

# Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Madrid Informe sobre el Diseño del Plan de Acción 2018-2020

---

Alba Gutiérrez Fraile, Investigadora independiente

## Tabla de Contenidos

<b>Resumen Ejecutivo: Madrid</b>	<b>2</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>6</b>
<b>II. Contexto de gobierno abierto en Madrid</b>	<b>7</b>
<b>III. Liderazgo y proceso multiactor</b>	<b>15</b>
<b>IV. Compromisos</b>	<b>21</b>
1. Creación de un buzón anónimo de denuncias	23
2. Madrid en datos	27
3. Panel de control de los compromisos de Gobierno	31
4. Transparencia en la gestión de residuos de la Ciudad de Madrid y creación de una plataforma de información de residuos de Madrid	34
5. Creación del Observatorio de la Ciudad	39
<b>V. Recomendaciones generales</b>	<b>43</b>
<b>VI. Metodología y fuentes</b>	<b>46</b>
<b>Anexo I. Resumen del desempeño del Ayuntamiento de Madrid a lo largo del desarrollo del plan de acción</b>	<b>49</b>



## Resumen Ejecutivo: Madrid

Este segundo plan de Madrid profundiza en medidas de mejora de la transparencia y de impulso de la participación ciudadana. Destacan positivamente como compromisos la creación del Observatorio de la Ciudad, un mecanismo de participación innovador formado por ciudadanos elegidos por sorteo y la creación del buzón anónimo de denuncias, que supone incluir por primera vez un compromiso relevante para la rendición de cuentas. Persiste como principal desafío institucionalizar la participación de actores no gubernamentales, incorporara otras áreas de gobierno y asegurar la implementación de las actividades de este plan frente a un cambio en el equipo

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una alianza mundial que reúne a reformadores de gobiernos y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los gobiernos más inclusivos, receptivos y responsables. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) monitorea todos los planes de acción para asegurar que los gobiernos hagan seguimiento a los compromisos y los cumplan. El Ayuntamiento de Madrid se unió a la AGA en 2016. Desde ese momento, Madrid ha implementado un plan de acción. Este reporte evalúa el diseño del segundo plan de acción del Ayuntamiento de Madrid.

### Descripción general del plan de acción

El segundo plan de acción del Ayuntamiento de Madrid 2018-2020 tiene una clara orientación a desarrollar nuevos instrumentos y mecanismos que sienten las bases de gobierno abierto en la ciudad. Pese a los avances significativos del Ayuntamiento de Madrid en gobierno abierto especialmente en los valores de transparencia y participación, los principales retos siguen siendo exte principios de gobierno abierto a los temas prioritarios para la ciudadanía. La implementación de este plan de acción se enfrenta al reto de un eventual cambio en el equipo de gobierno que puede surgir tras las elecciones de mayo de 2019.

Durante el proceso de desarrollo del Plan la participación de algunas áreas de gobierno previamente seleccionadas amplió el alcance temático de los compromisos. Sin embargo, el Ayuntamiento de Madrid solo alcanzó el nivel de

#### Tabla1.Vista rápida

Participa desde: 2016  
Plan de acción bajo revisión: segundo  
Tipo de informe: diseño  
Cantidad de compromisos: 5

#### Desarrollo del plan de acción

Existe un foro multiactor: no  
Nivel de influencia del público: consultar  
Actuó en contra del proceso de AGA: N/A<sup>1</sup>

#### Diseño del plan de acción

Compromisos relevantes a valores de OGP: 5 (100%)  
Compromisos transformadores: 1 (20%)  
Potencialmente estelares: 0 (0%)

#### Implementación del plan de acción

Compromisos estelares: N/A  
Compromisos completados: N/A



*consulta* durante el desarrollo del plan de acción según el Espectro de Participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública. Aunque se celebró una consulta pública y se dio el poder a la ciudadanía para decidir directamente uno de los compromisos del plan de forma directa, no hubo un diálogo regular con la ciudadanía ni justificación de las decisiones, y la publicación de la información sobre el proceso de desarrollo del plan fue insuficiente. Al contrario que en el primer plan de acción, en este caso no existió una reunión previa y presencial con la ciudadanía para abordar la creación del plan.

Este plan de acción contiene cinco compromisos orientados principalmente a la mejora en el acceso y comprensión por parte de la ciudadanía de la información y datos públicos, utilizando plataformas tecnológicas e incluyendo elementos de visualización de datos. También fomenta la participación ciudadana a través de la creación del Observatorio de la Ciudad, un mecanismo innovador formado por ciudadanos elegidos por sorteo. Por primera vez se incluye un compromiso relevante para la rendición de cuentas que consiste en la creación del buzón anónimo de denuncias. Si bien los cinco compromisos del plan de acción abordan aspectos relevantes para los valores de la AGA, algunos de éstos no tienen suficiente claridad en cuanto a los resultados esperados, lo que afecta a su ambición general.

**Tabla 2. Compromisos notables**

Descripción del compromiso	Sigüientes pasos	Estatus al final del ciclo de implementación.
<p><b>(1) Creación de un buzón de denuncias anónimas</b> para que cualquier persona pueda hacer llegar denuncias sobre casos de mala práctica o corrupción mediante un sistema que garantice su anonimato y su seguridad.</p>	<p>Acompañar el desarrollo técnico del buzón con medidas de sensibilización y difusión sobre el buzón tanto a la ciudadanía como a otras áreas del Ayuntamiento. Además, de las memorias anuales de la oficina municipal contra el fraude y la corrupción, sería importante publicar de forma desagregada- y en formato reutilizable-, por ejemplo, el tipo de denuncias dependiendo de la vía de entrada, del tipo de sector objeto de la denuncia, el número de denuncias recibidas y no tramitadas por la oficina y las razones, la fecha de entrada y la fecha de finalización de la tramitación</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>
<p><b>(4) Plataforma de información de residuos de Madrid.</b> Creación de un espacio web que permita a la ciudadanía consultar de forma interactiva, clara, visual, y sencilla la información sobre la gestión de residuos del Ayuntamiento de Madrid para avanzar en la gestión sostenible de los residuos.</p>	<p>Definir la estructura, organización y actualización de los contenidos de la plataforma de forma participada con la sociedad civil. El foro de residuos que se establece la Estrategia de gestión de residuos de la Ciudad de Madrid (actuación 38 de la estrategia) puede ser un buen espacio en el que trabajar esta definición conjunta. Así mismo, integrar y vincular la puesta en marcha de la plataforma con las acciones de la estrategia global de información y sensibilización hacia la gestión sostenible</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>

	de residuos (actuación 41 de la estrategia).	
<b>(5) Observatorio de la Ciudad.</b> Crear un espacio participación de personas elegidas por sorteo y que represente estadísticamente a la población de Madrid con el objetivo de articular de forma más precisa la voluntad de la gente.	Incluir mecanismos de información sobre el funcionamiento del Observatorio como la publicación de los órdenes del día, de las actas o retransmisión de las sesiones, los documentos utilizados y debatidos o la elaboración de memorias. Esto ayudaría a rendir cuentas y a capitalizar la experiencia para aprendizajes futuros.  Así mismo, después del primer año de vigencia del observatorio se sugiere evaluar de su funcionamiento tanto por parte del Ayuntamiento como de los propios ciudadanos participantes.	<i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i>

### Recomendaciones

Las recomendaciones del MRI tienen como objetivo informar sobre el desarrollo del próximo plan de acción y guiar la implementación del plan actual.

Tabla 3. Cinco recomendaciones CLAVE del MRI

Establecer un Foro Multiactor permanente como espacio de colaboración y participación continuada con la sociedad civil.
Crear un repositorio de información que contenga información clave sobre el desarrollo del proceso OGP.
Ampliar la participación y responsabilidad de otras áreas de gobierno y de los foros locales para avanzar en la institucionalización del proceso.
Asegurar la creación de compromisos más específicos y verificables.
Profundizar en la diversificación temática de los compromisos.

### Sobre el autor

**Alba Gutiérrez Fraile.** Investigadora y activista por la transparencia, calidad democrática y derechos humanos. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y Máster en desarrollo internacional por el ICEI, ha trabajado con organizaciones como CIECODE, Access Info Europe y XNet. Colabora con el Máster en periodismo de Investigación de URJC- Unidad Editorial y con el Máster de transparencia y acceso a la información de la UCM.

**La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)** tiene como objetivo asegurar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente de la AGA evalúa el desarrollo y la implementación de los planes de acción nacionales para promover el diálogo entre sus actores clave y mejorar la rendición de cuentas.



