

El presupuesto participativo digital y la cuestión de la deliberación: el caso de “Decide Madrid”

**Carmen Pineda Nebot y
Benjamín Goldfrank**

Carmen Pineda Nebot

Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciada en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Coordinadora de Investigación del “Grupo Espacios Deliberativos y Gobernanza Pública” (GEGOP) de CLACSO. Investigadora en Brasil en los Grupos de Investigación “Controle Social do Gasto Público” (Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras, UNESP- FCL), “Administração Pública e Gestão Social” (Universidad Federal de Viçosa, UFV), “Federalismo e Políticas Educacionais” (Universidade Federal do Espírito Santo, UFES) y “Gestão Social e do Desenvolvimento Local” (Universidade da Amazônia, UNAMA). Su investigación académica se ha centrado en temas de participación ciudadana y presupuesto participativo. Es coautora de varios libros: “Presupuesto ciudadano de Logroño” (2009); “Los presupuestos participativos españoles” (2012); y “Gestão social & territorio. Práticas participativas para desenvolvimento territorial” (2017); “Una experiencia de planificación participativa descentralizada. Estado de Kerala” (India) (2009); “Participación, democracia y gestión de la escasez. Experiencias de democracia y participación” (2013); “Aprendizaje de la ciudadanía y la participación” (2014); “La modernización de la política y la innovación participativa” (2014); Participatory Budgeting World Atlas” (2019), “Una nueva democracia para el siglo XXI” (2020); y “Participación política y políticas públicas en Iberoamérica” (2020). Ha publicado artículos sobre estas materias en revistas nacionales y extranjeras.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
CLACSO
María de Guzmán 61. 28003 Madrid, España
E-mail: carmenpinedanebot@hotmail.com

Benjamín Goldfrank

Doctor en Ciencias Políticas en la Universidad de California, Berkeley, Estados Unidos (2002), Profesor en la Escuela de Diplomacia y Relaciones Internacionales en la Universidad Seton Hall. Entre sus temas de enseñanza se encuentran la política

exterior de Estados Unidos hacia América Latina y la política, sociedad y desarrollo económico latinoamericano. Su investigación académica se centra en la política comparada de ciudades y países latinoamericanos, con especial énfasis en los experimentos de democracia participativa. Es autor del libro "Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left" y coeditor del libro "The Left in the City: Participatory Local Governments in Latin America" (ediciones traducidas al español e italiano). Sus artículos han sido publicados en las revistas académicas *Comparative Politics*, *Nueva Sociedad*, *Revista de Ciencia Política*, *Politics & Society*, *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, *International Journal of Urban and Regional Research*, *Revista Debates*, *Política Externa*, así como *Latin American Politics & Society*, entre otras.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Seton Hall University
66 S. Fullerton Ave., #5, Montclair. 07042 New Jersey,
Estados Unidos
E-mail: Benjamin.Goldfrank@shu.edu

El presupuesto participativo digital y la cuestión de la deliberación: el caso de “Decide Madrid”

Este artículo analiza el caso emblemático del presupuesto participativo digital (PPD) de Madrid que se llevó a cabo entre 2016 y 2019, conocido como “Decide Madrid”. La plataforma online “Consul”, creada por el Ayuntamiento de Madrid para este PPD y otros mecanismos de participación ciudadana digital, fue premiada por las Naciones Unidas y compartida con docenas de ciudades del mundo para montar sus propios presupuestos participativos digitales. El documento debate si el éxito aparente del PPD en Madrid tiene fundamentos y particularmente si sirvió como mecanismo de deliberación entre ciudadanos, siendo este uno de los valores principales de los defensores de la democracia participativa. Se analiza el número y contenido de los comentarios digitales sobre las 648 propuestas ganadoras en los últimos tres años de Decide Madrid. Los análisis cuantitativos y cualitativos muestran que, a pesar de su fama, el PPD de Madrid nunca sirvió como mecanismo de deliberación. Sus escasos participantes limitaron sus actividades al voto o, a lo mejor, a dejar un comentario en una página web. Las discusiones deliberativas fueron mínimas, aún con la adición de algunos espacios de participación presencial. El análisis sugiere que aún en países relativamente ricos, donde la brecha digital es más débil, los mecanismos digitales -por lo menos por sí solos- todavía no están suficientemente bien diseñados para promover la deliberación.

Palabras clave: Presupuesto Participativo; Participación Ciudadana; Toma de Decisiones; Administración Electrónica; Tecnología de la Información; Tecnología de las Comunicaciones; Internet; Estudios de Casos; España

The Digital Participatory Budgeting and the Question of Deliberation: the Case of “Decide Madrid”

This article analyzes the emblematic case of digital participatory budgeting in Madrid, that took place between 2016 to 2019, known as “Decide Madrid”. The online platform “Consul” created by Madrid’s City Hall for Decide Madrid and other digital citizen participation mechanisms, was awarded by the United Nations and shared with dozens of cities around the world to implement their own digital participatory budgets. This document asks whether the apparent success of Decide Madrid has basis and particularly whether it served as a mechanism for citizen deliberation, this being one of the core values of the advocates of participatory democracy. The paper analyzes the number and content of digital comments on the 648

Recibido: 28-07-2020 y 03-06-2021 (segunda versión). Aceptado: 14-06-2021.

Durante los más de 30 años que el PP lleva funcionando, la literatura sobre el tema ha sido muy extensa, aunque aún son escasas las investigaciones sobre uno de los elementos considerados fundamentales en el proceso: la deliberación de los ciudadanos.

winning proposals in the last three years of Decide Madrid. Quantitative and qualitative analyses show that, despite its fame, Decide Madrid never served as a deliberation mechanism. Its few participants limited their activity to voting or, at best, leaving a comment on a web page. Deliberative discussions were minimal, even with the addition of some face-to-face spaces of participation. The analysis suggests that even in relatively wealthy countries, where the digital divide is weaker, digital mechanisms -at least on their own- are not yet sufficiently well designed to promote deliberation.

Key words: Participatory Budgeting; Citizen Participation; Decisions Making; E-Government; Information Technology; Communication Engineering; Internet; Case Analysis; Spain

Introducción

Entre los mecanismos de participación de los ciudadanos en la gestión y gobierno de las ciudades y regiones, el Presupuesto Participativo (PP) se ha convertido en un referente mundial. La experiencia que surgió en Brasil a fines de los 80 en un momento de redemocratización del país, en concreto en la ciudad de Porto Alegre, se ha extendido a todos los continentes. Según el *Atlas Mundial del Presupuesto Participativo* existen casi 12.000 experiencias en el mundo, siendo Europa la región donde se aloja el mayor número (4.600) (Días ...[et al], 2019).

Durante los más de 30 años que el PP lleva funcionando, la literatura sobre el tema ha sido muy extensa, aunque aún son escasas las investigaciones sobre uno de los elementos considerados fundamentales en el proceso: la deliberación de los ciudadanos (Avritzer, 2010; Fishkin, 2018; Gutiérrez-Barbarrusa, 2018). Existen algunos trabajos que tratan los sesgos y las asimetrías participativas (Avritzer, 2000; Talpin, 2011; Cardoso ...[et al], 2011; Ganuza y Francés, 2012), las condiciones y efectos cognitivos y valorativos que produce en los ciudadanos (Francés, 2017) y la importancia de la bidireccionalidad entre gobierno y población para que los PP digitales provoquen una efectiva interacción en el proceso de decisión (Pessi, 2003; Sampaio, 2009; lasulaitis ...[et al], 2019), pero no se ha analizado todavía ampliamente si existe o no deliberación en los PP digitales (Sampaio ...[et al], 2010; Sampaio ...[et al], 2012; lasulaitis ...[et al], 2019).

En tiempos de distanciamiento social para preservar la salud de los ciudadanos ante la pandemia global, la utilización de los PPD puede ser muy importante para mantener y asegurar la participación de los ciudadanos.

Si los presupuestos participativos están migrando cada vez más desde formatos presenciales hacia formatos digitales, y si además esta migración puede ser útil en tiempos de pandemia, resulta interesante saber si los PPD pueden cumplir el papel deliberativo que sus adeptos proponen. En este artículo se analiza el caso del presupuesto participativo digital de Madrid que se llevó a cabo entre 2016 y 2019. Este caso emblemático del PPD despertó interés, porque el ayuntamiento de Madrid creó la plataforma Consul¹ para el PPD y otros mecanismos de participación ciudadana digital que luego fue compartida con otras ciudades del mundo, especialmente hispanohablantes, para montar sus propios presupuestos participativos. Sin embargo, el análisis que sigue muestra que el PPD de Madrid nunca sirvió como mecanismo de deliberación entre ciudadanos. De hecho, no estimuló participación de cualquier tipo y sus escasos participantes limitaron sus actividades al voto o, a lo mejor, a dejar un comentario en una página web. Las discusiones deliberativas fueron mínimas, aún con la adición de algunos espacios de participación presencial en los últimos tres años del PPD. El análisis sugiere que aún en países relativamente ricos, donde la brecha digital es más débil, los mecanismos digitales -por lo menos por sí solos- todavía no están suficientemente bien diseñados para promover la deliberación.

