

## Madrid Participa. Una consulta Ciudadana. Carlos González Esteban.

En esta sesión vamos a tratar de la experiencia de democracia electrónica denominada Madrid Participa, que tubo lugar los días 28, 29 y 30 de junio de 2004 en Madrid.

Como primer acercamiento a la cuestión, podemos decir que Madrid Participa es una experiencia de participación ciudadana que busca establecer canales directos y ágiles de expresión de la opinión de los ciudadanos ante el Ayuntamiento de Madrid.

Durante aquellos tres días, los 136.000 residentes mayores de 16 años del Distrito Centro fueron consultados y pudieron manifestar su opinión sobre diversas cuestiones, bien a través de internet o de teléfonos móviles. La finalidad de este proceso era ayudar a identificar las iniciativas públicas más deseadas para revitalizar el Distrito. Las cuestiones objeto de consulta se referían a

- la mejora de los equipamientos públicos,
- Áreas de actuación prioritaria en las políticas municipales y
- Actividades complementarias para la dinamización del distrito.

De forma sintética, podemos decir que Madrid Participa intenta contribuir a revitalizar el Centro de Madrid a través de un modelo de participación ciudadana ofrecido por las nuevas tecnologías de la información.

Veamos que hay detrás de este enunciado que comprende la definición del objetivo perseguido, el modelo seguido para su implementación y los instrumentos operativos empleados

Por lo que se refiere al **objetivo**, la consulta tubo por finalidad el recabar información en orden a revitalizar y dinamizar el centro de Madrid, lo que constituye una prioridad del Ayuntamiento.

El Distrito Centro reúne una serie de peculiaridades, tanto urbanas como demográficas e históricas, que lo convierte en un área especialmente necesitada de instrumentos que promuevan la cohesión social y la comunicación entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos.

En segundo lugar, es importante destacar el **modelo** que utilizamos para la consecución de este objetivo: la participación ciudadana. En la esfera de la administración local, siempre han existido mecanismos, más o menos formales, de participación ciudadana; es decir, de implicación de los vecinos y de las organizaciones sociales en aquellos temas que afectan de forma directa a su vida diaria. Es ese concepto de vecindad que, difícilmente, cabe trasladar a otras esferas de actuación pública, el que cualifica de un modo especial la relación entre los ciudadanos y los poderes municipales. Por tanto, creo que no debe merecernos especial motivo de discusión el uso, con carácter singular, de un instrumento de participación como es el de la consulta ciudadana que, por otra parte, encuentra perfecto encaje en el mandato dado a los ayuntamientos, establecido en el artículo 70 bis de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada en la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, conocida como Ley de Grandes Ciudades, de habilitar procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local.

Sin embargo sí que es oportuno poner de manifiesto el hecho de que el equipo de gobierno del Ayuntamiento de Madrid quisiese que el proceso de participación no se limitase a la efectiva realización de

la consulta, sino que la participación se extendiera a las fases previas de preparación y diseño, a su desarrollo y a su conclusión, con implicación activa del movimiento asociativo, en particular, la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, la Asociación de Comerciantes del Mercado San Antón, el colectivo de usuarios del Centro Municipal “Casino de la Reina”, la Asociación de Vecinos “La Corrala” y la Asociación “Cibervoluntarios”.

Fruto de esta participación del movimiento asociativo fue, entre otros, el que la consulta se abriese a los residentes mayores de 16 años, con independencia de su nacionalidad, por considerar que, en cuanto residentes en el distrito, deben poder expresar su opinión en la identificación de las necesidades y carencias que presenta el mismo y al señalamiento de las prioridades en su resolución. Conviene señalar que en el distrito de Centro el 27,4 % de la población es de origen extranjero, siendo la media en la ciudad de Madrid del 13,79 %.

Aunque la iniciativa se concibió como una experiencia piloto, el Ayuntamiento de Madrid la ha considerado como un proceso participativo real y el Alcalde, de forma pública, en el acto de presentación de la iniciativa a los medios de comunicación, se comprometió a considerar vinculantes para el Ayuntamiento los resultados que se obtuviesen mediante la consulta ciudadana, debiendo tener reflejo y quedar incorporados los mismos a los programas de actuación e inversión que se desarrollen en los próximos años. Por tanto, se trató de una consulta políticamente vinculante, aunque ese compromiso careciese de eficacia jurídica. Dicho compromiso quedó igualmente recogido en los elementos de información que se diseñaron para dar publicidad a la convocatoria.