<sup>1</sup>El Comité Directivo de OGP aprobó y actualizó la [Estrategia de OGP para Gobiernos Locales el 29 de mayo de 2019](#). La resolución reemplaza la resolución de [Procedimientos de OGP para Gobiernos Locales](#) del 16 de julio de 2018, que establece que la participación de los gobiernos locales en OGP estaría sujeta a los mismos requisitos de procedimiento que los gobiernos nacionales, y que su participación estaría sujeta a revisión de procedimiento si actuaran en contra del proceso de OGP. Por lo tanto, al momento de escribir este informe, los participantes locales no están sujetos a revisión de procedimiento. La nueva estrategia, que se publicará en 2020, describirá cuáles serán las nuevas reglas y requisitos para gobiernos locales.

## I. Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una alianza global que reúne a reformadores del Gobierno y la sociedad civil para establecer planes de acción que resulten en gobiernos más incluyentes, receptivos y que rinden cuentas. Los compromisos planteados en los planes de acción pueden ser desarrollados a partir de iniciativas ya existentes, identificar pasos siguientes para finalizar reformas que ya se encuentran en proceso o iniciar procesos completamente nuevos. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) evalúa los planes de acción con el objetivo de asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Los líderes de la sociedad civil y del Gobierno utilizan dicha evaluación para reflexionar sobre sus propios avances y determinar si sus acciones han logrado impactos en la vida de las personas.

Madrid se incorporó a la AGA en 2016. Este informe abarca el desarrollo y diseño del segundo plan de acción del Ayuntamiento de Madrid para el periodo 2018-2020

El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) de la AGA se asoció con Alba Gutiérrez, investigadora independiente, quien llevó a cabo la presente evaluación. El objetivo del MRI es ofrecer recomendaciones y promover una conversación sobre el desarrollo e implementación de compromisos futuros. Para leer la descripción de la metodología del MRI, visite: <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

## II. Contexto de gobierno abierto en Madrid

*El Ayuntamiento de Madrid ha realizado avances significativos en materia de gobierno abierto principalmente en la mejora de la transparencia y en el impulso de la participación ciudadana. Los principales retos son extender el proceso e incorporar los principios de gobierno abierto a otras áreas de actividad prioritarias para la ciudadanía. Aunque este informe evalúa el desarrollo del plan de acción 2018-2020 durante el primer semestre del 2018, es importante destacar que, en mayo de 2019, la ciudad celebró elecciones. Se recomienda establecer una estrategia para dar continuidad a los proyectos enmarcados bajo el plan de acción de OGP.*

Madrid es la capital España y la ciudad más poblada, habitada por 3.2 millones de personas a principios de 2019<sup>1</sup>. La ciudad tiene capacidad de autogobierno: elige a sus propias autoridades, tiene autonomía presupuestaria y dispone competencias para regular y regir en varios ámbitos<sup>2</sup>.

A nivel de gobierno, durante el periodo de elaboración del plan de acción 2018-2020, la máxima autoridad era la entonces alcaldesa, Manuela Carmena, que lideraba la Junta de Gobierno, el órgano ejecutivo de dirección política y administrativa del Ayuntamiento de Madrid<sup>3</sup>. Además, a nivel ejecutivo, el Gobierno de Madrid se dividió en diez áreas de actividad y a nivel administrativo la ciudad tiene 21 juntas de distrito.

El Pleno del Ayuntamiento es el órgano legislativo y de control del Gobierno compuesto por 57 concejales de cuatro partidos, divididos en ese momento de la siguiente manera: Partido Popular (21), Ahora Madrid (20), Partido Socialista (9) y Ciudadanos (7). Los concejales son elegidos cada cuatro años y, a su vez, eligen al alcalde o alcaldesa<sup>4</sup>.

El equipo de Gobierno de la administración que desarrolló el plan de acción lo conformaba la plataforma Ahora Madrid, candidatura ciudadana que llegó al poder tras las elecciones de 2015, y que gobernó en minoría con el apoyo del Partido Socialista.

El Ayuntamiento de Madrid, de forma general, tiene competencias y presta servicios en áreas variadas, entre ellas, urbanismo y vivienda, servicios sociales, policía, salud pública, cultura, educación y deporte, medio ambiente y gestión de residuos, abastecimiento de agua, movilidad y transporte<sup>5</sup>. No obstante, el sistema de competencias en el Estado español, es complejo y gran parte de los poderes de los ayuntamientos se encuentran definidos por las bases y lineamientos establecidos en los niveles estatal y regional, incluida la capacidad de financiación<sup>6</sup>.

En los últimos años, el contexto de gobierno abierto en Madrid ha experimentado cambios sustanciales y mejoras. En 2016, Madrid entró a formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto y del Programa Piloto a nivel subnacional (hoy día: Programa OGP Local). Ya como programa subnacional conformado formalmente por la OGP, este informe analiza el diseño del segundo plan de acción del Ayuntamiento de Madrid<sup>7</sup>.

### Transparencia y acceso a la información

Antes de la incorporación a la Alianza, el Ayuntamiento de Madrid venía desarrollado una política activa para promover el acceso a la información y de apertura de los datos municipales. En noviembre de 2015 Madrid se adhirió a la Carta Internacional de Datos Abiertos (*Open Data Charter*)<sup>8</sup> y en julio de 2016 aprobó la Ordenanza de Transparencia, que contiene disposiciones específicas tanto de publicidad activa y apertura de datos como de derecho de acceso a la información que son más ambiciosas respecto a la Ley de Transparencia a nivel nacional<sup>9</sup>. Por ejemplo, la Ordenanza incrementa significativamente el volumen y calidad de la información que debe publicarse obligatoriamente en el Portal de Transparencia municipal – incluidas las agendas institucionales de los concejales, titulares de órganos directivos y personal eventual – y establece un mecanismo ágil y con menores

requisitos de identificación de las personas para solicitar información. En junio de 2017 la Ciudad aprobó el Plan de Actuación de Transparencia 2017-2019<sup>10</sup>, cuyo elemento más distintivo sea posiblemente la aprobación de un Catálogo de Información Pública que identifica quiénes son los diferentes responsables de cada uno de los contenidos sujetos a publicidad activa y la frecuencia de la actualización de la información. Entre otras medidas incluidas en el Plan destaca también la creación de la Comisión de Seguimiento de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid.

El Ayuntamiento de Madrid obtuvo la máxima puntuación posible en la más reciente edición (2017) del Índice de Transparencia de Ayuntamientos (ITA) que realiza la organización Transparencia Internacional España<sup>11</sup>. También es valorada positivamente en los 52 indicadores del Mapa Infoparticipa, desarrollado por el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la Universidad Autónoma de Barcelona<sup>12</sup>.

En cuanto al derecho de acceso a la información, desde la completa entrada en vigor de la Ley de Transparencia en diciembre de 2015 hasta diciembre de 2018, se registraron 2.835 solicitudes de información en el Ayuntamiento de Madrid y se resolvieron cerca del 90%. En 2018, en el 70 % de las solicitudes se concedió acceso a la información solicitada, en el 6% se concedió acceso parcial, en el 2% se denegó la información, en el 19 % la solicitud no se admitió a trámite y en el 3% restante la persona solicitante pidió que se cerrara el procedimiento que inició<sup>13</sup>. Por otro lado, de las 228 reclamaciones presentadas ante el Consejo de Transparencia<sup>14</sup> relativas a entidades locales y autonómicas entre 2016 y 2018, sólo dos corresponden al ámbito municipal de Madrid<sup>15</sup>.

En el primer plan de acción de gobierno abierto 2017, Madrid incluyó como compromisos la creación del Portal de Transparencia, la puesta en marcha de un registro de lobbies obligatorio y el impulso del Portal de Datos Abiertos<sup>16</sup>. También desarrolló proyectos de la visualización de los datos municipales como el portal de presupuestos abiertos del Ayuntamiento de Madrid<sup>17</sup> y ha promovido varias iniciativas de reutilización de la información del portal de datos abiertos a través del periodismo de datos<sup>18</sup>.

Según la encuesta de calidad de vida y satisfacción con los servicios en la Ciudad de Madrid de 2017, sólo el 42,5% de las personas encuestadas percibe que el Ayuntamiento de Madrid es bastante o muy transparente, aunque esta cifra ha incrementado frente al 32,4 % de 2014. Sin embargo, también se identifican espacios de mejora ya que la mitad de las personas encuestadas afirman que se sienten poco o nada informadas de lo que hace el Ayuntamiento<sup>19</sup>.