1. Marco teórico

Una tendencia reciente en Brasil y en el mundo, cuyos resultados aún no se conocen bien, son los PP digitales (PPD). En general, se dice que se trata de un PP que utiliza de alguna forma las TIC en su proceso. Los autores se refieren normalmente a dos posibilidades: 1) los PP presenciales que utilizan las TIC para incrementar la participación presencial o que presentan etapas *online* durante las diferentes fases del proceso participativo o de control; y 2) los PP exclusivamente digitales, generalmente basados en internet, en los cuales los participantes pueden o hacer sugerencias o propuestas sobre obras e inversiones o, más frecuentemente, votar de forma electrónica las obras o proyectos que se deben hacer (Pineda e lasulaitis, 2016; lasulaitis ...[et al], 2019).

El segundo PPD encuentra en la exclusión digital uno de sus principales obstáculos, aunque tiene la ventaja de facilitar la participación a personas con discapacidad o con dificultades para asistir a reuniones presenciales, haciéndola también menos onerosa y más rápida, además de permitir el procesamiento de las informaciones

Lo ideal sería la combinación entre el modelo presencial y el modelo digital del PP, para que las prácticas sean amparadas por las TIC, pero enriquecidas por debates presenciales sobre temas densamente políticos de la elección presupuestaria.

recogidas de modo más eficiente (Coleman y Sampaio, 2016). Pero por sí solas, las TIC no podrán mejorar la actuación democrática, la eficacia y efectividad de las políticas públicas y de las decisiones presupuestarias (Pineda e Iasulaitis, 2017; Iasulaitis... [et al], 2019), mientras no sean capaces de crear una intensa intersubjetividad en el proceso, tan importante en el aprendizaje democrático. La arena democrática queda encogida, la interlocución entre ideas y propuestas diferentes se apaga.

Ahora se encuentran varios formatos de PPD según la tipología propuesta por Sampaio (2014), lo que no significa que todos ellos vayan a servir para profundizar la democracia (Peck y Theodore, 2015; Baiocchi y Ganuza, 2017). Tal vez lo ideal sería la combinación entre el modelo presencial y el modelo digital del PP, para que las prácticas sean amparadas por las TIC, pero enriquecidas por debates presenciales sobre temas densamente políticos de la elección presupuestaria. A fin de que los PPD tengan éxito, diversos autores identifican la necesidad de agregar otros factores además de la tecnología. Pessi (2003), Peixoto (2009) y Sampaio (2009) evidencian como necesidad que los participantes puedan ver los resultados de su inclusión en el proceso. Peixoto (2009), Sampaio (2009) e Iasulaitis [et al] (2019) llaman la atención, además, sobre la importancia de que los gobiernos no se limiten a abrir canales digitales, sino que actúen con efectiva voluntad política para que la participación popular ocurra. Pessi (2003), Sampaio (2009) e Iasulaitis [et al] (2019), a su vez, destacan la importancia de la bidireccionalidad entre gobierno y población para que exista una efectiva interacción en el proceso de decisión. Finalmente, Peixoto (2009) agrega que es fundamental disponer de información clara sobre el proceso, para lo cual pueden ser muy útiles las TIC.

1.1 Deliberación

La deliberación es un proceso de diálogo en el cual los participantes intercambian argumentos sobre una cuestión y trabajan para identificar soluciones que sean lo más aceptables posibles para todos los que tienen interés en el tema (Habermas, 1990; Stromer-Galley, 2007). Pero la deliberación no solo produce consenso sino también, ineludiblemente, conflicto (Mansbridge, 1993; Prono, 2010; Harari, 2018). Tanto la disensión como el conflicto contribuyen en gran medida al proceso deliberativo tomándolos como campo de acción (Maliandi, 2006), puesto que obliga a los participantes a desplazarse desde sus preferencias singulares hacia la comprensión

de una concurrencia de intereses propios y ajenos, dando lugar a una pluralidad ampliada (Francés, 2017: 61; Pineda y Beck, 2017).

Para que la deliberación tenga calidad democrática son necesarios ciertos elementos: la deliberación ha de ser racional, interactiva, igual y respetuosa. Estos elementos son la base normativa de la teoría de la deliberación defendida por Habermas (1990). El elemento fundamental de la deliberación es la racionalidad, es decir, la defensa y posición de opiniones con argumentos, donde se intercambian críticas y posiciones diferentes y se está dispuesto a cambiar la propia opinión ante mejores tesis. En ese sentido la racionalidad implica criterios como la reciprocidad, la justificación, la reflexividad, la empatía, la pluralidad, la igualdad en el discurso y la sinceridad (Pineda y Beck, 2017).

Para favorecer la deliberación es importante que la estructura y organización de los espacios deliberativos se diseñen de forma adecuada incluyendo a todos los actores implicados (Parés y March, 2013), que la información de la que dispongan todos los actores sea relevante y accesible, que los contenidos sean visibles y transparentes, que haya información sobre los resultados y con medios económicos suficientes (Pineda y Beck, 2017). En lo que respecta a las dificultades que se plantean en los espacios deliberativos se encuentran: la asimetría de conocimientos (Pardini, Gonçalves y Camargos, 2013), poca accesibilidad a la información, escasa implicación de los ciudadanos, ausencia de un liderazgo político claro (Parés, Espluga y Brugué, 2014), deficientes estrategias comunicativas, ausencia de algunos actores en el proceso, falta de claridad en los objetivos (Parés y March, 2013), pocos resultados concretos (Brugué y Parés, 2012), deficientes estructuras administrativas, carencia de formación de los ciudadanos participantes (Martins, Ckagnazaroff y Lage, 2012), ausencia de asesoría técnica e inexistencia de coordinación (Aguiar, Heller y Melo, 2012), escasa renovación de los miembros de los órganos de participación.

1.2 Deliberación online

Durante décadas, académicos, políticos y activistas han señalado las implicaciones del uso de las TIC en general, y especialmente de internet, y su potencial para revolucionar varios aspectos de la sociedad incluyendo gobierno y democracia (Cortez da Cunha ...[et al], 2014). Existen dos grupos de autores. Por un lado, los entusiastas, que creen que la tecnología tiene mucho potencial para la construcción de un "mundo mejor" (Negroponte, 1995; Dertouzou, 1997). Esos autores piensan que las TIC son un camino para la democracia, la equidad y

Los diversos estudios sobre deliberación *online* ofrecen resultados negativos en términos de deliberación y de disposición de los ciudadanos a intercambiar opiniones.

la participación, que tiene el potencial de ampliar la esfera pública mejorando la confianza y la participación, que facilita la divulgación de información a los ciudadanos, la comunicación interactiva y el compromiso cívico (Ainsworth ...[et al], 2005). En cambio, otros consideran esa visión utópica (Kling, 1996) o romántica (Winner, 1986). Esta posición, llamada pesimista o antiutópica (Kling, 1996), señala las diferencias en el acceso a internet relacionadas al área geográfica, la raza, el género y las clases, y su uso para propósitos autoritarios (Ainsworth ...[et al], 2005). Últimamente también se ha planteado una tercera posición, la utilitaria, que es optimista, pero no utópica (Ainsworth ...[et al], 2005; Pinho, 2011; Savazoni y Cohn, 2009) y que reconoce en internet algún potencial para una forma de democracia más participativa.

Los diversos estudios sobre deliberación *online* ofrecen resultados negativos en términos de deliberación y de disposición de los ciudadanos a intercambiar opiniones. Para Jankowski y Van Os (2004) las discusiones son dominadas por un pequeño grupo de participantes, son restrictivas en cuanto a los temas y limitadas en cuanto a la expresión de intereses mutuos y reciprocidad. Wilhelm (2000) cree que los foros son muy homogéneos, lo que lleva a una fragmentación de los discursos y los hace inadecuados para promover la presentación de perspectivas políticas distintas y una discusión. En opinión de Davis (2005) los foros *online* solo sirven para expresar opiniones particulares, no para confrontar estas.

Para poder examinar los foros de los PPD, Sampaio ...[et al] (2010) señalan tres cuestiones que deben considerarse: a) el contexto en el cual se desarrolla la discusión; b) la estructura y el diseño de las herramientas digitales de comunicación; y c) las estrategias metodológicas empleadas para delimitar la deliberación. El contexto es definido por Janssen y Kies (2005) por las diferencias culturales entre los usuarios, por la ideología de los participantes y por el tema de debate. La estructura comunicativa trata de las características de las herramientas digitales del foro *online*, entre las que destacan: necesidad de identificación o no del que presenta argumentos, apertura a diferentes públicos, libertad para establecer la agenda de discusión, moderación y *empowerment*. La tercera cuestión es la más compleja en la opinión de Janssen y Kies y es la razón de los malos resultados de algunas investigaciones.