Por lo que se refiere a los **instrumentos operativos** empleados, Madrid Participa se configuró, dentro del marco establecido en el apartado tercero del artículo 70 bis de la ya mencionada “*Ley de Grandes Ciudades*”, como una consulta electrónica y, atendiendo al propósito de contrastar la viabilidad del empleo de las nuevas tecnologías en los procesos electorales, incorporó sistemas tanto presenciales como remotos de voto electrónico. Así, los participantes pudieron emitir su voto de forma alternativa mediante teléfonos móviles dotados de tecnología Java, mediante mensajes SMS realizados desde teléfonos móviles al uso o mediante internet, empleando ordenadores personales o tablet pc.

Dentro de este apartado, hay que poner de manifiesto que uno de los objetivos contemplados en el Plan Operativo del Ayuntamiento de Madrid, para la presente legislatura, es el de alcanzar la efectiva expansión de las nuevas tecnologías y su uso en beneficio de los ciudadanos de Madrid.

Tratándose de una consulta electrónica, las dos cuestiones subyacentes son el determinar si el sistema de voto electrónico es útil y si reúne los requisitos propios de todo sistema electoral en cuanto a confidencialidad, seguridad, identificabilidad, universalidad, neutralidad y verificabilidad.

Como administración convocante de la consulta, el Ayuntamiento de Madrid asume la responsabilidad de asegurar que el sistema empleado reúne las condiciones exigibles antes mencionadas y ello sin perjuicio de que el empleo de las nuevas tecnologías tuviese carácter piloto y de que no se tratase de un proceso electoral sino, propiamente, consultivo.

Tras la consulta, el Ayuntamiento publicó un completo informe técnico y un informe jurídico donde se expone en detalle las características técnicas del sistema, tanto en cuanto a equipos, como en cuanto a elementos de transmisión de datos y a sistemas informáticos empleados. Dichos informes, técnico y jurídico, así como el sociológico, pueden ser consultados en la página web de participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.

Dejando, por tanto, a otras instancias mejor cualificadas el análisis de estas cuestiones técnicas, veamos nosotros, aunque sea brevemente, en qué medida Madrid Participa ha atendido estos requisitos y qué salvaguardas se han introducido para hacer realidad su efectivo cumplimiento.

Por lo que se refiere a la identificación de los participantes, el sistema se configuró en dos fases. En la primera, que se prolongó desde el día 14 de junio hasta el momento de cierre de las urnas el día 30, los vecinos tenían que obtener la credencial que le permitiría emitir el voto. Esta credencial se solicitaba bien vía remota, a través de la página web creada para la votación o, también, a través del portal del Ayuntamiento, mediante el empleo de firma digital, bien de forma presencial, en los locales dispuestos al efecto, identificándose con el DNI o con el Pasaporte. Los dos únicos requisitos establecidos para participar fueron, como ya se ha dicho, el haber cumplido los 16 años y el de estar empadronado como residente en el distrito.

Una vez obtenida esta clave criptográfica y abierto, el día 28 de junio, el periodo de emisión de votos, ya se podía votar. El sistema se configuró con un censo centralizado (es decir no fragmentado) y múltiples sedes electorales (seis físicas y una virtual). Esta configuración exigió introducir mecanismos que impidiesen la emisión de más de un voto por un mismo vecino. El modo en que esta salvaguarda se garantiza técnicamente fue objeto del examen al que se sometió todo el sistema por el conjunto de observadores a los que se invitó a seguir, sobre el terreno, todo el proceso y que emitieron un juicio favorable en cuanto al modo en que se había desarrollado técnicamente la consulta.

Como impulsores de la consulta, tenemos que asegurar su universalidad, es decir, facilitar los medios que permitan garantizar que todos los vecinos censados puedan tomar parte en la consulta.

Somos conscientes de que la presencia de las nuevas tecnologías viene a afectar, en muchos casos, a la definición misma del modo en que se enuncian nuestros objetivos. Así, en el ámbito de la administración, el concepto de servicio público se ha visto profundamente ampliado y, por tanto enriquecido, con la implantación de las nuevas tecnologías. No cabe duda de que la relación de los ciudadanos con la administración adopta nuevas formas a partir del empleo de las tecnologías de la información, y conlleva la prestación de nuevos servicios a los ciudadanos.

Esta transformación debe llevar pareja el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en el marco de la sociedad de la información, definiendo el modo en que se produce esta nueva relación entre los ciudadanos y los poderes públicos.

Dentro de este marco, nos encontramos con un aspecto clave de los procedimientos de votación electrónica: el garantizar el acceso a todos los ciudadanos, en régimen de igualdad, salvando así la brecha digital que separa a unos ciudadanos de otros, en función, fundamentalmente, de la edad y de la renta. En el caso de Madrid, aún cuando el 61% de los hogares disponga de un ordenador, la utilización del teléfono móvil entre los ciudadanos de la capital alcanza un 73%, hasta un 52,8% de los ciudadanos tenga conexión a Internet y un 18% de ellos utilicen el comercio electrónico, a pesar de estos datos y a pesar de las mejoras alcanzadas en los últimos años, sin embargo, nuestra ciudad sigue presentando problemas básicos en cuanto a la implantación de la Sociedad de la Información.