### **Participación ciudadana**

En cuanto a la participación ciudadana, a nivel normativo se encuentra regulada en el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid del 31 de mayo de 2004, que regula el Derecho a la Iniciativa y Propuesta Ciudadana y el Derecho a la Audiencia Pública. También la Ley estatal 39/2015<sup>20</sup> del Procedimiento Administrativo regula la participación de la ciudadanía en la producción normativa de todas las administraciones públicas españolas, incluido el Ayuntamiento de Madrid.

La participación ha sido la principal área de actividad de Madrid en gobierno abierto. En 2015, el Ayuntamiento de Madrid puso en marcha la plataforma web Decide Madrid, una web de participación en la que la ciudadanía puede participar en consultas públicas puestas en marcha por el ayuntamiento, así como proponer nuevas medidas o apoyarlas. Decide Madrid se ha convertido en un punto de referencia en materia de innovación en la participación ciudadana a nivel internacional, en julio de 2018 recibió el Premio al Servicio Público de la Organización de las Naciones Unidas<sup>21</sup>. Además, Decide Madrid se basa en la plataforma de software libre CONSUL y el Ayuntamiento de Madrid, ha contribuido significativamente a la extensión de las prácticas de participación directa y de CONSUL hacia otras ciudades, incluyéndolo como uno de los compromisos del programa piloto de la AGA<sup>22</sup>. La plataforma CONSUL es utilizada en junio de 2019 por más de 130 gobiernos de

30 países alrededor del mundo y que tiene una comunidad de desarrolladores activa que van mejorando la plataforma constantemente<sup>23</sup>.

En Julio de 2017, la plataforma Decide Madrid contaba con 329.610 usuarios y se habían producido 3.444 debates con 36.544 comentarios y 351.402 valoraciones a los debates. Por otro lado, desde su puesta en marcha hasta julio de 2017 se crearon 18.530 propuestas ciudadanas, que recibieron 2.327.145 apoyos en su conjunto<sup>24</sup>. Sin embargo, sólo dos propuestas ciudadanas han alcanzado hasta la fecha el umbral de los 27.064 apoyos (1% del censo de Madrid) necesarios para pasar a la segunda fase: [Madrid 100% sostenible](#) y el [billete de transporte único](#).

Un análisis digital de Decide Madrid, realizado en colaboración con participaLab de Medialab Prado<sup>25</sup>, señala que las propuestas ciudadanas son el instrumento más utilizado por los usuarios pero tendrían mayor éxito si se presentaran dentro del proceso de los presupuestos participativos. Resalta, además, que solo un 2% de los usuarios que realizaron una propuesta ciudadana también presentaron una propuesta en presupuestos participativos<sup>26</sup>. Los principales retos a futuro de la plataforma parecen estar, por tanto, en incrementar el número de usuarios y en fomentar la interacción y colaboración entre usuarios para que se consigan los apoyos necesarios para lograr propuestas exitosas<sup>27</sup>.

Respecto a las consultas públicas realizadas en Decide Madrid, el observatorio de la participación de Madrid<sup>28</sup>- un espacio de reflexión sobre los procesos participativos llevados a cabo en Madrid formado por más de 20 diferentes asociaciones, movimientos sociales, especialistas e investigadores de universidades formado en 2016- resalta que muchos de los procesos de consulta se plantean de forma muy compleja. Plantean incluir una formación previa, completa y clara, que habilite al mayor número de actores a participar plenamente. Proponen también ampliar los ámbitos de las consultas y apoyarse en los foros locales<sup>29</sup>.

Los foros locales son otro de los mecanismos de participación creados en 2016 por el Ayuntamiento de Madrid, son espacios de participación ciudadana en cada uno de los 21 distritos de la ciudad. El objetivo de estos espacios es impulsar la participación y la implicación activa de la ciudadanía y de las entidades sin ánimo de lucro en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas municipales desde la perspectiva de los distritos y fomentar el diálogo abierto entre la ciudadanía y las Juntas Municipales de Distrito. A su vez, se creó la red de foros locales para compartir información y como espacio de coordinación y formación<sup>30</sup>.

Según los datos disponibles, a 31 de diciembre de 2017 el número de inscritos era de 5.675, de los cuales 4.761 eran participantes individuales, 538 entidades y 376 vocales vecinos. Los foros locales elevaron un total de 233 propuestas a las juntas de distrito de las cuales se aprobaron 216, se habían ejecutado 34 y 182 se encontraban todavía en proceso de ejecución. En general, las personas que participaron en los foros locales están satisfechas con su participación, aunque expresan insatisfacción sobre los plazos de ejecución de las propuestas aprobadas. Algunos de los aspectos a mejorar expuestos por los participantes son: limitar los formalismos dado que inhiben la participación; mejorar la difusión digital y en papel; conseguir que los plenarios sean más dinámicos y amenos y; mejorar la información previa de las propuestas antes de aprobarse<sup>31</sup>.

Por otro lado, en abril de 2018, el Ayuntamiento creó el consejo sectorial de asociaciones y otras entidades ciudadanas para incluir a colectivos ciudadanos informales en este espacio de canalización de la participación ciudadana<sup>32</sup>.

En cuanto al proceso de la AGA, en el primer plan de acción de gobierno abierto 2017, varios de los cinco compromisos desarrollados por el Ayuntamiento de Madrid fueron considerados relevantes para la participación ciudadana<sup>33</sup> como el desarrollo de mecanismos para que la ciudadanía contribuya al proceso legislativo o el desarrollo de presupuestos participativos.

Respecto al proceso de presupuestos participativos, algunas de las necesidades de mejora planteadas por el observatorio de la participación de Madrid son: disponer de mayor tiempo

para el análisis y el debate de las propuestas, dar continuidad a los proyectos presentados en años anteriores, mayores recursos para la coordinación y la difusión, y la formación a la ciudadanía en presupuestos participativos<sup>34</sup>. Otro de los principales retos se encuentra en la ejecución posterior, en julio de 2018 sólo se habían ejecutado 71 proyectos de los 294 acumulados desde 2016. La propia Alcaldesa reconocía en prensa al respecto "Tardamos más de lo que queremos"<sup>35</sup>.

Según la encuesta de calidad de vida y satisfacción con los servicios en la Ciudad de Madrid, el 21,9% de las personas encuestadas ha participado en alguna consulta ciudadana en los últimos 12 meses. El 46,4% de los encuestados considera que el ayuntamiento facilita que los ciudadanos puedan participar en las decisiones que se adoptan. Este porcentaje supone un aumento significativo respecto a años anteriores, aunque sigue siendo bajo<sup>36</sup>.

### **Espacio cívico**

En cuanto al contexto del espacio cívico en Madrid, éste se encuentra muy vinculado al contexto de retroceso en libertades públicas y derechos de expresión, asociación y asamblea a nivel estatal provocado por las reformas legislativas de 2015 y que trasciende las competencias del Ayuntamiento de Madrid. Ese año se llevaron a cabo las reformas del Código penal y de la Ley de enjuiciamiento criminal y la aprobación de la ley de Seguridad Ciudadana, conocida como "Ley Mordaza"<sup>37</sup>. En noviembre de 2018, la Comisaria de DDHH del Consejo de Europa, Dunja Mijatović, remitió una carta al Congreso de los Diputados y al Senado de España expresando su preocupación por la situación de estos derechos y pidiendo reformas legislativas para garantizarlos<sup>38</sup>.

Por otro lado, en los últimos años los escándalos de corrupción política han venido cobrando relevancia en la esfera mediática y judicial en España<sup>39</sup>. Desde 2013 la preocupación ciudadana por la corrupción es elevada: según el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), es percibida como uno de los tres principales problemas del país<sup>40</sup>. En 2018 el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional situaba a España en el puesto número 20 entre los 28 países de la Unión Europea<sup>41</sup>.

En abril de 2017, el Ayuntamiento de Madrid firmó un pacto de integridad con Transparencia Internacional España<sup>42</sup>. Este pacto se realizó asociado al proceso de contratación de la empresa que gestiona la atención ciudadana de Madrid por distintos canales (Línea Madrid). En diciembre de 2018 terminó el seguimiento de la contratación y los expertos que participaron señalaron que existen ámbitos de mejora de cara al futuro, como mejorar la comunicación y la fluidez de la información hacia el público y los grupos de interés, la publicación de un informe sobre el cumplimiento de las cláusulas sociales del contrato y las mejoras de la calidad del servicio<sup>43</sup>.