Los estudios sobre deliberación *online* pueden englobarse, según Sampaio ...[et al] (2012), en cinco grupos: a) los que comparan la

deliberación *online* y la presencial intentando comprobar que ambas pueden incrementar los conocimientos de los participantes sobre los asuntos, la eficacia política y la voluntad para participar en la política (Gastil, 2000; Dahlberg, 2004; Baek ...[et al], 2011); b) los que buscan analizar la calidad de los debates *online* que ocurren espontáneamente entre ciudadanos intentando comprender las características que faciliten o dificulten la deliberación cualificada entre los participantes (Graham, 2008; Janssen y Kies, 2005; Wilhelm, 2000); c) los que analizan la deliberación en programas participativo-deliberativos o en foros *online* hospedados en sitios institucionales (Dahlberg, 2004; Jensen, 2003; Wright y Street, 2007); d) los que investigan cómo el diseño y la estructura afectan la calidad de la deliberación y sus resultados (De Cindio y Peraboni, 2010; Janssen y Kies, 2005; Noveck, 2003); y e) los que evalúan los mapas de argumentos creados por *softwares*. A diferencia de la codificación manual de los foros, tales *softwares* son capaces de evaluar un número muy superior de mensajes y de generar interrelaciones entre los argumentos (Loukis ...[et al], 2009; Karamanou ...[et al], 2011; Tambouris ...[et al], 2011).

Evaluaciones realizadas de los PPD demuestran que estos tienen un carácter exclusivamente plebiscitario, no aprovechando todo el potencial que internet tiene para una discusión *online* de calidad, para la interacción entre el gobierno municipal y los ciudadanos o, incluso, para recoger las opiniones de los participantes (Abreu... [et al], 2010; Best ...[et al], 2010; Ferreira, 2011; Peixoto, 2008; Sampaio, 2009; Sampaio ...[et al], 2011).

Es importante también destacar que pocos gobernantes usan herramientas de comunicación para estimular la participación de los ciudadanos. Muchas iniciativas existentes no tienen en cuenta el aspecto deliberativo del proceso de toma de decisiones y usan internet solo como un mecanismo para diseminar información.

2. Presupuesto Participativo del Ayuntamiento de Madrid

Después de las elecciones municipales de 2015, y a pesar de que el Partido Popular es el partido que consigue más votos, la candidatura ciudadana liderada por Manuela Carmena de Ahora Madrid consigue el gobierno de la ciudad. Lo hace gracias a un Pacto de Investidura que firmó con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), tercera fuerza política en el ayuntamiento, aunque sin que el PSOE entrara en el gobierno municipal. Uno de los puntos de ese pacto hablaba de transparencia y participación ciudadana, siendo la puesta en marcha

de un proyecto de presupuesto participativo que ambas formaciones llevaban en sus programas electorales, un elemento importante de esa política de participación.

Anteriormente, durante los gobiernos continuados del Partido Popular en el Ayuntamiento de Madrid desde 1991, no existía un área y una política de participación ciudadana. Es en 2003, cuando llega a la alcaldía Alberto Ruiz-Gallardón, que se ponen en funcionamiento con la creación de Consejos Territoriales en los veintiún distritos en que se divide administrativamente la ciudad, un Consejo Director, los Planes Especiales de Inversión y los Planes de Barrio (Pineda, 2018). Era un modelo de participación territorial y con actores colectivos, siendo su principal interlocutor la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM).

En la reorganización municipal del nuevo gobierno, la participación ciudadana se separó en dos áreas: la de Coordinación Territorial y Asociaciones, que se encargaba de la participación colectiva; y la de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, que se ocupaba de la participación individual. En esta última se creó una plataforma *online* de participación ciudadana, Consul, donde los vecinos podían proponer, apoyar, crear propuestas y decidir en qué se gastaba el ayuntamiento el dinero del presupuesto. En ella estaba el presupuesto participativo.

Antes de describir el proceso del presupuesto participativo digital, vale la pena recordar que Madrid es una ciudad donde el uso del internet es bastante común, y aunque existe una brecha digital, no es tan fuerte como en otras ciudades que han utilizado el PPD. El 95,7% de la población ha usado alguna vez internet, siendo el grupo de hasta 54 años, con un nivel de estudios alto y con un sueldo medio-alto, los que más lo usan. En cambio, las amas de casas y pensionistas son los que menos lo utilizan. Esta última población es la que más participa en los PP presenciales españoles, al tener más tiempo para asistir a las reuniones (INE, 2019). De esta manera, llevar el presupuesto participativo a internet podía ampliar el público que participaba en la política local, reparando potencialmente la brecha presencial.

En febrero de 2016 la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, basándose en el art. 27 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana que se refiere a las audiencias públicas, aprobó las normas para su desarrollo. El modelo que se implantó tenía las siguientes características: a) las propuestas las podían presentar los mayores de 16 años que estuvieran empadronados; b) se podían presentar a través

de la web o en alguna de las 26 oficinas de Atención a la Ciudadanía; c) para votar en la web era necesario registrarse, posteriormente verificar y acceder con un código seguro que se comunicaba a través del teléfono móvil o el correo, mientras que para el voto presencial se pedía el Documento Nacional de Identidad (DNI); d) las propuestas debían ser de inversión; e) la cantidad destinada se repartía en un 40% en proyectos para toda la ciudad y el 60% restante a los 21 distritos; f) la distribución entre los distritos se hacía de forma directamente proporcional a la población de cada uno e inversamente proporcional a la renta per cápita de cada distrito; g) las propuestas debían presentarse individualmente aunque podía figurar que provienen de una asociación o colectivo; y h) se votan propuestas de ciudad y de distritos, pero solo se puede elegir propuestas en un distrito.

Cada año, el proceso tenía cuatro fases: recogida de propuestas, apoyos, evaluación y votación final. El enfoque de este artículo está en la discusión virtual que tomó lugar en las distintas fases cuando los ciudadanos podían escribir comentarios en todas las propuestas presentadas con solo registrarse y abrir una cuenta en la plataforma. Los comentarios seguían aún durante la fase de evaluación, que la realizaban los técnicos del ayuntamiento señalando cuales son viables y legales y el coste de cada una. Esta fase siempre ha creado problemas en todas las experiencias de PP, sea presencial u *online*, porque los técnicos municipales no están acostumbrados a analizar y evaluar propuestas de los ciudadanos.

Especialmente en la primera convocatoria hubo muchas dificultades, producto tanto del desconocimiento teórico sobre el presupuesto participativo como de la falta de personal especializado (Pineda, 2018). En la reunión interdistrital del PP celebrada en noviembre de 2017 el responsable del proyecto, el concejal Pablo Soto, señalaba sobre los problemas de personal que “Llevar adelante el proceso de los P. Participativos y, luego, ejecutar todos los Proyectos ganadores, requiere de un personal funcionario que la Ley Montoro no nos permite tener. La Tasa de Reposición de funcionarios o la Regla de Gasto (a pesar del Superávit) pone unos exagerados límites para actuar” (Foro Local de Vicálvaro, 2017).

Los problemas que surgieron en esta primera convocatoria intentaron subsanarlos en las siguientes convocatorias. Para paliar tanto la falta de deliberación como de participación del PPD se utilizaron los Foros Locales de Distrito para la deliberación presencial. Los Foros Locales nacieron en 2017 como espacios de participación en los

que todas las vecinas y vecinos y las entidades sin ánimo de lucro se podían reunir para debatir y trabajar en iniciativas que sirvieran para mejorar la ciudad desde la perspectiva de sus barrios y distritos. Se extinguieron al finalizar el mandato de Ahora Madrid. Estos Foros dependían de otra área del Ayuntamiento de Madrid, la de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social, dedicada a la participación de colectivos sociales. Para poder participar en estos Foros había que estar acreditado en la Secretaría del Distrito, acreditación que podía ser a título individual, tanto de las personas físicas como jurídicas, o en representación de una entidad ciudadana. Los Foros funcionaban en sesiones plenarias, como mínimo dos ordinarias al año, y mesas y grupos de trabajo. Como se describe más adelante, la asistencia en estos Foros nunca llegó a ser significativa en términos de números de participantes, así que el análisis se enfoca en la participación virtual. En la Tabla 1 se señalan los datos de participación virtual de los ciudadanos, el número de proyectos presentados y el número de propuestas que llegaron a la fase final durante los cuatro años que duró el presupuesto participativo. En el primer año los participantes representaban un 0,71% del total de la población de la ciudad, algo que fue aumentando hasta llegar al 1,39% de la población en 2018. En cambio, fue en el primer año donde hubo un mayor número de propuestas. La razón del descenso pudo ser el aprendizaje tanto de los ciudadanos como de los técnicos; en el caso de los ciudadanos, porque ya definían mejor sus propuestas y en el de los técnicos, porque aprendieron a organizar y evaluar las propuestas presentadas por los ciudadanos, además de haberse mejorado la campaña de comunicación e información. Sin embargo, como se aprecia en la tabla siguiente, eso no influyó en el número de propuestas que pasaron a la fase final.

