen del compromiso

Fecha de inicio en el plan de acción:	1 Diciembre 2016
Fecha estimada de finalización:	1 Diciembre 2017
Oficina Responsable:	Directora del Proyecto de Transparencia de la Ciudad de Madrid
Socio principal de las OSC:	No identificados en el plan de acción

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador
Total			✓		✓						✓	

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

El acceso a los datos e información públicas ha sido una de las demandas tradicionales hacia los gobiernos españoles, también en el ámbito local. En el caso de los ayuntamientos españoles, la transitoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, implicó que no fuera necesaria la creación de un portal de transparencia hasta la fecha de entrada en vigor, dos años después de su publicación en el BOE¹⁰. No obstante, en el caso del Ayuntamiento de Madrid se adelantó a ese compromiso según su Ordenanza de Transparencia, que incorpora deberes que van más allá de los de la Ley estatal. En este caso, el objetivo central del plan de acción consiste en *“conseguir que la información que se publica sea lo más accesible posible haciendo fácil su búsqueda y usando formatos que faciliten su comprensión”*.

Los portales de transparencia y de datos abiertos se han extendido en diferentes contextos para conseguir que más personas accedan a la información pública. Las recomendaciones de la Unión Europea¹¹, su portal de datos abiertos¹², o la experiencia del Gobierno de España a través de la Iniciativa Aporta¹³, son ejemplos del creciente alcance de este tipo de instrumentos y su progresiva adopción en todos los niveles de gobierno. Este compromiso es relevante para el valor de “Acceso a la Información”. Sin embargo, no lo es para el valor de rendición de cuentas, dado que no se explicitan normas, regulaciones o mecanismos que obliguen a los actores gubernamentales a justificar sus acciones, a actuar ante las críticas o aceptar responsabilidades por el incumplimiento normativo o de compromisos.

Especificidad e impacto potencial

Los portales de transparencia en España se han convertido en obligatorios para todas las Entidades Locales, a partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2013, si bien el alcance de los mismos todavía es desigual. Transparencia Internacional ha realizado un análisis de indicadores presentes en los portales de transparencia de los ayuntamientos españoles en 2017, mostrando importantes avances¹⁴. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, el alcance más ambicioso de su normativa sobre transparencia, respecto de la estatal, hace que el potencial de este compromiso aumente. De hecho, el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid, así como su posible extensión a través de un sistema más evolucionado de visualización de datos e información de toda la organización y la ciudad, puede ser un espacio de innovación en transparencia, sobre todo, atendiendo a las obligaciones normativas contraídas y la cantidad de información disponible. Por ello, se considera que el compromiso tiene un impacto potencial moderado, ya que podría significar un paso importante en la mejora del acceso a la información.

En este caso, el compromiso tiene dos hitos: (1) publicación de toda la información contemplada en la Ordenanza de Transparencia; (2) publicación de la información en formatos abiertos. Mientras el primer hito tiene una concreción normativa verificable, el segundo hito se encuentra menos explicitado. El impacto final del compromiso dependerá del nivel de cumplimiento normativo, pero sobre todo de dos aspectos: la sostenibilidad de un sistema de gestión de la información en toda la organización y el alcance cuantitativo y cualitativo de la publicación de datos e información en formatos abiertos.

¹⁰<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>.

-
- ¹¹https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_s3wp4_sustainability_recommendations.pdf
¹²<https://data.europa.eu/euodp/en/data>.
¹³<http://datos.gob.es/>.
¹⁴<http://transparencia.org.es/ita-2017/>

3. Desarrollo de los presupuestos participativos

Texto del compromiso:

Objetivo: Profundizar en los mecanismos de participación y transparencia del proceso de presupuestos participativos

Aumentar la parte de los presupuestos decidida directamente por la gente. Ampliar los espacios de participación colectiva en el proceso y crear un espacio de seguimiento detallado de cada proyecto.