En abril de 2018, empezó a funcionar la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción de Madrid, un organismo de supervisión independiente que dispone de funciones de inspección y de prevención<sup>44</sup>. La Oficina se había creado en 2016 pero su creación fue recurrida por la Delegación del Gobierno por considerar que invadía y duplicaba competencias del Estado. En abril de 2018 el Tribunal Superior de Justicia de Madrid rechazó el recurso presentado por la Delegación de Gobierno y la Oficina está en funcionamiento desde entonces<sup>45</sup>.

### **Relación del plan de acción con el contexto local**

El segundo plan de acción del Ayuntamiento de Madrid 2018-2020 incluye cinco compromisos y todo ellos tienen relevancia para alguno de los valores de la AGA. El plan aborda principalmente la esfera de la transparencia y de la apertura de datos a través de la generación de herramientas tecnológicas que faciliten un mayor acceso de los ciudadanos a la información municipal. En esta línea se encuentran la plataforma Madrid en datos; la plataforma de transparencia e información sobre la gestión de residuos y el panel de control de los compromisos del gobierno.

El plan también ahonda en el fomento de la participación ciudadana creando de un nuevo espacio innovador de participación presencial, el Observatorio de la Ciudad, compuesto por una muestra representativa de la ciudadanía de Madrid elegida por sorteo. También, por primera vez Madrid incluye un compromiso específico de rendición de cuentas que es la creación de un buzón anónimo de denuncias de mala práctica o corrupción.

Continuando con la línea del primer plan de acción, el segundo plan de acción del Ayuntamiento de Madrid 2018-2020 tiene una clara orientación a desarrollar nuevos instrumentos y mecanismos generales que sienten las bases de gobierno abierto en la ciudad más que centrarse en la selección de problemáticas o áreas de política sectoriales prioritarias.

Para entender el alcance del plan de acción en relación al contexto local hay varios elementos a tener en cuenta. En primer lugar, como muestran las secciones anteriores, el gobierno abierto en el Ayuntamiento de Madrid trasciende el propio proceso de la AGA. Es decir, el Ayuntamiento viene impulsando y desarrollando medidas - como la aprobación de un plan de transparencia 2017-2019, la apertura de los datos de los presupuestos y su visualización, o la creación de los foros locales- que forman parte del núcleo de los valores de la AGA, pero que no se han abordado o incluido en los planes de acción.

En su lugar, se podría decir que la agenda de la AGA, supone sólo una parte, aunque sustancial, de la agenda de gobierno abierto en el Ayuntamiento de Madrid. Esto se refleja en que parte de los desafíos asociados a mejorar las estrategias de participación y las problemáticas sujetas a mejora que aparecen en la sección del contexto de este informe - como el bajo porcentaje de personas que participan en procesos participativos, la desvinculación entre la participación online y presencial, el formalismo de los de los procesos, o la complejidad que presentan los procesos participativos- no se abordan en el plan de acción. En algunos casos se están trabajando en procesos paralelos<sup>46</sup> y, en otros, no hay evidencia de la puesta en marcha de medidas, como es el caso de la dilación en la ejecución de las medidas de los presupuestos participativos.

Por otro lado, sabiendo que el número máximo de compromisos a asumir por el gobierno en el plan de acción está limitado a cinco por el propio proceso de la AGA, es también importante mencionar otras de las principales problemáticas señaladas por la ciudadanía y que no se incluyen en el plan de acción. Según los últimos datos disponibles de la encuesta de calidad de vida y satisfacción con los servicios públicos de la ciudad de Madrid de 2017, los principales problemas para la ciudadanía de Madrid son la limpieza (46%), la contaminación del aire (31,6%) y el tráfico (25,3%)<sup>47</sup>. Los datos de ese año también muestran que aumentó el número de personas que opina que el Ayuntamiento dedica pocos recursos a vivienda, aparcamiento y transporte público<sup>48</sup>. Estos temas son también recurrentes entre las propuestas ciudadanas en la plataforma de participación Decide Madrid<sup>49</sup>.

Algunas de estas problemáticas están siendo abordadas en procesos fuera de la AGA como a través del plan de calidad del aire y cambio climático del Ayuntamiento de Madrid<sup>50</sup>, la nueva ordenanza de calidad del aire y protección contra la contaminación atmosférica<sup>51</sup>, el plan municipal de vivienda 2016-2019<sup>52</sup>, la nueva Ordenanza de Movilidad<sup>53</sup> el plan especial para la regulación de uso terciario en su clase de hospedaje<sup>54</sup>. También en procesos más amplios en los que se enmarcan las medidas del plan de acción como la Estrategia de Residuos de la Ciudad de Madrid 2018-2022<sup>55</sup>.

Precisamente, el compromiso del actual plan de gobierno abierto de creación de la plataforma de transparencia e información sobre la gestión de residuos, forma parte de la estrategia de residuos, y supone una evolución hacia la ampliación del gobierno abierto a áreas concretas de actividad reflejadas como prioritarias por la ciudadanía: la gestión sostenible de los residuos sólidos urbanos es una de las reclamaciones que lleva tiempo presente en la agenda de las organizaciones ecologistas y era uno de los puntos de la

propuesta de Decide Madrid "Madrid 100% sostenible" promovido por la plataforma Alianza por el Clima<sup>56</sup>.

Respecto a medidas en otros ámbitos, por su transversalidad y vinculación con los valores de la AGA, también cabe mencionar el estrategia del Ayuntamiento de Madrid para la implementación de la Agenda 2030, que se encontraba en proceso de elaboración cuando se elaboró este plan de acción<sup>57</sup>

Otro factor relevante que afecta el alcance del plan de acción en relación al contexto es la baja articulación de la sociedad civil de Madrid en torno al gobierno abierto. En general, la sociedad civil de Madrid está movilizada respecto a temas medioambientales y sociales- entre ellos, vivienda, pobreza energética, feminismo o los derechos de las personas refugiadas- e incluyen en sus prioridades aspectos relevantes para la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Sin embargo, el marco conceptual de gobierno abierto es nuevo y relativamente desconocido tanto para la sociedad civil como para la ciudadanía. Al respecto, la mayoría de las organizaciones que trabajan en el núcleo de los temas relacionados con gobierno abierto, como pueden ser Access Info, APRI, Civio, Fíltrala, PDLI, Transparencia Internacional España y que han estado involucradas en algún momento en los procesos de la AGA, desarrollan su trabajo principalmente a nivel estatal. También es el caso de la Coalición Pro Acceso en la que pocos de sus miembros se enfocan en Madrid.

Este factor, junto con la inexistencia de un foro multiactor permanente que articule los procesos de la AGA, hacen que la identificación de las prioridades de la sociedad civil en el contexto de gobierno abierto en Madrid sea compleja. Esto, por tanto, afecta al análisis en cuanto al alcance del plan de acción en relación al contexto local.

Finalmente, hay que destacar que en mayo de 2019 hubo elecciones municipales en Madrid que pueden afectar a la implementación del plan. El Ayuntamiento de Madrid entró a formar parte de la AGA bajo el gobierno de Ahora Madrid, que ganó las elecciones en 2015 con una agenda de impulso de temas de gobierno abierto y que ejerció un fuerte liderazgo - tanto político como técnico- en el impulso de las diferentes medidas de gobierno abierto dentro y fuera de la AGA. Los cambios en equipos de gobierno han demostrado presentar desafíos para los países y entidades participantes de la AGA, por lo que es importante armar una estrategia de continuación y mejora de las actividades que están siendo implementadas, buscando una mayor articulación de la sociedad civil en torno a la AGA, para buscar más ambición e innovación de las medidas en futuros planes.