Tabla 1
Datos del Presupuesto Participativo de Madrid

Año	Participantes	Propuestas presentadas	Propuestas fase final
2016	45.516	5.072	623
2017	67.135	3.215	720
2018	91.035	3.323	702
2019	75.611	4.426	693

Fuente: elaboración propia sobre datos de Decide Madrid.

El apartado de comentarios es el único espacio en la plataforma que aloja el proceso de presupuesto participativo, en donde existe la posibilidad de un diálogo entre los ciudadanos participantes.

En las elecciones municipales de 2019 es Más Madrid, plataforma política creada por la alcaldesa Manuela Carmena, la que consigue más votos en las elecciones, pero el gobierno municipal queda en manos de una coalición formada por el Partido Popular y Ciudadanos, apoyada por Vox. El nuevo gobierno decide no convocar el presupuesto participativo en 2020 aduciendo falta de presupuesto y un número importante de propuestas de los años anteriores sin ejecutar.

Como se puede ver en la Tabla 2, el número de propuestas finalizadas va descendiendo de un año para otro. Además, de las 1.214 propuestas aprobadas en total, solo el 28,3% (344) finalizaron.

Tabla 2
Estado de los proyectos de Presupuesto Participativo

	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Técnicamente inviables	6	2,91	10	3,22	9	2,74	0	0,00
En estudio y análisis	2	0,97	88	28,30	192	58,54	348	94,31
En tramitación	39	18,93	61	19,61	59	17,99	4	1,08
En ejecución	12	5,83	22	7,07	9	2,74	9	2,44
Finalizado	147	71,36	130	41,80	59	17,99	8	2,17
Total	206	100,00	311	100,00	328	100,00	369	100,00

Fuente: elaboración propia sobre datos de Decide Madrid.

3. Metodología

Este trabajo utiliza como metodología el estudio de caso, combinando técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas. Las técnicas de tipo cuantitativo incluyeron la medición de cantidad de comentarios realizados en las propuestas de los años 2017, 2018 y 2019 en la web de Presupuesto Participativo del Ayuntamiento de Madrid y de la existencia de una relación dialógica entre los participantes (medido por la cantidad de respuestas a los comentarios). No se ha analizado el año 2016, porque en esa primera convocatoria hubo muchas dificultades.

El apartado de comentarios es el único espacio en la plataforma que aloja el proceso de presupuesto participativo, en donde existe la posibilidad de un diálogo entre los ciudadanos participantes.

Se decidió acotar el análisis a las diez propuestas más votadas de esos años en cada uno de los 21 distritos y en la ciudad, al pensar que si estas habían sido las ganadoras serían las que más interés habrían

despertado entre los ciudadanos. Además, las demás propuestas no se encontraban en la página web. En total se han analizado 648 propuestas, ya que en el año 2017 el distrito Moncloa-Aravaca tuvo 8 propuestas ganadoras y los distritos de Barajas y Villa de Vallecas cinco propuestas ganadoras cada uno.

Además del número de comentarios, se midió la existencia de relación dialógica entre los ciudadanos que hacían comentarios, atribuyendo una puntuación de 0 (sin ninguna respuesta), 1 (hasta dos respuestas) y 2 (más de 2 respuestas).

Las técnicas de carácter cualitativo consistieron en un análisis de contenido de las 648 propuestas objeto de análisis. Eso permitió conocer el lenguaje de los comentarios y si el diálogo que existía contenía atributos de deliberación, como el uso de argumentos razonados.

La segunda, de carácter cualitativo, consistió en un análisis de contenido de las 648 propuestas. Eso permite conocer el lenguaje de los comentarios y si el diálogo existente contenía atributos de deliberación tales como como el uso de argumentos razonados.

Se revisaron las 648 páginas dedicadas a los proyectos, en las que se incluye una descripción y en algunos casos su coste. En estas páginas los usuarios registrados pueden hacer comentarios y responder a los que dejan otros ciudadanos, figurando como un tipo de herramienta de participación asíncrona que es habitual encontrar en blogs y páginas de medios de comunicación (Manfredi y Calvo, 2019).

El trabajo de campo se realizó durante los meses de marzo y abril de 2020, mediante la observación directa de la página de Presupuestos Participativos del Ayuntamiento de Madrid, <https://decide.madrid.es/presupuestos>, que mantiene la información, aunque lo ha paralizado el nuevo gobierno, algo que no ha ocurrido en otros casos.

4. Análisis

4.1 Análisis cuantitativo de los datos

Del período de tres años analizados del presupuesto participativo, como se puede ver en la Tabla 3, el número de comentarios se mantuvo más o menos similar excepto en el último año, en que descendió bastante -al igual que el número de votantes en el PPB, como se puede ver en la Tabla 1- a pesar de que el número de propuestas se incrementó. Una de las razones de ese descenso puede ser que fue un año electoral, con las dificultades que el proceso electoral produce en el funcionamiento normal del ayuntamiento, y que los resultados de los pactos no permitieron continuar al equipo de gobierno.

Las elecciones se celebraron en mayo de 2019, coincidiendo con el proceso del PP. También en ese año 2019 el número de propuestas que no tenían ningún comentario aumentó.

Tabla 3
Datos de los comentarios

Año	Nº Propuestas	Nº Comentarios	Propuestas sin comentarios- %	Media Comentarios
2017	208	1.585	14 (7%)	7,62
2018	220	1.653	9 (4%)	7,51
2019	220	912	31 (14%)	4,15

Fuente: elaboración propia sobre datos de Decide Madrid.

La propuesta que tuvo un mayor número de comentarios durante todo el funcionamiento del presupuesto participativo, como puede verse en la Tabla 4, fue "Ciudad Lineal" en 2017, presentada por el Foro Local del Distrito. También fue la propuesta con mayor número de votos en ese distrito y en la que hubo más respuestas entre los participantes y, por lo tanto, más debate. Al analizarlo, se observó que la persona que presentó la propuesta actuó durante todo el tiempo como dinamizador del debate, el 54,5% de los comentarios fueron propios. Las demás propuestas, como puede verse en la siguiente tabla, no fueron las más votadas en sus distritos, incluso una de ellas quedó entre las últimas propuestas ganadoras. De las cinco propuestas con un mayor número de comentarios, cuatro son del año 2017 y una de 2018, no se observa ninguna del año 2019.

Tabla 4
Propuestas con un mayor número de comentarios

Distrito	Año	Comentarios	Propuesta	Nº orden votación
Ciudad Lineal	2017	211	Mantenimiento/ asfaltado descampado	1
Chamberí	2018	54	Carril bici de doble sentido segregado	4
Moncloa-Aravaca	2017	52	Campo de rugby	6
Hortaleza	2017	38	Campo de rugby	4
Salamanca	2017	38	Corredor peatonal	8

Fuente: elaboración propia sobre datos de Decide Madrid.

Si se revisan los comentarios por distrito y año (Tabla 5), se observa que en muchos de los distritos el número aumentó en 2018 y descendió radicalmente en 2019, con algunas excepciones como los distritos de Centro, Fuencarral-El Pardo, San Blas-Canillejas, Usera y Vicálvaro. En general, no hay padrones distintivos de comentarios por distrito. No se encuentran grandes diferencias entre distritos ricos y pobres.

Tabla 5
Número de comentarios por distrito y año

Distrito	2017	2018	2019
Arganzuela	74	100	31
Barajas	5	40	18
Carabanchel	58	85	23
Centro	92	45	67
Chamartín	27	72	12
Chamberí	64	144	88
Ciudad Lineal	279	89	45
Fuencarral-El Pardo	91	54	46
Hortaleza	105	95	40
Latina	45	96	59
Moncloa-Aravaca	83	47	31
Moratalaz	37	73	22
Puente de Vallecas	73	84	68
Retiro	55	71	30
Salamanca	85	60	50
San Blas-Canillejas	68	58	57
Tetuán	50	100	41
Usera	44	24	23
Vicálvaro	28	21	35
Villa de Vallecas	39	79	44
Villaverde	24	64	29

Fuente: elaboración propia sobre datos de Decide Madrid.

En lo que respecta a las propuestas de la ciudad (Tabla 6), se observa que en 2017 y 2018 el número de comentarios es muy similar, y desciende mucho en el año 2019, por la misma razón que se suspuso anteriormente. Al poder participar vecinos de toda la ciudad, el número total de comentarios es ligeramente mayor que el que se produce en los distritos.

Tabla 6**Número de comentarios en las propuestas de ciudad por orden de votación**

Ciudad	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	Total comentarios
2017	18	18	12	8	9	13	7	42	6	26	159
2018	11	5	5	25	39	14	14	21	13	5	152
2019	6	2	9	9	4	6	5	5	2	5	53

Fuente: elaboración propia sobre datos de Decide Madrid.

También se puede apreciar que no existe una correlación entre el número de votos conseguidos por cada propuesta y el número de comentarios que la propuesta tiene. En la Tabla 7 se observa el porcentaje de comentarios en relación con el número de votos conseguidos por cada una de las propuestas de ciudad en los años 2017, 2018 y 2019. En el caso de los distritos el porcentaje es aún más bajo, cercano al 0.