Hitos

- 1. Ampliar el presupuesto del Ayuntamiento decidido por los vecinos de manera relevante en comparación con la cantidad dispuesta en el primer año.*
- 2. Crear un sistema de seguimiento de los proyectos, que permita conocer de manera abierta y sencilla a través de Decide Madrid el estado posterior de cada proyecto aprobado hasta su ejecución final y a través de cada fase intermedia por la que pase. Esta información será publicada en la página de cada proyecto individual.*
- 3. Crear mecanismos de participación que permitan la participación colectiva en la definición posterior de los proyectos seleccionados antes de su ejecución o ayuden a la participación colectiva en su definición inicial.*

Resumen del compromiso

Fecha de inicio en el plan de acción:	10/1/2017
Fecha estimada de finalización:	31/12/2017
Oficina Responsable:	Director del Proyecto de Participación Transparencia de la Ciudad de Madrid
Socio principal de las OSC:	No identificados en el plan de acción

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador
Total		✓				✓					✓	

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

El Ayuntamiento de Madrid tiene un ambicioso sistema de presupuestos participativos, con la plataforma decide.madrid.es¹⁵ en el centro. Este sistema se creó en el año 2016, previo a la formulación de este compromiso, con el fin de facilitar a la ciudadanía proponer ideas sobre potenciales temas a incluir en el presupuesto del Ayuntamiento, votar sobre opciones en los proyectos y decidir entre las alternativas de proyectos y algunas políticas públicas¹⁶. Sin embargo, como se identifica en el plan de acción, la plataforma no permitía a la ciudadanía tomar parte en la concreción final de los proyectos seleccionados “*desde que se aprueban los presupuestos hasta que se ejecuten finalmente*”. Por ello, se incluye este compromiso con el fin de aumentar el presupuesto destinado a proyectos decididos directamente por los ciudadanos, ampliar la participación y crear espacios de seguimiento a los proyectos en ejecución. Por ello, el investigador del MRI considera que este compromiso es relevante en la dimensión de “Participación Cívica”.

Especificidad e impacto potencial

Tal y como se ha definido, es evidente que el compromiso pretende mejorar la plataforma web ya disponible y los sistemas de apoyo a la ciudadanía para participar en el proceso de elaboración de los presupuestos públicos. A través de la página web decide.madrid.es se pueden conocer aspectos básicos del funcionamiento de los presupuestos participativos, tales como el cronograma con los tiempos en los que se pueden realizar propuestas, junto con el proceso para lograr apoyos, revisar los costes, el desarrollo de la votación para la selección de propuestas finales, así como la evolución de los apoyos recibidos por cada propuesta o, incluso, la localización geográfica de las acciones. No está claro, sin embargo, qué acciones específicas o medidas estadísticas concretas el gobierno del Ayuntamiento de Madrid espera alcanzar al final de año. Para el primer hito, se propone un aumento del presupuesto del Ayuntamiento decidido por los vecinos, pero no está claro en qué cantidad. En relación con el segundo hito, sólo se permite conocer parcialmente de manera abierta y sencilla el estado de los proyectos. En cuanto al tercer hito, todavía no están explicitados los mecanismos de participación en la definición posterior de los proyectos seleccionados antes de su ejecución. Aquí tampoco queda claro en qué consistirán esos “mecanismos” o el nivel de participación esperado. Por eso, el investigador del MRI considera que este compromiso tiene un nivel de especificidad bajo.

En términos de impacto potencial, este compromiso tiene estrecha relación con las áreas a las que se aplican las partidas presupuestarias definidas por la ciudadanía. La implementación del compromiso puede significar un paso adelante en la medida que las propuestas realizadas por la ciudadanía, y después aceptadas por los responsables del Ayuntamiento de Madrid, se orienten a temas relacionados con la mejora de la calidad de vida (por ejemplo, salud, transporte o medio ambiente), lo que supondría reorientar una cantidad significativa de fondos públicos a asuntos con impacto en el sentido de propiedad y legitimidad ciudadana de los procesos de adopción de decisiones públicas. La mayoría de las propuestas realizadas en el año 2016 se orientaban a los temas relacionados con la calidad de vida (salud, transporte o medio ambiente), aunque algunas lo hacían en gasto público. Esto sugiere que se puede reorientar una cantidad significativa de fondos públicos a asuntos relacionados con la calidad de vida de la ciudadanía, aunque es difícil de comprobar qué

habría sucedido sin la existencia de la plataforma web decide.madrid.es. Por consiguiente, queda por ver si este compromiso tiene impactos en el sentido de propiedad y legitimidad ciudadana de los procesos de adopción de decisiones públicas. Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que el compromiso tiene un impacto potencial “moderado”.