---

<sup>1</sup>Datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) 2019, disponibles en: <http://bit.ly/2v6asMg>

<sup>2</sup>Artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, disponible en: <http://bit.ly/2UyWHF2>

<sup>3</sup>Ver información sobre la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, disponible en <https://bit.ly/2TO65Q8>

<sup>4</sup>Ver información sobre el Pleno de la Ciudad de Madrid, disponible en: <http://bit.ly/2VIPjDD>

<sup>5</sup>Artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Disponible en: <http://bit.ly/2UyWHF2>

<sup>6</sup>Especialmente tras la aprobación de la reciente Ley 27/2013, del 27 de diciembre de 2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, se ha limitado las competencias básicas de los ayuntamientos y su capacidad presupuestaria y financiera. Ley 27/2013, del 27 de diciembre de 2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, disponible en <https://bit.ly/2WvEu8S>

<sup>7</sup>Ver página web de la Ciudad de Madrid en el repositorio de OGP, disponible en <http://bit.ly/2DeVNmB>

<sup>8</sup> Adhesión de la Ciudad de Madrid a la Carta Internacional de Datos Abiertos, disponible en: <http://bit.ly/2lkwP9A>

<sup>9</sup>Ver el capítulo V de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid sobre Reutilización de la información del sector público que adapta que desarrolla la Ley estatal 37/2007, de 16 de noviembre de 2007, disponible en: <http://bit.ly/2VJjXwP>. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno es la ley nacional disponible en: <https://bit.ly/2Y0CHea>

<sup>10</sup>Plan de Actuación de Transparencia 2017-2019, disponible en: <http://bit.ly/2UDZixJ>

<sup>11</sup>Índice de Transparencia de Ayuntamientos (ITA) 2017 de Transparencia Internacional España, disponible en: <http://bit.ly/2ICEI9s>

- <sup>12</sup>Mapa Infoparticipa desarrollado por el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la Universidad Autónoma de Barcelona <http://www.mapainfoparticipa.com/index/mapa/>
- <sup>13</sup>Los Datos sobre el procedimiento de Acceso a la información pública de la Ciudad de Madrid están disponibles en <http://bit.ly/2P7QdXW>
- <sup>14</sup>El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) es un organismo independiente encargado de velar por el cumplimiento de la Ley de transparencia a nivel estatal. Se encarga de las reclamaciones de comunidades autónomas y entidades locales que no cuentan con un Consejo de transparencia propio.
- <sup>15</sup>Datos disponibles en la web del Consejo de Transparencia <https://www.consejodetransparencia.esy>  
<http://bit.ly/2KzKECU>
- <sup>16</sup>Ver Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017 del Ayuntamiento de Madrid, disponible en: <http://bit.ly/2GchLqY>
- <sup>17</sup> Ver el portal de presupuestos abiertos del Ayuntamiento de Madrid, en:  
<https://presupuestosabiertos.madrid.es/es/>
- <sup>18</sup>Por ejemplo la iniciativa DataMad 2017 y los premios de periodismo de datos (<https://medialab-prado.github.io/datamad2017/>). Pueden verse más iniciativas desarrolladas por la Ciudad de Madrid en el informe Final de Madrid 2017 del Mecanismo de Revisión Independiente, disponible en: <http://bit.ly/2KEgqYf>
- <sup>19</sup>Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid 2017, disponible en: <http://bit.ly/2KC4yqE>
- <sup>20</sup>Ver concretamente el artículo 133 de la Ley 39/2015 sobre Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, disponible en: <http://bit.ly/2lvT2Aa>
- <sup>21</sup> La plataforma Decide Madrid fue premiada en 2018 como servicio público por la ONU por afrontar el reto de “establecer modelos de gobernanza más abiertos, transparentes, participativos e inclusivos”. Ver nota de prensa del Ayuntamiento de Madrid, 07/06/2018: <http://bit.ly/2lxAPTk>
- <sup>22</sup>Ver el Informe Final 2017 del Ayuntamiento de Madrid del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) de la AGA, J. Ignacio Criado (p.44)
- <sup>23</sup>Ver información de la Plataforma CONSUL, disponible en: <http://consulproject.org/es/>
- <sup>24</sup>Área de participación ciudadana, transparencia y gobierno abierto del Ayuntamiento de Madrid, *Informe procesos de participación ciudadana realizados en la ciudad de Madrid junio 2015 – julio 2017*, disponible en <http://bit.ly/2V13eKl>
- <sup>25</sup>Medialab Prado es un laboratorio ciudadano del dependiente del Ayuntamiento de Madrid que funciona como lugar de encuentro para la producción de proyectos culturales abiertos, se han impulsado varias iniciativas relacionadas con el impulso e innovación en la participación ciudadana a través de participaLab.
- <sup>26</sup>Saya Saulière et al, *Análisis digital de Decide Madrid: Usuarios, temáticas y estrategias para el fortalecimiento de comunidades y de propuestas*, Septiembre 2017. Comunidades Colaborativas en colaboración con ParticipaLab, MediaLab-Prado. Disponible en <http://bit.ly/2D93PNB>
- <sup>27</sup>Herranz, Cristina et al, *Estrategias en Comunidades y Redes Sociales Digitales para Fomentar las Prácticas Participativas*, Documento para su presentación en el IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 24 al 27 de septiembre de 2018. Disponible en <http://bit.ly/2UC5tdC>
- <sup>28</sup>Observatorio de la participación de la Ciudad de Madrid, disponible en <http://bit.ly/2LIVHPS>
- <sup>29</sup>Carta Fundacional Observatorio de la Participación Ciudadana de Madrid y ¿Cómo participa Madrid!? Conclusiones y propuestas de las II Jornadas 24 de noviembre de 2017. Disponible en <http://bit.ly/2V171Hu>
- <sup>30</sup>Reglamento Orgánico de Funcionamiento de los Foros locales en los distritos de Madrid de 23 de diciembre de 2016, disponible en <http://bit.ly/2GgGllD> y espacio web de los Foros Locales, disponible en <https://foroslocales.madrid.es/> y <https://foroslocales.madrid.es/red/>
- <sup>31</sup>Informe anual de los foros locales de 2017, Área de coordinación territorial y cooperación público- social del Ayuntamiento de Madrid, disponible en <http://bit.ly/2XeGiqn>
- <sup>32</sup>Reglamento del Consejo Sectorial de Asociaciones y otras Entidades Ciudadanas (que sustituye al antiguo Consejo Sectorial de Asociaciones creado en 2009) <http://bit.ly/2GpiyoP>
- <sup>33</sup>Para más información ver el Informe Final de Madrid 2017 del Mecanismo de Revisión Independiente, op cit.
- <sup>34</sup>Carta Fundacional Observatorio de la Participación Ciudadana de Madrid y ¿Cómo participa Madrid!? Conclusiones y propuestas de las II Jornadas 24 de noviembre de 2017.
- <sup>35</sup>Carlos del Castillo, *Madrid: cuando la participación política del siglo XXI choca contra la burocracia del XIX*, El diario.es, 12 julio de 2018, disponible en <http://bit.ly/2D8YZjp>
- <sup>36</sup>Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid 2017.
- <sup>37</sup>Ver más sobre estas reformas legislativas de 2015 en *RSF expresa su preocupación por la acumulación de sentencias contrarias a las libertades de expresión e información*. Disponible en: <http://bit.ly/2ljqc7q>
- <sup>38</sup>Carta de la Comisaria de DDHH del Consejo de Europa, DunjaMijatović al parlamento de España, disponible en: <http://bit.ly/2UCzYbo>
- <sup>39</sup> Según los datos estadísticos disponibles del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) entre julio de 2015 y marzo de 2018 se abrieron 295 procedimientos judiciales relacionados con delitos de corrupción con un total de 1.713 personas acusadas. Datos disponibles en: <http://bit.ly/2UhLRhF>
- <sup>40</sup> Los datos desagregados de los barómetros mensuales del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) pueden verse en: <http://bit.ly/2GopluG>
- <sup>41</sup> Ver los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional España, en: <http://bit.ly/2UXwvmW>

---

<sup>42</sup>El Pacto de Integridad (PI) es una idea-herramienta destinada a autoridades gubernamentales y empresas licitadoras con el propósito de reducir la corrupción, aumentando la eficiencia en la asignación de recursos públicos, mediante el incremento de la transparencia en las contrataciones del sector público. Ver Transparencia Internacional España, *TI-España suscribe el primer Pacto de Integridad en este país con el Ayuntamiento de Madrid*: <http://bit.ly/2UZOAKl>

<sup>43</sup>Transparencia Internacional España, *Culmina el Pacto de Integridad con el Ayuntamiento de Madrid*, disponible en: <http://bit.ly/2UHhbvG>

<sup>44</sup> Reglamento orgánico de la Oficina municipal contra el Fraude y la Corrupción (13 enero de 2017), disponible en: <http://bit.ly/2V3yh6k>

<sup>45</sup> ABC, *El TSJM da vía libre a la Oficina Anticorrupción de Carmena tras rechazar el recurso de Dancausa*, 11/04/2018, disponible en: <http://bit.ly/2UHHkze>

<sup>46</sup>Ver el Informe anual de los foros locales de 2017, Área de coordinación territorial y cooperación público- social del Ayuntamiento de Madrid, disponible en <http://bit.ly/2XeGjqn> o el Plan de Actuación de Transparencia 2017-2019, disponible en: <http://bit.ly/2UDZixJ>

<sup>47</sup>Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid 2017, disponible en: <http://bit.ly/2KC4ygE>

<sup>48</sup>Ibíd.

