

- entre España y Francia". *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 72: 9-41.
- Hopwood B, Mellor M, O'Brien G.** (2005). "Sustainable development: mapping different approaches". *Sustainable Development*, 13(1), 38-52.
- Juliá Igual JF, Melia Martí E, García Martínez G** (2012). "Strategies developed by leading EU agri-food cooperatives in their growth models. Service Business". *An International Journal* 6(1): 27-46.
- Lajara Camilleri N, Server Izquierdo R** (2017). "¿Cómo se puede mejorar la competitividad de las cooperativas agroalimentarias?" *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativas*, 90.
- Montegut Y** (2006). *Ánalisis de los factores explicativos del éxito competitivo en las almazaras cooperativas catalanas*. Tesis doctoral. Lleida.
- Moral Pajares E, Mozas Moral A, Bernal Jurado E, Medina Viruel MJ** (2015). "Efficiency and exports: Evidence from Southern European companies". *Journal of Business Research*, 68:1506-11.
- Moyano J, Puig F, Brueque S** (2008). "Los determinantes de la competitividad en cooperativas. CIRIEC-España", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 61:233-49.
- Server RJ, Lajara N** (2016). "La gestión sostenible de las cooperativas. Los valores y principios cooperativos como referencia". *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, 115.
- Vézina M, Malo MC, Ben Selma M** (2017). "Mature Social Economy Enterprise and Social Innovation: the case of the Desjardins Environment Fund". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 88(2): 257-78.

Lourdes Torres

Universidad de Zaragoza

Experto Contable Acreditado-ECA®

Vicente Pina

Universidad de Zaragoza

Sonia Royo

Universidad de Zaragoza

Jaime García

Universidad de Zaragoza

'Decide Madrid': análisis crítico de una iniciativa exitosa de e-participación en un Ayuntamiento

La e-participación puede definirse como el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para involucrar a los ciudadanos y a otros interesados en los procesos de toma de decisiones del Sector Público. Su objetivo es hacer las administraciones públicas más participativas, inclusivas y colaborativas (ONU, 2014). La e-participación ha ido aumentando en las últimas décadas a nivel mundial. Desde 2003 a 2018, el porcentaje de países con un índice de participación mayor al 75% ha pasado del 3% al 32%, mientras que el de países con un índice menor del 25%, se ha reducido desde el 77% al 18% (ONU, 2018, 2003).

A la e-participación se le suponen ciertas ventajas con respecto a la participación ciudadana tradicional. Teóricamente, la mayor disponibilidad de instrumentos de participación para comunicarse con una audiencia amplia permitiría incrementar el conocimiento de los participantes sobre los temas públicos y, por ello, una participación más informada e intensa, que mejoraría la calidad de las políticas públicas y la confianza de los ciudadanos en la Administración (e.g., Wirtz, Daiser y Binkowska, 2016; OCDE, 2003). Sin embargo, existen barreras para una participación ciudadana eficaz que incluyen el escaso conocimiento de los temas tratados por parte de los ciudadanos, la limitada provisión de información por parte de la Administración, una ejecución mejorable de los métodos participativos, una baja aceptación generalizada de este

tipo de participación, la brecha digital, la falta de representatividad de los participantes, la desconfianza entre las partes involucradas en las consultas, dificultades de coordinación, falta de apoyo político, la sensación de fracaso de la participación ciudadana para influir en los procesos de toma de decisiones, ciertas restricciones de regulación y el uso de las herramientas de participación ciudadana como propaganda política (Toots, 2019; Falco y Kleinhans, 2018; Lutz y Hoffmann, 2017; Panopoulou, Tambouris, y Tarabanis, 2014).

Analizar una iniciativa de e-participación, *a priori* tan exitosa como *Decide Madrid*, enfatizando sus principales características y los factores de éxito y las barreras que han condicionado el logro de sus objetivos, nos permite una comparación con otros casos europeos –en el marco del Proyecto TROPICO–, para extraer conclusiones generales sobre este tipo de iniciativas. Así, *Decide Madrid*, plataforma del Ayuntamiento de Madrid que se puso en marcha en 2015, fue una de las ganadoras de los *Public Service Awards* de 2018 de la ONU,. Su estudio nos permite una aproximación a los entornos de participación ciudadana ya que los ayuntamientos juegan un papel relevante en el día a día de los ciudadanos, tanto en el ámbito administrativo como de prestación de servicios, y son el entorno más propicio y un punto de referencia indudable para la participación ciudadana. El Ayuntamiento de Madrid se unió al *Subnational Government Pilot Program del Open Government Partnership* (OGP) en 2016 (OGP, 2018) y participa en redes a nivel local como *Sustainable Cities Platform*, *Local Governments for Sustainability* y *The Covenant of Mayors*.