¹⁵ URL: <https://decide.madrid.es/>.

¹⁶ URL: <https://decide.madrid.es/presupuestos>.

4. Extensión de la política de participación ciudadana

Texto del compromiso

Objetivo: Crear mecanismos de participación ciudadana directa y real de manera global, y que sean fácilmente trasladables entre instituciones.

El Ayuntamiento de Madrid trabaja para que los mecanismos y medios de participación generados en este ámbito se extiendan a otros municipios, especialmente desarrollando toda la tecnología en software libre para que sea fácilmente accesibles para todos, pero también compartiendo conocimiento en torno a estos procesos.

Hitos

- 1. Extender el modelo de participación directa desarrollado en Madrid a un número relevante de ciudades en comparación con las que actualmente comparten el modelo.*
- 2. Poner en marcha mecanismos que faciliten esta extensión permitiendo un crecimiento más rápido y una menor necesidad de uso de recursos por parte de las otras ciudades tanto para la puesta en marcha como para el desarrollo de los procesos participativos. Estos mecanismos se irán desarrollando gradualmente y se podrán comparar con las limitaciones existentes previamente. En lo que respecta a la plataforma de participación, en parte estarán centrados en reducir al mínimo la necesidad de trabajo de desarrollo sustituyéndolo por opciones de configuración y personalización de la misma. También se trabajará en facilitar la extensión en lo que respecta al trabajo normativo y organizativo necesario para poner en marcha estos nuevos procesos, compartiendo los conocimientos adquiridos y pensando en su adaptación a otras ciudades.*

Resumen del compromiso

Fecha de inicio en el plan de acción:	1/1/2017
Fecha estimada de finalización:	31/12/2017
Oficina Responsable:	Director del Proyecto de Participación Transparencia de la Ciudad de Madrid
Socio principal de las OSC:	No identificados en el plan de acción

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador
Total		✓			Sin relevancia clara						✓	

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

Los modelos de participación ciudadana han tendido a centrarse en las circunstancias singulares de las organizaciones públicas, áreas geográficas y poblaciones en los que se han desarrollado. Lo anterior ha limitado en cierta medida la transferencia de experiencias entre contextos diferentes, aunque no han sido escasos los esfuerzos por lograr que cada vez más organizaciones públicas mejoren concertadamente sus prácticas para involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos. Aquí, el plan de acción dice que el objetivo es “*crear mecanismos de participación ciudadana directa y real de manera global, y que sean fácilmente trasladables entre instituciones*”. De esta manera, busca expandir el uso de la plataforma Decide Madrid a otras entidades del país.

La participación ciudadana a través de medios digitales ha aumentado la capacidad para desarrollar plataformas colaborativas y propuestas compartidas entre instituciones públicas. Durante los últimos años, y como consecuencia de la creciente importancia de una nueva generación de tecnologías de información y comunicación (TIC), se han puesto en marcha iniciativas orientadas a la promoción de esfuerzos comparativos sobre el alcance digital de la participación ciudadana¹⁷ o proyectos que muestran las oportunidades para compartir herramientas y metodologías de trabajo abiertas¹⁸. Este compromiso busca la expansión de la plataforma Decide Madrid en otras ciudades. Durante el año 2016, el Ayuntamiento ya había comenzado la expansión de la plataforma en ciudades españolas como Barcelona¹⁹ y Oviedo²⁰. Ello implica compartir el software de código abierto, lo cual contribuye no solo a la expansión de la participación a otras ciudades sino a la mejora de la plataforma y los espacios de participación. Sin embargo, este compromiso no es relevante con ninguno de los valores de la OGP, dado que no queda claro en su exposición el aporte que se realiza directamente a las personas de la ciudad de Madrid. Aunque la expansión de buenas prácticas a nivel nacional o internacional es un esfuerzo loable, no es evidente el impacto de la actividad en el fortalecimiento de la participación ciudadana en Madrid.