<sup>49</sup>En la web Decide Madrid, hay 1275 propuestas ciudadanas bajo la categoría de urbanismo (que contienen propuestas sobre vivienda); 1220 propuestas ciudadanas en la categoría de movilidad, y 1000 propuestas ciudadanas en la categoría de medioambiente. Existen también 1417 propuestas ciudadanas en la categoría 'Medios' que comprenden diferentes temáticas. ver: <https://decide.madrid.es/proposals>

<sup>50</sup>Ver Plan de calidad del aire de la Ciudad de Madrid, disponible en <http://bit.ly/2L7wSYi>

<sup>51</sup>Ver debate en Decide Madrid sobre la nueva ordenanza de Calidad del Aire y Protección contra la Contaminación Atmosférica <http://bit.ly/2GvnliU>

<sup>52</sup>Ver el Plan Municipal de Vivienda 2016-2019, disponible en <http://bit.ly/2L1ABqu>

<sup>53</sup>Ver consulta en decide Madrid sobre las 18 líneas maestras de la nueva Ordenanza de Movilidad <http://bit.ly/2ZuTKnU>

<sup>54</sup>Plan Especial para la regulación de uso terciario en su clase de hospedaje de 2019, disponible en: <http://bit.ly/2UzRE2f>

<sup>55</sup>Estrategia de Residuos de la Ciudad de Madrid 2018-2022, disponible en: <http://bit.ly/2PkdQMT> [consultado el 26/12/2018]

<sup>56</sup>La Alianza por el Clima es una plataforma formada por más de 400 organizaciones que luchan contra el cambio climático global: <http://alianza-clima.blogspot.com/>

<sup>57</sup>Borrador de la estrategia del Ayuntamiento de Madrid para la implementación de la agenda 2030, 31 de marzo de 2018 <http://bit.ly/2UGsgNe>

### III. Liderazgo y proceso multiactor

En el Ayuntamiento de Madrid existió un compromiso político de alto nivel con la AGA durante el desarrollo del plan de acción 2018-2020. El proceso fue liderado por el Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto. El desarrollo del segundo plan contó con la participación de otras áreas de gobierno ampliando el alcance temático de los compromisos y avanzando en la extensión del gobierno abierto. Sin embargo, aunque se celebró una consulta pública y se dio el poder a la ciudadanía para decidir directamente uno de los compromisos del plan de forma directa, no hubo un diálogo regular con la ciudadanía ni justificación de las decisiones y la publicación de la información sobre el proceso de desarrollo del plan fue insuficiente.

#### 3.1 Liderazgo

En esta sección, se describe el liderazgo y contexto institucional del Ayuntamiento de Madrid en su participación en la AGA durante el periodo de desarrollo del plan de acción 2018-2020. No refleja los cambios institucionales a partir de las elecciones municipales en mayo de 2019.

El Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto fue la institución responsable del proceso de la AGA en el Ayuntamiento de Madrid durante el periodo de desarrollo del plan de acción y primeros meses de su implementación. El concejal Pablo Soto fue el titular de esta área y ejerció el liderazgo institucional. A nivel operativo, de planificación y coordinación, dos personas dentro de esta área co-dirigían el proceso de la AGA: Victoria Anderica, Directora del Proyecto de Transparencia; y Miguel Arana, Director del Proyecto de Participación Ciudadana. Estas dos personas actuaban además como puntos de contacto para la AGA dentro del Ayuntamiento de Madrid.

Durante el periodo de incorporación del Ayuntamiento de Madrid a la AGA y el desarrollo del primer plan de acción, la alcaldesa Manuela Carmena participó activamente en el impulso y la promoción pública del proceso<sup>1</sup>. En este segundo plan de acción, el liderazgo político y la promoción del proceso los ha llevado a cabo directamente el Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto.

Según la entonces Directora de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid, para el segundo plan de acción se fijaron como objetivo amplificar el impulso político y extender el liderazgo del proceso a otras áreas del gobierno<sup>2</sup>. Como resultado, al evento de presentación del segundo plan de acción asistieron, además del entonces concejal Pablo Soto, concejales de otras dos áreas de gobierno<sup>3</sup>.

Si bien existe un compromiso político del alto nivel con la AGA en el Ayuntamiento de Madrid, el proceso no está regulado por ningún mandato vinculante y no hay un presupuesto ni un personal específicos destinados al proceso de la AGA más allá del tiempo dedicado por los diferentes actores involucrados en la implementación de los compromisos. Los puntos de contacto coordinan directamente el proceso y no existe ningún mecanismo o espacio institucional de coordinación. Según las entrevistas mantenidas con el personal del Ayuntamiento, la implementación de los compromisos de este plan es financiada a través del presupuesto general del Ayuntamiento de Madrid 2019<sup>4</sup>.

Por otro lado, el liderazgo del Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto durante la construcción del plan (un área que enfatiza la innovación tecnológica) se refleja en el hecho de que la mayoría de los compromisos aborda de manera predominante el desarrollo de herramientas tecnológicas, incluida la de visualización web de datos.

### 3.2 Proceso multiactor durante del desarrollo del plan de acción

En 2017, la AGA adoptó los “Estándares de Participación y Cocreación”, desarrollados para apoyar la participación y cocreación con la sociedad civil en todas las fases del ciclo de la AGA. Todos los miembros de la AGA deben cumplir con dichos estándares. Su objetivo es elevar el nivel de ambición y calidad de la participación durante el desarrollo, implementación y evaluación de los planes de acción de la AGA.

Por favor consulte el Anexo I para leer un resumen del desempeño del Ayuntamiento de Madrid en cuanto a la implementación de los Estándares de Cocreación y Participación en todas las fases del desarrollo del plan de acción.

Tabla [3.2]: Nivel de participación del público

El MRI adaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para aplicarlo al proceso de AGA<sup>5</sup>. Este analiza el nivel de influencia que tiene el público en los contenidos del plan de acción. De acuerdo con el espíritu de la AGA, la mayoría de los países deberían aspirar al nivel de “colaborar”.

Nivel de influencia del público		Durante el desarrollo del plan de acción
Empoderar	El Gobierno entregó el poder de toma de decisiones a los miembros del público.	
Colaborar	Hubo un diálogo constante Y el público contribuyó a definir la agenda.	
Involucrar	El Gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público.	
Consultar	El público tuvo la oportunidad de hacer aportaciones.	✓
Informar	El Gobierno ofreció información al público sobre el plan de acción.	
Sin consulta	No hubo consulta	

#### Foro multiactor

El Ayuntamiento de Madrid no estableció un foro multiactor durante el desarrollo del segundo plan de acción. Tampoco hay evidencia de la existencia de espacios regulares de interacción, participación y deliberación de la sociedad civil.

#### Participación y colaboración a lo largo del desarrollo del plan de acción

El Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, al frente del proceso, invitó a algunas áreas de gobierno a incluir compromisos en el plan de acción. Esta invitación se realizó de forma selectiva: se contactó únicamente a aquellas áreas que se consideró que estaban interesadas y sensibilizadas con los valores de gobierno abierto<sup>6</sup>. Las áreas y organismos contactados fueron el Área de Gobierno de Medioambiente y Movilidad, el Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social y la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción. Las tres propusieron, respectivamente, los siguientes compromisos que se incluyeron en el borrador del segundo plan de acción: transparencia en la gestión de residuos de la Ciudad de Madrid y creación de una plataforma de información de residuos de Madrid; Madrid en datos; y un buzón anónimo de denuncias. Por su parte, el Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto incluyó un cuarto compromiso: la creación del observatorio de la Ciudad.

El borrador con los cuatro compromisos propuestos fue sometido a consulta pública en la plataforma Decide Madrid: se abrió a comentarios y se invitó a la ciudadanía a proponer directamente un quinto compromiso<sup>7</sup>. El plazo de consulta fue inicialmente de diez días, desde el 20 hasta el 30 de junio de 2018, y posteriormente se amplió hasta el 8 de julio de 2018, según la Directora de Transparencia a petición de los foros locales<sup>8</sup>.