Tabla 7**Porcentaje de comentarios en relación con el número de votos de las propuestas de ciudad**

Propuestas	2017	2018	2019
1°	0,27%	0,20%	0,15%
2°	0,28%	0,10%	0,05%
3°	0,20%	0,10%	0,23%
4°	0,14%	0,53%	0,24%
5°	0,18%	0,83%	0,11%
6°	0,26%	0,31%	0,17%
7°	0,14%	0,33%	0,14%
8°	0,84%	0,51%	0,14%

Tabla 7 (continuación)
Porcentaje de comentarios en relación con el número de votos de las propuestas de ciudad

Propuestas	2017	2018	2019
9º	0,12%	0,33%	0,06%
10º	0,54%	0,13%	0,15%
Total	0,29%	0,33%	0,14%

Fuente: elaboración propia sobre datos de Decide Madrid.

La tasa de participación digital a través de comentarios en internet es extremadamente baja.

Como se puede ver los porcentajes son bajos, menores de 1%, y no son las propuestas más votadas las que tienen un mayor porcentaje. En general, la tasa de participación digital a través de comentarios en internet es extremadamente baja. Si se toma el año 2018, cuando 91 mil madrileños votaron en el PPB, hubo solamente 1.653 comentarios en las propuestas ganadoras y algunos comentarios más en las propuestas que no avanzaron; significa que a lo mejor solo el 2 o 3% de los votantes del PPB participaron a través de comentarios. Esto es el 2 o 3% del poco más de 1% de la población total de Madrid.

Para conocer además si esta participación tenía un contenido dialógico, se analizó el nivel de respuesta a los comentarios, atribuyendo una puntuación de 0 (sin ninguna respuesta), 1 (hasta dos respuestas) y 2 (más de 2 respuestas).

En la Tabla 8 se puede ver que el nivel de respuestas es muy bajo. Para la mayoría de las propuestas no existe un diálogo entre los participantes. Las personas dejan sus comentarios con sus opiniones, sin tener en cuenta las de los demás participantes. Menos de una tercera parte obtuvo algunas respuestas, pero estas son pocas. Esta situación empeoró además con los años.

Tabla 8
Nivel de respuesta a los comentarios del total de las propuestas de ciudad

Año	Nº Propuestas	Más de 2 respuestas (%)	Hasta 2 respuestas (%)	Ninguna (%)
2017	208	32 (15,38%)	47 (22,60%)	129 (62,02%)
2018	220	31 (14,09%)	42 (19,09%)	147 (66,82%)
2019	220	16 (7,27%)	50 (22,73%)	154 (70%)

Fuente: elaboración propia sobre datos de Decide Madrid.

No se han encontrado distritos en los que se produzca un mayor diálogo entre los ciudadanos. En ámbito de la ciudad se puede apreciar que existe un mayor diálogo durante los años 2017 y 2018, situación que cambia radicalmente en 2019, como se puede ver en la Tabla 9. Aunque también hay que señalar que de las 30 propuestas mejor votadas para el ámbito de la ciudad entre 2017 y 2019, solamente 6 propuestas recibieron comentarios con más de una respuesta, y solamente en dos de estos seis casos hubo algo que se podía aproximar a la deliberación.

Tabla 9

Nivel de respuesta a los comentarios de las propuestas en el ámbito de la ciudad

Año	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	Total nivel de respuestas
2017	1	1	1	1	1	2	0	1	1	1	10
2018	2	0	1	2	2	1	2	2	0	0	12
2019	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2

Fuente: elaboración propia sobre datos de Decide Madrid.

4.2 Análisis cualitativo de los datos

Lo primero que se encuentra es que a pesar de que las normas de funcionamiento del presupuesto participativo señalaban que era una participación individual y *online*, algunas de las propuestas eran discutidas y priorizadas en distintos espacios presenciales como las Juntas de Distrito³ o los Foros Locales⁴. Estos espacios no eran específicamente para el PP ni se hacía ninguna referencia de ellos en la web del PP, sino que tenían otros objetivos como discutir los Planes de Distrito. Esa situación creó muchas veces confusión entre los ciudadanos que participaban de estos espacios, al creer estos que iban a discutir allí otras cuestiones. Algunas de las propuestas presentadas en el PPD salían de las Mesas de los Foros Locales y además eran elegidas como propuestas ganadoras. Durante 2017 el 23% de todas las propuestas aprobadas fueron presentadas por las Mesas de los Foros Locales. Aunque este porcentaje bajó durante 2018 (14%) y 2019 (13,7%), todavía representaron porcentajes importantes. Al fin y al cabo, de las 4.426 propuestas de 2019 solamente el 8% fue aprobado. No se obtuvieron los datos de todas esas propuestas, pero los Foros Locales no deben haber presentado más de 210 (diez por Foro), que sería casi el 5% de las propuestas.

Al analizar los Foros Locales se encontró que no todos tenían mesa de PP (Hortaleza y Moratalaz, por ejemplo) y que en otros casos las mesas tenían nombres muy diversos: PP y Auditoría de Deuda, Seguimiento PP, PP y Asamblea Abierta, Esquema Priorización PP. También hay escasez de información sobre su funcionamiento. En los distritos de Carabanchel, Chamartín, San Blas, Tetuán y Villaverde no se encontró ninguna información sobre el PP. En los demás existen unas actas en las que informan de las reuniones. El número de reuniones es muy bajo, solo los distritos de Puente de Vallecas, Villa de Vallecas y Vicálvaro han celebrado más de una reunión por año. Además, en estas reuniones han participado muy pocas personas, con una media de 4 o 5 personas por reunión, entre las que estaban incluidos los dinamizadores tanto de los Foros como del PP.

En las actas de las Mesas de PP de los Foros Locales se han encontrado registradas muchas quejas, tanto por la falta de apoyo del ayuntamiento como por la falta de información y material de difusión. Esta falta de información sobre el PP hace que, según los miembros de la Mesa de PP de Ciudad Lineal, no sea que la gente no participa por desinterés, como señala algún partido político, sino por ignorancia. También se ha apreciado que en las reuniones de las Mesas se hacían muchas referencias a la brecha digital, que en la opinión de los miembros impide o dificulta decisivamente la participación de determinados colectivos con dificultades de acceso al ámbito digital.

Otras quejas están relacionadas con el papel de los miembros en el proceso. Los miembros de la Mesa de Participación de Puente de Vallecas "consideran que en el proceso prima el individualismo sobre la colectividad o asociacionismo al otorgar el mismo valor a todos los proyectos que se presentan, lo que desmotiva a las asociaciones" (Acta del 21-06-2018⁵).

Aunque no existen referencias a reuniones presenciales ni en la plataforma del presupuesto participativo ni en las normas, se han encontrado en los comentarios de las propuestas muchas notas invitando a reuniones presenciales por parte de las Juntas de Distrito, de las Mesas de los Presupuestos Participativos que se crearon en los Foros Locales e incluso de los propios Foros Locales. Algunos ejemplos de ellos son:

"Reunión Espacio Presencial de Centro el jueves 2 de marzo a las 18:30 en CC Lavapiés, C/Oliver. Por si quieres comentarlo a más vecinos/as"⁶.

"El próximo día 23 vamos a realizar una sesión presencial para todos los vecinos de Ciudad Lineal, en la que como creador de esta

propuesta te animamos a participar en la presentación y evaluación de propuestas finalistas para la última fase de los presupuestos participativos 2017. Si quieres participar te rogaríamos hicieras una ficha explicativa en un folio, acompañándola con una foto o lo que se te ocurra, con el propósito de recoger apoyos para la última fase. Muchas gracias" (Mesa del Presupuesto Participativo del Foro Local de Ciudad Lineal)⁷.

En otros casos se ha encontrado que la posición de estos espacios presenciales no es solo la de invitar a los proponentes a participar en sus reuniones y discutir en ellas sus propuestas, sino que también recomiendan apoyar o no los proyectos:

"Esta propuesta ha sido recomendada por el espacio presencial de Ciudad Lineal"⁸.

"La Mesa de economía y presupuestos participativos del Foro local de Centro ha estado analizando los proyectos de presupuestos participativos presentados para este distrito. Hemos observado que este proyecto tiene un carácter genérico, inconcreto en cuanto a su localización y extensión. Cuando proyectos de este tipo salen adelante, lo que sucede es que son los técnicos municipales, y no el ciudadano quien decide cuánto y dónde se hace. Nos parece que esto va en contra de la esencia de los presupuestos participativos, porque no empodera al ciudadano, sino al Ayuntamiento. Como apoyar un proyecto no sólo beneficia a éste, sino que perjudica a otros, esta mesa del Foro local de Centro recomienda no apoyar este proyecto, para evitar que asuntos más concretos y específicos en contenido y lugar pierdan la posibilidad de ser primero cuantificados y luego votados"⁹.