Decide Madrid incluye algunos de los instrumentos online de participación ciudadana más populares en las grandes ciudades, como los foros, consultas, votaciones y los presupuestos participativos. Madrid tiene ya una larga experiencia en participación basada en asociaciones de ámbito local puesto que, antes de que *Decide Madrid* fuera creada, la participación ciudadana se llevó a cabo *offline* y principalmente a través de estas asociaciones.

Nuestro estudio, que se ha basado en encuestas dirigidas a políticos, personal técnico y ciudadanos involucrados en *Decide Madrid*, muestra una variedad de factores de éxito y de barreras en aspectos referidos a la organización, agentes, procesos, y actividades de e-participación. Tres factores fueron especialmente relevantes para el desarrollo de *Decide Madrid*: la alta implicación del Ayuntamiento con la participación ciudadana durante los años 2015-18, el método usado para reclutar a los trabajadores de la Dirección General de Participación Ciudadana, a través de entrevistas individuales, y el conocimiento de los gestores senior sobre participación ciudadana y las TIC. El papel de la alcaldesa, Manuela Carmena, fue crucial en la puesta en marcha de *Decide Madrid*, tanto en la coordinación de las áreas del Ayuntamiento involucradas en la iniciativa, como en asegurar el suficiente apoyo financiero, político y de gestión para desarrollar la plataforma. Investigaciones previas ponen de manifiesto la importancia del apoyo de los líderes políticos (Toots, 2019; Panopoulou, Tambouris, y Tarabanis, 2014). Sin embargo, los gestores entrevistados creen que la transformación de la cultura organizacional es un proceso lento que ha podido dar lugar a ciertos retrasos en la implantación de proyectos, a insuficiente comunicación con los ciudadanos, a falta de coordinación entre áreas del Ayuntamiento y a insuficiente participación de las diferentes áreas en *Decide Madrid*.

Aspectos muy relevantes en esta iniciativa han sido el éxito del *software Consul*, con licencia de software libre, así como la decisión del Ayuntamiento de crear una red en torno al *software* que ha promovido la colaboración internacional entre diferentes instituciones y ha dado lugar a mejoras en la plataforma, al desarrollo de redes activas de entidades públicas interesadas en la participación *online* y a una imagen positiva de *Decide Madrid* como ejemplo de prá-





tica exitosa a imitar. El alto nivel de uso de internet en Madrid –por encima de la media española– y la posibilidad de participación *offline* en la mayoría de las actividades llevadas a cabo a través de esta plataforma, reducen la posible brecha digital que podría disminuir la participación y deslegitimar la iniciativa, aunque los ciudadanos entrevistados muestran su preocupación sobre la seguridad de la plataforma y los procesos de verificación, barreras de las iniciativas e-participación que otros trabajos también han puesto de manifiesto.

Junto al lento proceso de cambio organizacional, la transparencia y la comunicación parecen ser los problemas más importantes de *Decide Madrid*. Todos los ciudadanos entrevistados estuvieron de acuerdo en que la motivación más importante para participar era la posibilidad de ver sus contribuciones implementadas o, al menos, tenidas en cuenta, y se quejaban de que el seguimiento de la participación ciudadana a través de la plataforma solo cubría los presupuestos participativos, sin suficiente información sobre los resultados de las consultas públicas y la cancelación de debates y propuestas. También consideran que el no facilitar suficiente información sobre el trabajo interno del Ayuntamiento –en cuanto a organización, procedimientos y competencias para una correcta evaluación del impacto de las contribuciones–, puede influir negativamente en la participación de los ciudadanos en la plataforma, al ser la transparencia un valor fundamental para la legitimación de las iniciativas de e-participación (Panopoulou *et al.*, 2014).

La falta de costumbre y experiencia entre los ciudadanos de participar en los foros *online* así como la falta de moderadores para organizar debates, propuestas y comentarios en la plataforma, parece haber tenido efectos negativos en *Decide Madrid*. Hay muchos ciudadanos que participan solo cuando se llevan a cabo votaciones y presupuestos participativos, y aunque se necesita un umbral mínimo de participación de 27.662 apoyos para que las propuestas de los ciudadanos pasen a ser votadas, casi nunca se obtienen. Esto genera una sensación de pérdida de tiempo tanto en los usuarios que plantean la propuesta, como en los que la apoyan.

El contexto económico, social y político que generó el movimiento de los «indignados» también incrementó el interés por los mecanismos de participación ciudadana en la actividad municipal, lo que explica el alto nivel de participación en las fases iniciales de *Decide Madrid*. Esas altas expectativas de los ciudadanos, junto con la falta de transparencia que perciben en algunos procesos de e-participación, pueden explicar su interés decreciente después de las primeras experiencias de participación. La falta de transparencia percibida por los ciudadanos es un riesgo que puede generar una evolución decreciente de su participación, tal como se ha puesto de manifiesto en otras experiencias de participación (Toots, 2019; Sæbø, Flak y Sein, 2011).