Especificidad e impacto potencial

La necesidad de colaboración entre los ayuntamientos españoles ha crecido en los últimos años de una manera notable, a través de diferentes foros y mecanismos de colaboración intergubernamental. A modo de ejemplo, la *Federación Española de Municipios y Provincias* cuenta desde 2016 con una Red

de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana, centrada en “*compartir enfoques, recursos y promover la innovación y mejora permanente de la relación entre los gobiernos locales y los ciudadanos bajo los principios del Gobierno Abierto y mediante el intercambio de experiencias, el aprendizaje permanente, trabajando en red y desarrollando proyectos*”²¹. Aquí, el nivel de especificidad del compromiso es bajo, puesto que no se plantea el detalle sobre el alcance del modelo de participación que se desea compartir y, sobre todo, el nivel de participación exigible o las implicaciones para las entidades públicas participantes.

Este compromiso cuenta con dos hitos: (1) El primer hito se centra en extender el modelo de participación directa desarrollado por el Ayuntamiento de Madrid a un número relevante de ciudades. (2) El segundo hito plantea poner en marcha mecanismos que faciliten la extensión del modelo de participación del Ayuntamiento permitiendo un crecimiento más rápido y una menor necesidad de uso de recursos. El impacto potencial del compromiso va a tener una dependencia directa, no sólo del número de ciudades (y su diversidad en términos de población, localización geográfica y tipo de gobierno) que se sumen al nuevo modelo de participación, sino también de la clara identificación de los “mecanismos facilitadores” de la extensión del modelo en otros contextos geográficos, sociales, demográficos o económicos diferentes. Tomando esto en cuenta, el investigador del MRI considera que el compromiso tiene un impacto potencial “moderado”.

¹⁷ Ver Naciones Unidas: <https://publicadministration.un.org/en/developmentmgt>.

¹⁸ Ver Proyecto D-Cent: <https://dcentproject.eu/>.

¹⁹ “El código abierto de Decide Madrid se instala también en Barcelona”, Portal Web del Ayuntamiento de Madrid, (01 Febrero de 2016), <http://bit.ly/2vlcbto>

²⁰ “Decide Madrid, herramienta libre para participación ciudadana”, Portal de Gobierno Local, Presidencia de la Nación, (18 Febrero de 2016), <http://bit.ly/2vpKB1t>

²¹ Ver URL:

http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjj7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHyI4AjBJbrBw0bPsMCI9IAF5Q35sy0SLzLOH4R4Q

5. Desarrollo de mecanismos eficaces de legislación colaborativa

Texto del compromiso:

Objetivo: Conseguir que la manera común y regular de enfocar la nueva normativa incluya que la ciudadanía decida directamente los principales objetivos de la misma e influya en la concreción de sus textos.

Los mecanismos de legislación colaborativa pretenden que la ciudadanía participe desde antes de redactar el primer borrador, marcando las líneas principales que este debe seguir, y posteriormente comentando el propio borrador antes de su aprobación, donde se definen los detalles que realmente producen que la normativa tenga un impacto u otro.

Hitos

1. Desarrollo de un sistema que permita a los ciudadanos participar de manera regular y abierta en el desarrollo de textos normativos, tanto en espacios de debate iniciales que orienten la escritura de los textos, como comentando las propuestas de texto concretas. Dicho sistema estaría disponible para todas las áreas y distritos del Ayuntamiento y se impulsaría el que se use de manera regular para la elaboración de cualquier normativa. Este sistema se desarrollará en Decide Madrid a comienzos de año, y posteriormente se irá evolucionando en función de la experiencia que se vaya desarrollando durante el año.