"La Mesa de economía y presupuestos participativos del Foro local de Centro ha estado analizando los proyectos de presupuestos participativos presentados para este distrito. Hemos observado que hay un mayor número de proyectos relativos a temas de urbanismo y movilidad que respecto a cualesquiera otros temas. Teniendo en cuenta que esos asuntos están con más frecuencia en los planes globales del Ayuntamiento, y considerando que la situación social del conjunto del distrito está lejos de ser relajada y confortable, hemos decidido pedir el apoyo a las propuestas que, como ésta, inciden en temas más sociales. Sin que ello presuponga que luego la sustentemos en la fase de votación final, en esta fase de apoyos, los vecinos participantes en la Mesa del Foro local recomiendan apoyar esta propuesta"¹⁰.

En general los comentarios son positivos y respetuosos, no se encuentran comentarios insultantes o demasiado ofensivos, pero no muestran un diálogo entre los participantes ni tampoco mucho uso de argumentos razonados. Lo que muestran los comentarios son más bien monólogos, la mayor parte de ellos son opiniones individuales que no despiertan respuestas y que no representan voces colectivas.

Aunque algunos de los comentarios relacionados a los Foros incluyen argumentos razonados, la mayoría de los comentarios encontrados señalan que el tema les parece interesante y necesario y que van a apoyar la propuesta, con expresiones tales como: "Muy interesante, tiene mi voto"; "Me parece una excelente idea, espero que se apruebe"; "Buen trabajo y buena propuesta: apoyado!".

También añadiendo la referencia de otra propuesta que creen que puede ser interesante tanto para el proponente como para las otras personas que la leen: "Interesante propuesta, ya está apoyada. Os dejo otra que también os puede resultar interesante a vosotros"; "Es una buena propuesta, y útil. Ya está apoyada. Os dejo otra que también os puede resultar interesante a vosotros".

También existen críticas. Algunas de ellas, no todas, llevan argumentos razonados. Están los que señalan que hay otras propuestas similares: "¿Cuál es la diferencia respecto a la propuesta ya aprobada en 2017 y llevada a cabo (con la creación de una Casa Grande en el distrito de Ciudad Lineal)?".

O los que directamente critican el funcionamiento del proceso:

"Boicot a los presupuestos participativos! De la propuesta más votada en 2018 para Chamberí (reposición de árboles en muchas aceras que no tenían) nunca más se supo, sin más explicaciones, ¡simplemente se esfumó! Que no nos tomen el pelo"¹¹.

"(...) decide podemos la misma mierda, votos ocultos en la última fase para elegir a dedillo y timarnos como siempre"¹².

Este último es un usuario que durante los procesos de 2018 y 2019 ha presentado su comentario en muchas propuestas y que en la plataforma lo señalan como usuario eliminado.

En general los comentarios son positivos y respetuosos, no se encuentran comentarios insultantes o demasiado ofensivos, pero no muestran un diálogo entre los participantes ni tampoco mucho uso de argumentos razonados. Lo que muestran los comentarios son más bien monólogos, la mayor parte de ellos son opiniones individuales que no despiertan respuestas y que no representan voces colectivas, salvo en el caso que provengan de algún Foro Local que, como se ha mostrado, no reunían muchas personas.

Alrededor de un 72% de los comentarios señala que es una propuesta muy interesante y necesaria e incluyen también en algunos casos sus propuestas para que la lean y la apoyen. Un 15% de los comentarios son invitaciones de los Foros Locales y las Mesas del Distrito o de los Dinamizadores de los distritos o del PP, personal

En el análisis de los datos de los procesos del PP de Madrid, se pudo apreciar también que no se ha producido una deliberación *online* entre los ciudadanos.

contratado por el ayuntamiento para fomentar la participación. Un 14% son comentarios críticos con la propuesta o el ayuntamiento.

En resumen, se encuentra que el único tema que creó algo de discusión es el de la creación o no de plazas de aparcamientos para coches en algunas zonas de la ciudad, en concreto en descampados. El mejor ejemplo es el del distrito de Ciudad Lineal en 2017, descrito anteriormente. La lucha entre más espacio para coches o para peatones despertó en los vecinos un mayor diálogo y enfrentamiento, lo que no suele ocurrir con otras propuestas.

Conclusiones

A pesar de que la experiencia del PP de Madrid se plantea desde el primer momento como un proceso fundamentalmente digital, del análisis se desprende que no es así. Por la información que se encuentra en esta investigación, se debe considerar a este PP como un modelo mixto en el cual los participantes pueden de forma electrónica hacer sugerencias o propuestas sobre obras e inversiones, presentar comentarios sobre las propuestas, apoyar las propuestas y votarlas. Por otro lado, existen espacios presenciales en los distritos donde se puede deliberar sobre las propuestas, aunque ni la información sobre esos espacios ni la deliberación que se realiza en ellas figuran en la plataforma *online* del PP.

En el análisis de los datos de los procesos del PP de Madrid, se pudo apreciar también que no se ha producido una deliberación *online* entre los ciudadanos. En general, hasta los ciudadanos más implicados se han limitado a dar una opinión y posteriormente a hacer un clic a favor o en contra en la página dedicada a cada proyecto donde se pueden dejar comentarios, sin ningún esfuerzo de argumentación. Los ciudadanos confunden la dinámica del debate con la de una votación y simplemente muestran su acuerdo o desacuerdo con el título de la discusión. Quizá porque el gobierno municipal no les supo explicar claramente en qué consistía cada etapa y lo que se esperaba de ellos, o porque las herramientas utilizadas no fueron las más adecuadas, algo no fácilmente entendible al ser concretamente el responsable del proyecto un experto en TIC y su modelo de referencia la experiencia de la ciudad de Rekiavick¹³. El gobierno de Madrid consideraba al PP como una de sus propuestas estrella e intentó, mediante distintas políticas de comunicación, que hubiera una mayor participación *online* de los ciudadanos, pero no lograron implicarlos. Además, en los niveles

superiores del proyecto no contaban con personal con conocimientos sobre el tema (Pineda, 2018).

No se logró tampoco hacer llegar a la población información sobre la importancia del PP y funcionamiento. En el primer año, viendo los escasos resultados que obtenían, pusieron en marcha un autobús amarillo itinerante y utilizaron reuniones de los Foros Locales para tratar el tema. Posteriormente crearon Mesas sobre el PP en los Foros Locales y colocaron información en marquesinas, todo ello en un intento de llegar a un mayor número de ciudadanos.

Con la utilización de los Foros Locales como espacios de deliberación del PPD existen varios problemas. El primero es el reconocimiento implícito por parte de los responsables del proceso de que el sistema *online* no funcionaba adecuadamente para deliberar. El segundo es la facilidad de confundir a los ciudadanos mezclando unos procesos con otros. El tercero es la ausencia de información sobre esas reuniones en la plataforma *online* del PP y del papel que los Foros cumplen en el proceso. Y el último es la falta de transparencia en la plataforma sobre la posibilidad de incorporación a estos espacios, sobre quiénes los conforman o qué decisiones toman. Esto es muy importante cuando se aprecia en el análisis el papel fundamental que estos Foros tuvieron para la aprobación o no de las propuestas.

Otro problema del PPD de Madrid -aunque de menor índole- es el de la exclusión digital. Las oportunidades para participar, en principio, solo están disponibles para aquellos que tienen acceso a la web, lo que aumenta la exclusión social y política de segmentos de la sociedad que no tienen (o tienen poco) acceso a internet o no tienen las habilidades cognitivas para un uso activo de las herramientas de comunicación digital, como señalan los estudios de Chetty ...[et al] (2018). Este punto se señalaba en muchas de las reuniones de las Mesas de los Foros Locales.

Por lo tanto, se considera que en los procesos de PPD, cada vez más mayoritarios, es preciso incentivar no solo la votación, sino también la discusión pública y el compromiso cívico con el fin de conseguir unos resultados más amplios y una democracia de mayor calidad en la que todos puedan formar parte; elementos que difícilmente puedan conseguirse solamente con herramientas de votación *online*. Además, es necesario utilizar y mejorar las herramientas *online* que ya existen, tanto para la información como la deliberación en los procesos de PPD. De otra forma el PP perderá su sentido y su fin y se convertirá en una simple moda.

Los PPD hasta ahora conocidos tienen un carácter exclusivamente plebiscitario, no aprovechando todo el potencial que internet tiene para una discusión *online* de calidad, para la interacción entre el gobierno municipal y los ciudadanos o, incluso, para recoger las opiniones de los participantes.

La investigación también ha demostrado algo que muchos autores señalan y es que los PPD hasta ahora conocidos tienen un carácter exclusivamente plebiscitario, no aprovechando todo el potencial que internet tiene para una discusión *online* de calidad, para la interacción entre el gobierno municipal y los ciudadanos o, incluso, para recoger las opiniones de los participantes.

Por ello, es importante realizar más investigaciones sobre la deliberación en los PPD en funcionamiento. Al haberse convertido las TIC en una herramienta importante en las experiencias del PP, analizarlos permitirá conocer mejor su funcionamiento y los resultados que pueden producir. Sin olvidar que las TIC son una herramienta que puede servir para mejorar las experiencias, pero no pueden convertirse en el fin último de ellas.