La información sobre la consulta pública fue publicada en un comunicado de prensa el 21 de junio de 2018 que especificaba los plazos y las formas de participar<sup>9</sup>. También se difundió por redes sociales como Twitter y Facebook<sup>10</sup>. No se dispone de evidencia sobre si se invitó a participar de forma específica a actores relevantes o interesados tales como los foros locales, asociaciones de vecinos, organizaciones de la sociedad civil o las personas registradas en Decide Madrid<sup>11</sup>.

En la consulta pública se recibieron 74 propuestas de compromiso y 13 comentarios sobre los compromisos ya incluidos en el borrador<sup>12</sup>. De las propuestas recibidas, el área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto decidió incluir en el plan de acción la del *panel de control de los compromisos de gobierno*.

Según los entonces puntos de contacto en el Ayuntamiento de Madrid para la AGA, la decisión de incluir como compromiso el panel de control de los compromisos de Gobierno se basó en la relevancia para los valores de gobierno abierto que tenía esta propuesta respecto a otras propuestas recibidas<sup>13</sup>. Sin embargo, Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto no ha publicado los criterios con base a los que tomó esa decisión y no ha expuesto claramente de forma pública las razones que la justifican. El Ayuntamiento de Madrid tampoco publicó una respuesta fundamentada sobre el resto de las contribuciones realizadas durante la consulta pública, ni comunicó al resto de las áreas involucradas la existencia de comentarios o propuestas dentro de su ámbito de competencia.

Hay que señalar que algunos de los compromisos incluidos en el segundo plan de acción ya se estaban diseñando dentro de procesos que trascienden este plan de acción y que tienen especificidades en cuanto al alcance y la articulación de la participación. Este es el caso de la iniciativa del Observatorio de la Ciudad que se venía gestando en el seno de ParticipaLab del Medialab Prado desde 2017 y que fue sometida a consulta pública previa en marzo de 2018; o del buzón de denuncias anónimas, donde hubo una reunión de Carlos Granados, Director Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción de la Ciudad de Madrid, con representantes de la organización Filtrala (experta en buzones de denuncias) el 10 de mayo de 2018 para hablar de la Tecnología utilizada en buzones de denuncias. En cuanto al compromiso de la transparencia en la gestión de residuos, éste forma parte de la Estrategia de residuos de la Ciudad de Madrid (en concreto la Actuación 40 de la Estrategia). La Estrategia de Residuos fue sometida a consulta pública en Decide Madrid del 13 de julio al 6 de septiembre de 2018<sup>14</sup>.

El 11 de julio de 2018 tuvo lugar un evento de presentación del segundo plan de acción en Medialab Prado en el que participaron quienes eran delegados de las distintas áreas de gobierno: Pablo Soto, delegado del Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto; Inés Sabanés, delegada del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, y Nacho Murgui, delegado del Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social. Según la nota de prensa publicada, también estuvieron presentes representantes de Greenpeace, Ecologistas en Acción y Access Info Europe<sup>15</sup>.

La información del evento fue difundida por redes sociales y en la página web de Medialab Prado con una semana de antelación<sup>16</sup>. No se dispone de evidencia concluyente sobre si hubo difusión del evento más específica entre actores interesados- por ejemplo, a través de listas de correo- aunque en este caso sí se invitó a participar como fila 0 a algunas asociaciones y organizaciones como es el caso de Civio o Filtrala<sup>17</sup>. Según participantes presentes, asistieron alrededor de 70 personas y fue una sesión bastante abierta y participada. Se presentaron los compromisos incluidos y se habló del proceso que se siguió para la inclusión del Panel de Control de los compromisos del Gobierno<sup>18</sup>. Sin embargo, no existe listado de asistentes, vídeo de la sesión, o informes sobre la misma, que ayuden a

determinar con mayor profundidad el contenido tratado en el encuentro y el volumen de asistencia.

Por todo lo expuesto, respecto al nivel de influencia del público y al alcance y calidad de la participación, el Ayuntamiento de Madrid se encuentra en el nivel de consulta según la escala de participación IAP2<sup>19</sup>. La ciudadanía tuvo la oportunidad de hacer aportaciones al plan durante la consulta pública en Decide Madrid. Pero, si bien se dio el poder a la ciudadanía de tomar decisión sobre uno de los compromisos del plan de forma directa, no quedó claro cómo fueron canalizados sus aportes, ni hubo un diálogo constante y regular con la ciudadanía en la definición de la agenda.

### Recomendaciones de cocreación y participación durante el desarrollo

Madrid demostró avances y un buen desempeño en las áreas de participación directa en la consulta pública y una ligera transversalización del proceso. Por ejemplo, se logró mayor participación en la consulta realizada en Decide Madrid donde la ciudadanía presentó 74 propuestas para incluir como compromisos frente a los 12 comentarios recibidos durante la consulta de primer plan de acción. Además, el segundo plan de acción contiene compromisos propuestos directamente por cuatro áreas de gobierno u oficinas municipales diferentes, así como un quinto compromiso propuesto directamente por la sociedad civil, ampliando el alcance temático de los compromisos y contribuyendo a ampliar el proceso más allá de Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto.

Algunas áreas en las que el Ayuntamiento de Madrid puede mejorar son:

- **Articulación de la participación a nivel interno.** La invitación a participar en el proceso de la AGA a otras áreas de gobierno ha tenido un alcance limitado principalmente por tres razones: 1) el Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto sólo invitó a tres áreas específicas; 2) no las involucró en el proceso participativo general más allá de la redacción de sus propios compromisos; por ejemplo, no se informó a las áreas correspondientes de los comentarios que sus compromisos recibieron en la consulta pública en Decide Madrid o sobre las nuevas propuestas relacionadas con sus competencias sugeridas en la misma; 3) la responsabilidad de otras áreas en la implementación siguió siendo limitada. De acuerdo con el texto del plan de acción, sólo el Área de Gobierno de Medioambiente y Movilidad ha designado una persona de contacto específica del área. En el resto de los compromisos, la persona de contacto y responsable de la implementación pertenece al Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto.
- **Alcance de la participación de la sociedad civil.** El proceso de elaboración de las propuestas y prioridades fue principalmente desarrollado desde el Ayuntamiento y más allá de la consulta pública puntual en Decide Madrid no ha habido colaboración y participación de la ciudadanía de forma estable y continuada.
- **Calidad de la participación de la sociedad civil.** En términos cuantitativos, la consulta realizada en Decide Madrid logró un incremento significativo de las propuestas recibidas- como se ha comentado, se presentaron 74 propuestas y 13 comentarios frente a los 12 comentarios al anterior plan de acción. No obstante, en términos cualitativos, un número significativo de las propuestas realizadas por la ciudadanía no estaba directamente relacionado con temas de gobierno abierto.
- **Transparencia en el proceso y publicación de información con anticipación.** Si bien el Ayuntamiento de Madrid publicó información sobre el proceso de consulta en Decide Madrid con objetivos de la consulta y fechas para participar, hasta ese momento no había información previa publicada ni se contactó con actores relevantes interesados informando sobre la puesta en marcha del proceso de desarrollo del segundo plan. Además, la publicación y difusión de la información sobre la consulta en Decide Madrid fue publicada un día después de que se hubiera

abierto el proceso de participación, que inicialmente dio un plazo de diez días para realizar aportaciones y comentarios, y posteriormente fue extendido a 19 días. Aunque hubo un incremento cuantitativo significativo en las propuestas recibidas en la consulta pública, las principales organizaciones de la sociedad civil expertas en temas de gobierno abierto no participaron en la consulta y, en el caso de Transparencia Internacional que sí envió aportaciones, éstas llegaron fuera de plazo<sup>20</sup>.

Por otro lado, a pesar de que uno de los compromisos fue decidido directamente por la ciudadanía, el gobierno no aclaró de qué manera se integraron los comentarios y propuestas del público ni ofreció justificación sobre cómo se tomó las decisiones para incluir este compromiso específico y no otros. Tampoco existe información publicada que permita la trazabilidad en la toma de decisiones sobre la elaboración del plan.