Conforme a los resultados de la encuesta sociológica realizada entre los participantes en la consulta, la brecha digital podría localizarse en torno a los 45 años de edad y a los 1.200 euros de renta.

Por este motivo, y con el propósito de evitar los efectos perversos de esta brecha digital, en la consulta Madrid Participa se habilitaron seis centros electorales en los que, de forma presencial, los ciudadanos podían tanto obtener sus credenciales como emitir su voto contando, si así lo requerían, con la asistencia de personal que le informaba de los aspectos procedimentales a seguir para la emisión del voto y obtención del resguardo del mismo. Del mismo modo dentro de la página web creada al efecto, se ofrecía un completo manual de instrucciones en cuanto a los procedimientos de votación. Y se implantaron mecanismos que advertían al votante de cualquier error en que pudiera incurrir al emitir su voto, identificando la causa del error y señalando las vías de subsanación.

El tercer aspecto a garantizar por el sistema en el que el Ayuntamiento hizo especial hincapié fue el de la confidencialidad del voto y que se resolvió mediante la creación de sistemas independientes para el control de los participantes y para la gestión de los votos.

En su conjunto, podemos afirmar que la mejor salvaguarda del efectivo cumplimiento de todos los requisitos electorales es el establecer mecanismos que permitan la verificabilidad del sistema por autoridades, en nuestro caso independientes (como lo eran el conjunto de observadores internacionales) y, en su caso, por las correspondientes Juntas Electorales.

De forma adicional, se constituyó una mesa electoral a la que se encomendó la dirección del proceso, así como la custodia de las claves de acceso a la urna virtual y la puesta en marcha del proceso de recuento de votos. Esta mesa estaba integrada por el Consejero Delegado del Área de Economía y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, el Presidente de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos, el Presidente de la Asociación de Vecinos "La Corrala", el profesor de D. José David Carracedo y D. Javier Cremades, ambos especialistas en nuevas tecnologías.

Una vez realizado el recorrido por los diferentes aspectos que incidieron en el diseño de la consulta, veamos cuales fueron sus resultados.

### Los resultados

El número de personas que se registraron para participar en el evento, 1351 personas (equivalente al 0.99 % de la población censada), y el de votos emitidos, 882 (equivalente al 0.65 % del censo electoral), está en la línea, o incluso por encima, de las experiencias de votación electrónica que han venido produciéndose a nivel internacional.

Por lo que se refiere a los resultados de la consulta, en cuanto a las preguntas concretas que se formulaban, la mayor carencia expresada por los vecinos, en materia de equipamientos, se refiere a zonas verdes, que alcanza el 32 % de los votos emitidos.

Como actuaciones prioritarias, la mejora de la seguridad es la que concitó mayor preocupación, alcanzando el 35 % de los votos, seguida, a distancia, por las de mejora del tráfico y de limpieza que se situaron, en ambos casos, en el 16 %. Por lo que se refiere a las actividades a emprender para dinamizar y revitalizar el centro, se produjo una cierta polarización de los votos a favor de la peatonalización de las calles (49 % de los votos) y la mejora del comercio tradicional (33 % de los votos).

Paralelamente a la consulta, se llevó a cabo un **sondeo de opinión** acerca de la propia consulta. En ese mismo momento en que el ciudadano había emitido su voto, ya fuera de forma presencial ya fuera de forma remota, se le pedía que contestara un cuestionario en el que se les preguntaba acerca de la valoración de la tecnología usada en la consulta, con preguntas acerca del funcionamiento, la confianza en el sistema, la sencillez de la votación, la seguridad de la misma, la rapidez del proceso y la satisfacción general. Todos estos aspectos obtuvieron una alta calificación, así como también la obtuvo, aunque un poco inferior, el uso de las Nuevas Tecnologías en los procesos participativos.

El análisis sociológico fue realizado por los doctores Jordi Reniu y Josep Maria Vilamala, miembros del Observatorio del Voto Electrónico (OVE).

En esta encuesta los participantes en el proceso se manifestaron inequívocamente a favor del empleo simultáneo, en futuras consultas, de medios tradicionales de votación y medios electrónicos (49.18 %), si bien se distingue claramente si se trata de procesos electorales, en cuyo caso el nivel de aceptación de los medios electrónicos de votación se eleva hasta el 53.76 %, o si se trata de consultas ciudadanas, que se sitúa en el 73.80 % de aquellos encuestados que, en ambos casos, habían manifestado su predisposición favorable a las nuevas tecnologías.