En las elecciones municipales de 2019 a pesar de que las gana Más Madrid, con Manuela Carmena como candidata a la Alcaldía, el Partido Popular en coalición con Ciudadanos y el apoyo de Vox consigue formar gobierno. Meses después, en diciembre, anuncian que no convocarán presupuestos participativos, comprometiéndose Ciudadanos a retomarlos cuando consigan resolver la “bola de nieve” con la que se han encontrado. La “bola de nieve” se refiere a los casi 1.000 proyectos sin ejecutar. De hecho, en 2020, con el argumento de que el gobierno no podía asumirlos debido a limitaciones presupuestarias derivadas del COVID, el gobierno municipal declaró inviables 232 proyectos planteados y aprobados por los vecinos entre 2016 y 2019, que habían sido avalados por los técnicos municipales en el anterior mandato, pero que aún no se habían ejecutado. Estos proyectos suponen un 16,5% del dinero total utilizado en estos cuatro años para el Presupuesto Participativo. Más recientemente, en 2021 el Ayuntamiento de Madrid anuncia el retorno del Presupuesto Participativo, pero con modificaciones como la disminución de los fondos en discusión y la bianualidad del proceso. El proceso de “deliberación” no se ha modificado.

Notas

(1) Naciones Unidas concedió el Premio de Servicio Público de 2018 a esta plataforma basada en un *software* libre de código abierto desarrollado por el Ayuntamiento de Madrid, que ha extendido su uso a 78 instituciones de dieciséis países (Diario de Madrid, 2018).

(2) En 2012 el Gobierno de Rajoy del Partido Popular aprueba la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, más conocida por todos como “ley Montoro”, que ha impedido la

reposición del 100% de los efectivos y cualquier incremento en las plantillas de personal de las administraciones públicas.

(3) Las Juntas Municipales del Distrito son órganos colegiados de representación político-vecinal, en el que, junto a cargos electivos, se articula la participación ciudadana a través de los vocales vecinos. El número de miembros lo determina el Pleno del Ayuntamiento al inicio de cada mandato y su distribución entre los grupos políticos se realiza en proporción a su representación en el Pleno, garantizando la presencia de todos ellos.

(4) Los Foros Locales son órganos colegiados de información y de participación ciudadana presencial y deliberativa en los 21 distritos municipales de Madrid y vienen a sustituir a los antiguos consejos territoriales. Tienen como fin contribuir a la mejora de la gobernanza territorial, facilitando, incrementando y fomentando la participación ciudadana en los distritos y barrios del municipio de Madrid.

(5) <https://foroslocales.madrid.es/puente-de-vallecas/wp-content/uploads/sites/44/2018/11/Acta-Mesa-Presupuestos-P.-Vallecas-21-06-2018.pdf>.

(6) <https://decide.madrid.es/presupuestos/presupuestos-participativos-2017/proyecto/163>.

(7) <https://decide.madrid.es/presupuestos/presupuestos-participativos-2017/proyecto/2336>.

(8) <https://decide.madrid.es/presupuestos/presupuestos-participativos-2017/proyecto/1226>.

(9) <https://decide.madrid.es/presupuestos/presupuestos-participativos-2018/proyecto/9626>.

(10) <https://decide.madrid.es/presupuestos/presupuestos-participativos-2018/proyecto/12039>.

(11) <https://decide.madrid.es/presupuestos/presupuestos-participativos-2019/proyecto/16610>.

(12) <https://decide.madrid.es/debates/5451-esta-pagina-web-es-muy-incomoda-de-uso>.

(13) Dos activistas *online*, R. Bjarnason y G. Grimsson, crearon la Fundación Ciudadanos y posteriormente la plataforma Better Reikiavik, que permite que los ciudadanos de la ciudad le digan al Ayuntamiento lo que creen que se debería hacer. El Ayuntamiento está obligado a mirar las ideas y darles respuesta. Siendo su innovación de más éxito el sistema de debate, para ello dividen la pantalla en dos, con puntos para la idea en la parte izquierda de la pantalla y los comentarios en contra en la de la derecha.

Bibliografía

- Abreu, J. C. A.; Armond de Melo, D. R.; y Motta, G. S. (2010), "Modelos de democracia eletrônica: analisando o Orçamento Participativo digital", documento presentado em APG - Encontro de Administração Pública e Governança 2010, Vitória, Espírito Santo, Brasil, 28 a 30 de novembro.

- Aguiar, M. M. de; Heller, L. E.; y Melo, E. M. (2012), "Ação comunicativa na gestão de um serviço privatizado de água e esgotos: uma avaliação em Cachoeiro de Itapemirim (ES)", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 46 N° 6, novembro-dezembro, pp. 1505-1527.
- Ainsworth, S.; Hardy, C.; y Harley, B. (2005), "Online Consultation: E-Democracy and E-Resistance in the Case of the Development Gateway", en *Management Communication Quarterly*, Vol. 19 N° 1, pp. 120-145.
- Avritzer, L. (2010), *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- _____ (2000), "Teoria democrática e deliberação pública", en *Lua Nova*, N° 49, pp. 25-46.
- Baek, Y. M.; Wojcieszak, M. E.; y Carpini, M. X. D. (2011), "Online Versus Face-to-Face Deliberation: Who? Why? What? With What Effects?", en *New Media and Society*, Vol. 13 N° 7, pp. 135-162.
- Baiocchi, G. y Ganuza, E. (2017), *Popular Democracy and the Paradox of Participation*, Stanford, Stanford University Press.
- Best, N.; Ribeiro, M. M.; Matheus, R.; y Vaz, J. (2010), "Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil", en *Cadernos PPG-AU/FAUFBA*, Vol. 9 (Edição Especial: Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública), pp. 105-124.
- Brugué, Q. y Parés, M. (2012), "Entre la deliberación y la negociación: el caso de la mesa de la montaña en Aragón", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 158 (Nueva Época), octubre-diciembre, pp. 75-101.
- Cardoso, R.; Moreira, R.; y Almeida, F. (2011), "Participation and Deliberation on the Internet: a Case Study on Digital Participatory Budgeting in Belo Horizonte", en *The Journal of Community Informatics*, Vol. 7 Nos. 1-2.
- Chetty, Raj; Hendren, N.; Jones, M. R.; y Porter, S. P. (2018), "Race and Economic Opportunity in the United States: an Intergenerational Perspective", Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper Series; N° 24441).
- Coleman, S. y Sampaio, R. C. (2016), "Sustaining a Democratic Innovation: a Study of Three E-Participatory Budgets in Belo Horizonte", en *Information, Communication and Society*, Vol. 20 N° 5, pp. 754-769.
- Cortez da Cunha, M. A. V.; Coelho, T. R.; y Pozzebon, M. (2014), "Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte", en *Revista de Administração de Empresas*, Vol. 54 N° 3, pp. 296-308.
- Dahlberg, L. (2004), "Net-Public Sphere Research: beyond the 'First Phase'", en *Javnost-The Public*, Vol. 11 N° 1, pp. 27-44.

- Davis, R. (2005), *Politics Online: Blogs, Chatrooms, and Discussion Groups in American Democracy*, New York, Routledge.
- De Cindio, F. y Peraboni, C. (2010), "Design Issues for Building Deliberative Digital Habitats", en *Online Deliberation. Fourth International Conference, OD2010: Leeds, UK, 30 June - 2 July, 2010; Proceedings*, Fiorella De Cindio, Ann Machintosh y Cristian Peraboni (eds.), Leeds, University of Leeds; Univesità degli Studi di Milano, pp. 41-52.
- Dertouzos, M. (1997), *What Will Be: How the New Information Marketplace Will Change Our Lives*, San Francisco, Harper.
- Diario de Madrid (2018), "El Ayuntamiento recibe el Premio al Servicio Público de la ONU 2018 por Decide Madrid", en *Diario de Madrid*, Madrid, 7 de junio, <https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/el-ayuntamiento-recibe-el-premio-al-servicio-publico-de-la-onu-2018-por-decide-madrid>.
- Dias, N.; Enríquez, S.; y Júlío, Simone (2019), *Participatory Budgeting World Atlas*, Faro, Epopeia y Oficina.
- Ferreira, G. B. (2011), "Political Debate on Weblogs: a Virtual Public Sphere for Deliberation?", en *Estudos em Comunicação*, Nº 10, pp. 213-226.
- Fishkin, J. (2018), *Democracy When the People Are Thinking*, Oxford, Oxford University Press.
- Foro Local de Vicálvaro (2017), "Reunión Mesa Interdistrital de Presupuesto Participativo. Acta Número 4: 1/12/2017", Madrid, Foro Local de Vicálvaro, <https://foroslocales.madrid.es/vicalvaro/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/2017-1-diciembre-ACTA-NUMERO-4.pdf>.
- Francés, F. J. (2017), "La interacción deliberativa en los procesos de participación vinculados a las decisiones públicas", en *Papers: Revista de Sociología*, Vol. 102 Nº 1, pp. 53-72.
- Ganuzo, E. y Francés, F. (2012), "The Deliberative Turn in Participation: the Problem of Inclusion and Deliberative Opportunities in Participatory Budgeting", en *European Political Science Review*, Vol. 4 Nº 2, pp. 283-302, <http://dx.doi.org/10.1017/s1755773911000270>.
- Gastil, J. (2000), "Is Face-to-Face Citizen Deliberation a Luxury or a Necessity?", en *Political Communication*, Vol. 17 Nº 4, pp. 357-361.
- Graham, T. (2008), "Needles in a Haystack: a New Approach for Identifying and Assessing Political Talk in Nonpolitical Discussion Forums", en *Javnost-The Public*, Vol. 15 Nº 2, pp. 17-36.
- Gutiérrez-Barbarrusa, V. (2018), "Los presupuestos participativos en el Puerto de Santa María (Cádiz)", en *ANDULI: Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, Nº 17, pp. 153-180, <http://dx.doi.org/10.12795/anduli.2018.i17.08>.