Resumen del compromiso

Fecha de inicio en el plan de acción:	15/1/2017
Fecha estimada de finalización:	31/12/2017
Oficina Responsable:	Director del Proyecto de Participación Transparencia de la Ciudad de Madrid
Socio principal de las OSC:	No identificados en el plan de acción

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador
Total			✓			✓					✓	

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

La implicación ciudadana en los proyectos normativos es un asunto que, en el caso de las administraciones locales, resulta relevante, sobre todo en sistemas político-administrativos descentralizados. Al mismo tiempo que se ha ido perfeccionando desde el punto de vista legal la utilización de instrumentos de participación en la producción normativa (vía consulta, audiencia o información pública), no está claro que lo anterior haya estado acompañado de herramientas que faciliten que esa participación involucre a cada vez más personas, sea sostenida en el tiempo y se diversifique temáticamente. En este ámbito, el plan de acción dice que el objetivo del Ayuntamiento de Madrid es *“conseguir que la manera común y regular de enfocar la nueva normativa incluya que la ciudadanía decida directamente los principales objetivos de la misma e influya en la concreción de sus textos”*.

La definición de herramientas para el desarrollo de procesos de participación ciudadana en la elaboración de normas ha crecido durante los últimos años. La cobertura para la participación de la ciudadanía en la producción normativa de todas las administraciones públicas españolas se encuentra regulada en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas²². Esta norma obliga, incluso antes de la elaboración de un proyecto normativo, a llevar a cabo una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en relación a los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; la necesidad y oportunidad de su aprobación; los objetivos de la norma; y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. Por tanto, este compromiso es relevante para los valores de la OGP en lo que respecta a la “Participación Cívica”.

Especificidad e impacto potencial

La utilización de herramientas tecnológicas para el desarrollo de normativa de manera colaborativa es una opción que todavía se encuentra en fase exploratoria. A nivel estatal, diferentes ministerios españoles han desarrollado sus propios espacios web, a veces ofreciendo solo un correo de contacto o formularios en línea, orientados a facilitar la participación de la ciudadanía en la producción normativa²³, tal y como prevé la Ley 39/2015. Sin embargo, las oportunidades que ofrece la tecnología para mejorar tales procesos está lejos de ser aprovechada completamente. Aquí, el nivel de especificidad del compromiso es medio, puesto que se plantea la utilización de la plataforma web decide.madrid.es para el desarrollo de todo el proceso de normativa colaborativa, yendo más allá de los requisitos básicos planteados por la legislación estatal. Sin embargo, queda por clarificar la propuesta del compromiso en términos de alcance transversal y regular en todo el Ayuntamiento.

Este compromiso cuenta con un único hito, redactado de manera general, aunque con alcance acotado en términos de su ambición. El impacto potencial de este compromiso dependerá de varios factores: (1) la capacidad del Ayuntamiento para facilitar a la ciudadanía ir más allá de los principios definidos en la normativa básica estatal, generando una mayor sostenibilidad y trazabilidad, incluso una vez aprobada la nueva normativa; (2) el nivel de aprovechamiento de la plataforma web decide.madrid.es para incluir a una mayor diversidad de personas interesadas en los procesos de creación normativa, de cara a lograr mayor inclusividad; (3) el nivel de extensión del nuevo modelo en las diferentes áreas de gestión del Ayuntamiento, proporcionando relevancia derivada de la variedad y temáticas. En definitiva, la implementación plena del compromiso debería suponer la creación de espacios permanentes de co-creación, incluyendo ciudadanía y personal de todas las áreas del Ayuntamiento, así como la superación de posibles limitaciones técnicas y vacíos normativos

derivados de la ausencia de involucración de determinados colectivos sociales. Por todo ello, se considera que este compromiso tiene un impacto potencial “moderado”.

²²<http://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>.

²³ Ver espacios web de los ministerios españoles:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/GobiernoParticipacion/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos.html#