En general, aunque algunos de los ciudadanos entrevistados tienen quejas y propuestas de mejora y a veces cuestionan los niveles de participación y la eficacia de *Decide Madrid*, tanto ellos como el personal entrevistado del Ayuntamiento (gestores y políticos), consideran necesaria esta iniciativa. Parece que es necesario realizar más actividades *offline* y *online* para informar claramente a los ciudadanos sobre las diferentes opciones de participación en *Decide Madrid*, las medidas de seguridad usadas y qué puede esperarse sobre el *input* proporcionado. El Ayuntamiento también puede tratar de incrementar la colaboración de asociaciones o de expertos, por ejemplo promoviendo la plataforma o moderando los debates, para mejorar los niveles de participación y evitar confrontación, repeticiones y críticas irrespetuosas. El papel del moderador de los debates se subraya en experiencias previas (Panopoulou *et al.*, 2010). Además, la Información sobre las posibilidades de participación, reglas y costumbres, y sobre algunas de las preguntas frecuentes (FAQs, por sus siglas en inglés) debe proporcionarse

de forma visible dentro de las diferentes opciones de participación, además de la sección general de ayuda (*«Help» section*).

La retroalimentación es crucial para que los ciudadanos perciban el valor de sus contribuciones y les motive en su participación continua. Para mejorar la transparencia, información ahora incluida en el portal de *open-data* (número de usuarios y actividades llevadas a cabo en la plataforma) debería estar disponible en *Decide Madrid* e incluirse también algunos indicadores de performance. Sería adecuado un sistema que resumiera y diera visibilidad a los comentarios hechos por los ciudadanos en los diferentes procesos de e-participación, con indicaciones sobre si han sido tenidos en cuenta, o las razones para no incorporar el *input* proporcionado. Tal vez se podría otorgar un papel más activo a las redes sociales y otras herramientas de la Web 2.0 para dar más visibilidad a la plataforma y sus actividades.

Conclusiones. El compromiso del equipo de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid, de Manuela Carmena, con la «democracia directa» *online*, condujo a la implantación de *Decide Madrid* en 2015, creando una nueva forma de relación directa entre los ciudadanos y el Ayuntamiento.

Decide Madrid ha introducido cambios en la cultura organizativa de este Ayuntamiento y en sus formas tradicionales de participación ciudadana. El Ayuntamiento ha llevado a cabo distintas acciones como resultado de la contribución de los ciudadanos en *Decide Madrid*, especialmente a través de los presupuestos participativos (como la reforma de Plaza de España). En algunos momentos, especialmente en los primeros años de su puesta en marcha, se observó un alto nivel de participación y la disseminación del *software* ha generado la creación de una red internacional de entidades públicas que utilizan esta plataforma. Aun así, el *feedback* generado desde las experiencias en Madrid muestra que hay espacio para mejoras relacionadas con la transparencia, la comunicación con los ciudadanos y la forma en la que los instrumentos de participación son usados. La manera en la que estos retos sean abordados y el mantenimiento del compromiso de e-participación por parte de futuros gobiernos del Ayuntamiento determinará el incremento de la participación ciudadana y la viabilidad de esta iniciativa. <

Referencias

- Proyecto TROPICO:** *Transforming into Open, Innovative and Collaborative Governments*, <http://tropico-project.eu/> Financiado por el Programa Marco Horizonte 2020 de la Unión Europea, Proyecto nº 726840.
- Falco E, Kleinhans R** (2018). “Beyond technology: Identifying local government challenges for using digital platforms for citizen engagement”. *International Journal of Information Management*, 40(February), 17-20.
- Lutz C, Hoffmann CP** (2017). “The dark side of online participation: exploring non-passive and negative participation”. *Information, Communication & Society*, 20(6), 876-97.
- OCDE** (2003). *Promise and Problems of E-Democracy. Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*. OECD.
- ONU** (2003, 2014, 2018). *UN Global E-government Survey 2003, 2014, 2018*. <https://publicadministration.un.org>.
- Panopoulou E, Tambouris E, Tarabanis K.** (2014). “Success factors in designing eParticipation initiatives”. *Information and Organization*, 24(4), 195-213.
- Sæbø Ø, Flak L, S Sein, MK** (2011). “Understanding the dynamics in e-Participation initiatives: Looking through the genre and stakeholder lenses”. *Government Information Quarterly*, 28(3), 416-25.
- Toots M.** (2019). “Why E-participation systems fail: The case of Estonia's Osale.ee”. *Government Information Quarterly*, (May 2018), 0-1.
- Wirtz B W, Daiser P, Binkowska B** (2016). “E-participation: A Strategic Framework”. *International Journal of Public Administration*, 41(1), 1-12.