- Habermas, J. (1990), *Moral Consciousness and Communicative Action*, Cambridge, Polity Press.
- Harari, Y. N. (2018), *Homo Deus: uma breve história do amanhã*, São Paulo, Companhia das Letras.
- lasulaitis, S.; Pineda, C.; Silva, E.; y Sampaio, R. C. (2019), "Interatividade e ciclo de políticas públicas no orçamento participativo digital: uma análise internacional", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 53 N° 6, pp. 1091-1115.
- INE (2019), "Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares", Madrid, Instituto Nacional de Estadística.
- Jankowski, N. W. y Van Os, R. (2004), "Internet-Based Political Discourse: a Case Study in Online Civic Engagement", en *Democracy Online: the Prospects for Political Renewal through the Internet*, Peter M. Shane (ed.), New York, Routledge, pp. 181-193.
- Janssen, D. y Kies, R. (2005), "Online Forums and Deliberative Democracy", en *Acta Politica*, Vol. 40 N° 3 (Special Issues: Empirical Approaches to Deliberative Democracy), September, pp. 317-335.
- Jensen, J. L. (2003), "Public Spheres on the Internet: Anarchic or Government-Sponsored: a Comparison", en *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26 N° 4, December, pp. 349-374.
- Karamanou, A.; Loutas, N.; y Tarabanis, K. (2011), "ArgVis: Structuring Political Deliberations Using Innovative Visualisation Technologies", paper presented at the Electronic Participation - Third IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2011, Delft, The Netherlands, August 29 - September 1.
- Kling, R. (ed.) (1996), "Hopes and Horrors: Technological Utopianism and Anti-Utopianism in Narratives of Computerization", en *Computerization and Controversy: Value Conflicts and Social Choices*, R. Kling (ed.), San Diego, Academic Press.
- Loukis, E.; Xenakis, A.; y Tseperli, N. (2009), "Using Argument Visualization to Enhance e-Participation in the Legislation Formation Process", paper presented at the Electronic Participation - First International Conference, ePart 2009, Linz, Austria, August 31 -September 4.
- Maliandi, R. (2006), *Ética, dilemas y convergencias*, Buenos Aires, Biblos.
- Manfredi, J. L. y Calvo, L. M. (2019), "Deliberación pública y participación en los presupuestos del Ayuntamiento de Madrid (2016-2018)", en *Doxa Comunicación: Revista Interdisciplinar de Estudios de Comunicación y Ciencias Sociales*, N° 28, enero-junio, pp. 17-36.

- Mansbridge, J. (1993), "Self-Interest and Political Transformation", en *Reconsidering the Democratic Public*, G. Marcus y R. Hanson (eds.), Pennsylvania, State University Press.
- Martins, S.; Ckagnazaroff, I. B.; y Lage, M. L. da C. (2012), "Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União", en *Administração Pública e Gestão Social*, Vol. 4 N° 2, pp. 221-245.
- Negroponte, N. (1995), *Being Digital*, New York, Knopf.
- Noveck, B. S. (2003), "Designing Deliberative Democracy in Cyberspace: the Role of the Cyber-Lawyer", en *Journal of Science and Technology Law*, Vol. 9 N° 1, pp. 1-91.
- Pardini, D. J.; Gonçalves, C. A.; y Camargos, L. M. (2013), "A água - governança pública de recursos hídricos: manifestações do Stakeholders em Minas Gerais", en *REUNA*, Vol. 18 N° 4, pp. 37-56.
- Parés, M.; Espluga, J.; y Brugué, Q. (2014), "Gobernanza deliberativa en la gestión de cuencas hidrográficas: analizando las consecuencias de la directiva marco del agua en Cataluña", en *Investigaciones Geográficas*, N° 61, pp. 113-127.
- Parés, M. y March, H. (2013), "Evaluando la participación institucional: la 'temperatura' de la deliberación y sus consecuencias", en *Política y Sociedad*, Vol. 50 N° 3, pp. 565-594.
- Peck, J. y Theodore, N. (2015), *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Pessi, P. (2003), "E-OP: uma nova prática comunicativa do orçamento participativo em Porto Alegre", Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado.
- Peixoto, Tiago (2008), "E-Participatory Budgeting: E-Democracy from Theory to Success?", Aarau, E-Democracy Centre (E-Working Papers), <http://edc.unige.ch/edcadmin/images/Tiago.pdf>.
- _____ (2009), "Beyond Theory: e-Participatory Budgeting and its Promises for eParticipation", en *European Journal of ePractice*, N° 7, March, pp. 55-63.
- Pineda, C. (2018), "El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras", en *Revista de Gestão e Secretariado*, Vol. 9 N° 1, pp. 265-292.
- Pineda, C. y Beck, I. (2017), "Espacios deliberativos en España y Brasil: avances y desafíos", documento presentado en el III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, Vitória, Espírito Santo, Brasil, 30 de maio a 2 de junho.

- Pineda, C. e Iasulaitis, S. (2016), "Presupuesto participativo digital: los nuevos formatos de la participación en red", documento presentado en el VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, Madrid, España, 3 al 5 de octubre.
- _____ (2017), "Presupuestos participativos digitales: análisis de experiencias que utilizan las nuevas tecnologías de la comunicación y la información", en *Revista de Estudios Locales CUNAL*, N° 198, pp. 30-41.
- Pinho, J. A. G. (2011), "Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira", en *RAE: Revista de Administração de Empresas*, Vol. 51 N° 1, pp. 98-106.
- Prono, S. (2010), "La democracia deliberativa y el problema de su implementación práctica: consideraciones críticas en torno al debate consenso vs. conflicto", en *Universitas: Revista de Filosofía, Derecho y Política*, N° 12, julio, pp. 113-134.
- Sampaio, R. C. (2009), "Diferentes modos de participação: alguns impactos da introdução da internet no orçamento participativo de Belo Horizonte", en *Comunicação e Política*, Vol. 27 N° 2, pp. 51-78.
- _____ (2014), "Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia", Salvador, Universidade Federal da Bahia. Tese para obter o título de Doutor em Comunicação e Cultura Contemporânea.
- Sampaio, R. C.; Barros, S. A. R.; y Morais, R. (2012), "Como avaliar a deliberação online? Um mapeamento de critérios relevantes", en *Opinião Pública*, Vol. 18 N° 2, pp. 470-489.
- Sampaio, R. C.; Maia, R. C. M.; y Marques, F. P. J. A. (2010), "Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte", en *Opinião Pública*, Vol. 16 N° 2, pp. 446-477.
- _____ (2011), "Deliberações ampliadas ou restritas: perspectivas de integração", en *Comunicação e Sociedade*, Vol. 32 N° 55, janeiro-junho, pp. 203-229.
- Savazoni, R. y Cohn, S. (orgs.), (2009), *Cultura digital.br*, Rio de Janeiro, Beco do Azogue.
- Stromer-Galley, J. (2007), "Measuring Deliberation's Content: a Coding Scheme", en *Journal of Public Deliberation*, Vol. 3 N° 1, pp. 1-35.
- Talpin, J. (2011), *Schools of Democracy. How (Sometimes) Ordinary Citizens Become Competent in Participatory Budgeting Institutions*, Colchester, ECPR Press.

- Tambouris, E.; Dalakiouridou, E.; Panopoulou, E.; y Tarabanis; K. (2011), "Evaluation of an Argument Visualisation Platform by Experts and Policy Makers", paper presented at the Electronic Participation - Third IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2011, Delft, The Netherlands, August 29 - September 1.
- Wilhelm, A. (2000), *Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace*, New York, Routledge.
- Winner, L. (1986), "Myth Information: Romantic Politics in the Information Age", en *Philosophy and Technology II: Information Technology and Computers in Theory and Practice*, C. Mitcham y A. Huning (eds.), Dordrecht, D. Reidel Publishing (Series: Boston Studies in the Philosophy of Science; Vol. 90).
- Wright, S. y Street, J. (2007), "Democracy, Deliberation and Design: the Case of Online Discussion Forums", en *New Media Society*, Vol. 9 N° 5, pp. 849-869.