Como consecuencia de estos datos, en la segunda de las consultas ciudadanas realizadas el año pasado en Madrid, conocida como **Huerta de la Salud**, por tener por objeto consultar a los vecinos acerca del cierre nocturno de un parque de ese nombre existente en el distrito de Hortaleza, empleamos un sistema mixto de emisión de votos. En este caso, en el que se ofreció a los votantes la posibilidad de elegir el sistema de

votación resultó que el 65 % emplearon la urna física tradicional, frente al 35 % que emitieron su voto mediante procedimientos electrónicos.

## Conclusiones

Desde nuestro punto de vista, son varias las conclusiones que pueden resultar de la experiencia de esta consulta ciudadana:

En primer lugar, hay que tener en cuenta las limitaciones que resultan de procurar las condiciones de seguridad y el método utilizado para identificar a los participantes. La definición de procedimientos técnicos en los que se garantice el doble aspecto de la seguridad y del carácter secreto del voto, es uno de los puntos que provoca mayor preocupación, en cuanto al desarrollo de procedimientos electrónicos de votación, y sobre el que debemos seguir trabajando hasta alcanzar el mismo grado de confianza que merece, en nuestro país, el sistema tradicional de votación.

En el caso de Madrid Participa que, como ya he dicho, se gestó con carácter experimental y prueba piloto en cuanto a su empleo en procedimientos de carácter electoral, la definición e implantación de sistemas seguros y confidenciales mereció el aval del medio centenar de observadores internacionales que siguieron sobre el terreno el desarrollo de las votaciones, así como del Observatorio para el Voto Electrónico.

Por otra parte, los canales electrónicos no son sustitutivos de los sistemas de votación tradicionales, ni mucho menos, sino totalmente complementarios. En este sentido, el Ayuntamiento de Madrid y las Juntas de Gobierno de los veintidós distritos de la ciudad cuentan ahora con un magnífico instrumento para sondear las opiniones de los ciudadanos, con respecto a cuestiones controvertidas, tomando así las decisiones de forma compartida.

En este mismo orden de cosas, hay que subrayar también que estos nuevos canales de participación deben estar al alcance de todo el mundo, de todas las personas, habilitándose mecanismos que permitan evitar los efectos perversos de la brecha digital existente en nuestra sociedad. Durante los dos días de la votación se pudo ver cómo han sido muchas las personas de edad no precisamente juvenil las que dedicaron a este proyecto ilusión y motivación. El uso de los veintidós Centros de Acceso Público a Internet creados por el Ayuntamiento de Madrid, ha aumentado tras la realización de estas consultas ciudadanas. Estos centros suponen la posibilidad de acceder a la red para toda una parte de la población que carece de este medio en su hogar o en su trabajo. Sirven, asimismo, para formar en el uso de la red a los ciudadanos y constituyen, por tanto, un recurso muy útil para superar la “brecha digital”.

Desde el punto de vista de la comunicación, los medios se han hecho eco de estas iniciativas, valorándolas también con entusiasmo y divulgando ampliamente la experiencia. Los expertos invitados como observadores han tenido ocasión de contemplar toda la infraestructura y desarrollo de las consultas, contribuyendo así a su difusión y al aumento de la experiencia y conocimientos en este campo. La realización de una encuesta sobre la propia e-consulta, en el caso de “Madrid Participa” y el posterior estudio sociológico y jurídico ha proporcionado un análisis de gran interés que aumenta las posibilidades de la generalización de este trabajo a muchos otros ámbitos.

El estímulo de estas experiencias ayuda a vertebrar la sociedad civil, ofreciendo a la ciudad motivos adicionales para participar. Se trata de una aportación muy relevante a este objetivo tan difícil para las grandes ciudades, en estos tiempos que corren, como es participar, y en el que han confluído vecinos, asociaciones vecinales y responsables del gobierno local. Tanto las e-consultas como la política actual del Ayuntamiento de Madrid, están consiguiendo una implicación y una vitalidad creciente por parte de las Asociaciones de Vecinos. Dichas asociaciones están ejerciendo un importante rol dinamizador entre los habitantes de los diversos barrios, y empujando a una participación cada vez mayor en la vida y decisiones del Municipio.

Para concluir hay que decir que esta experiencia no habría de ser nunca posible sin la participación de los socios tecnológicos del proyecto, que nos han proporcionado la plataforma tecnológica sobre la que se ha sustentado el proyecto, servidores de datos y votos, redes de comunicación, tecnología de encriptación, bases de datos, procesadores, terminales móviles, ordenadores...

La creación de una poderosa infraestructura tecnológica que ha tenido en cuenta todos los puntos críticos necesarios para el buen funcionamiento de la consulta y el respeto a los derechos de los ciudadanos es, por tanto, otra de las cuestiones que creemos se debe destacar, así como el hecho de la colaboración entre la administración y las grandes empresas del sector que han actuado como socios tecnológicos y a las cuales quiero expresar nuevamente nuestro agradecimiento.