Para mejorar al desempeño en dichas áreas, la investigadora del MRI recomienda lo siguiente:

- **Abrir la participación en el diseño de futuros planes de acción a más áreas de gobierno y otros organismos municipales.** Esto contribuiría no sólo continuar en la ampliación temática de los compromisos que se incluyan en futuros planes de acción, sino también a sensibilizar y a aumentar la comprensión sobre temas de gobierno abierto a otras áreas de gobierno.
- **Creación de un espacio de colaboración y participación sostenida y continuada con la sociedad civil.** Involucrar a través de este mecanismo a la sociedad civil y a la ciudadanía desde el inicio del proceso de diseño y definición del plan de acción de forma regular y periódica más allá de una consulta pública puntual y acotada. Por ejemplo, en la configuración consensuada del calendario y fases del proceso de creación del siguiente plan de acción, en la identificación y definición de necesidades y en la deliberación y toma de decisiones sobre la priorización de compromisos.
- **Publicar información previa sobre la AGA y sobre el calendario y cronograma.** En el proceso de desarrollo de futuros planes de acción para asegurar que los actores interesados estén informados y preparados para participar en todas las fases del proceso con antelación suficiente. Se recomienda además, crear un repositorio de información que contenga información clave sobre el desarrollo del proceso, incluyendo la justificación y trazabilidad de las decisiones. Por ejemplo, fechas de reuniones, listado de participantes, actas, informes sobre propuestas y la generación de los compromisos, etc.
- **Impulsar acciones de sensibilización y capacitación de la ciudadanía.** Esto ayudaría a avanzar hacia una participación más amplia y de calidad durante los próximos procesos consultivos. Por ejemplo, lanzando campañas en redes sociales más allá de la difusión concreta de la consulta, realizando jornadas temáticas o talleres o, creando grupos de reflexión y debate con diferentes actores sociales locales para dar a conocer el alcance y los conceptos principales del gobierno abierto.

---

<sup>1</sup>Ver el Informe Final 2017 de la Ciudad de Madrid del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM), J. Ignacio Criado (p.4).

<sup>2</sup>Victoria Anderica,(Directora del Proyecto de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid); entrevista de la investigadora IRM el 17 de diciembre de 2018. Granados (Director Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción de la Ciudad de Madrid), entrevista de la investigadora IRM 16 de enero de 2019. Reyes Montiel Mesa (Jefa de Gabinete del Área de Movilidad y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Madrid), entrevista de la investigadora IRM el 21 de enero de 2019.

<sup>3</sup>Ver anuncio del evento de presentación en Medialab-Prado: <http://bit.ly/2UhACWz>

<sup>4</sup>Victoria Anderica(Directora del Proyecto de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid); entrevista de la investigadora IRM el 17 de diciembre de 2018. Gregorio Planchuelo (Director General de participación ciudadana) entrevista de la investigadora IRM el 16 de enero de 2019. Carlos Granados (Director Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción de la Ciudad de Madrid) entrevista de la investigadora IRM el 16 de enero de 2019. Reyes Montiel Mesa (Jefa de Gabinete del Área de Movilidad y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Madrid) entrevista de la investigadora IRM el 21 de enero de 2019.

<sup>5</sup> "Espectro de Participación Pública de IAP2", 2014 <http://bit.ly/2P8Nj5b>

<sup>6</sup>Según las entrevistas mantenidas, las formas de contacto fueron principalmente informales y a través de reuniones presenciales. Victoria Anderica(Directora del Proyecto de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid); entrevista de la investigadora IRM el 17 de diciembre de 2018. Carlos Granados (Director Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción de la Ciudad de Madrid) entrevista de la investigadora IRM el 16 de enero de 2019. Reyes Montiel Mesa (Jefa de Gabinete del Área de Movilidad y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Madrid) entrevista de la investigadora IRM el 21 de enero de 2019.

<sup>7</sup> ver Decide Madrid: <https://decide.madrid.es/legislation/processes/51/proposals>

<sup>8</sup>Entrevista con Victoria Anderica(Directora del Proyecto de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid); entrevista de la investigadora IRM el 16 de enero de 2019. Los foros locales son los espacios de participación en los que las personas y las entidades sin ánimo de lucro se pueden reunir para debatir y trabajar en iniciativas para mejorar la ciudad desde la perspectiva de sus barrios y distritos. Hay un Foro Local en cada uno de los 21 distritos de la ciudad. Ver: <https://foroslocales.madrid.es/>

<sup>9</sup> Ver comunicado de prensa del Ayuntamiento de Madrid: <http://bit.ly/2v71Gxu>

<sup>10</sup> Ver ejemplos de la difusión de la consulta pública: <http://bit.ly/2P6LNjS>; <http://bit.ly/2UCHoLuy> de la ampliación del plazo <http://bit.ly/2Dd75YD>

<sup>11</sup> El Ayuntamiento de Madrid no ha facilitado evidencias sobre este tipo de difusión aunque parece que es posible que se enviaran invitaciones a participar por email tanto a los foros locales como a las personas inscritas en Decide Madrid. Como parte del trabajo de investigación la IRM envió cuestionarios a los 21 foros locales (uno por distrito) pero los resultados no son concluyentes ni representativos ya que se basan en tres respuestas recibidas. De las tres respuestas, una de las personas representantes de los foros locales confirma que recibió invitación expresa a participar. También se enviaron encuestas a algunas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en gobierno abierto (Fíltrala, Civio, Transparencia Internacional España y Access Info), sólo Transparencia Internacional confirmó que recibió invitación por email para participar en la consulta pública.

<sup>12</sup>Proceso de consulta pública del segundo plan de acción en decide Madrid: <http://bit.ly/2v64efz>

<sup>13</sup> Según entrevista mantenida con los puntos de contacto Victoria Anderica (Directora del Proyecto de Transparencia); y Miguel Arana (Director del Proyecto de Participación Ciudadana) con la investigadora IRM el 17 de diciembre de 2018, la decisión de incluir como compromiso el panel de control de los compromisos de Gobierno se basó en la relevancia para los valores de gobierno abierto que tenía esta propuesta respecto a otras propuestas recibidas.

<sup>14</sup> Para información específica sobre la creación de estos compromisos ver las secciones de los compromisos 1, 4 y 5 de este informe.

<sup>15</sup>"El Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto, a debate", nota de prensa Ayuntamiento de Madrid, 11 de julio de 2018, disponible en: <http://bit.ly/2UF35L1>

<sup>16</sup> ver la publicación de la información sobre el evento en Medialab en redes sociales en: <http://bit.ly/2ICNRzb>; <http://bit.ly/2XfmvDh>; <http://bit.ly/2lwAArN> y en la página web de Medialab Prado <http://bit.ly/2UhACWz>

<sup>17</sup> Según entrevistas mantenidas con responsables del ayuntamiento de Madrid se invitó entre otros a Access Info Europe, Transparencia Internacional, Civio, Fíltrala, representantes de los Foros Locales y de organizaciones ecologistas como Greenpeace. Al cierre de este informe solo se dispone de evidencia sobre la invitación de Civio y Fíltrala. Victoria Anderica (Directora del Proyecto de Transparencia); y Miguel Arana (Director del Proyecto de Participación Ciudadana) con la investigadora IRM el 17 de diciembre de 2018.

<sup>18</sup>César Nicandro Cruz-Rubio, miembro del Panel Internacional de Expertos del Mecanismo de Revisión Independiente de la AGA que asistió al evento, Información aportada a la Investigadora IRM, 30 de junio 2019.

<sup>19</sup> "Espectro de Participación Pública de IAP2", 2014 <http://bit.ly/2P8Nj5b>

<sup>20</sup> Las aportaciones de Transparencia Internacional España fueron enviadas por correo electrónico el 13 de julio de 2018.

## IV. Compromisos

Todos los gobiernos que participan en la AGA desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos para un período de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción de la AGA compartiendo sus esfuerzos existentes relacionados con gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas actuales.

Los compromisos deben ser adecuados al contexto local y a los retos que enfrenta el país/entidad. Además, deben ser relevantes a los valores de la AGA, como lo describen los Artículos de Gobernanza y la Declaración de Gobierno Abierto que firman todos los miembros de la AGA<sup>1</sup>. Los indicadores y la metodología para la evaluación del MRI pueden consultarse en el Manual de Procedimientos del MRI.<sup>2</sup> A continuación presentamos un resumen de los indicadores clave del MRI.

- **Verificabilidad:**
  - No es suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en el proceso de evaluación?
  - Suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en el proceso de evaluación?
- **Relevancia:** Esta variable evalúa la relevancia del compromiso frente a los valores de la AGA. A partir de un análisis detallado del compromiso, las preguntas que permitirán determinar la relevancia son:
  - **Acceso a la información:** ¿El Gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información a la que el público tiene acceso?
  - Participación ciudadana: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades o las capacidades del público para participar o influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas?
  - Rendición de cuentas: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades para asegurar que los funcionarios se hagan responsables de sus acciones?
  - Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas: ¿Se aplicarán innovaciones tecnológicas, junto con uno de los otros tres valores, para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas<sup>3</sup>?
- **Impacto potencial:** Esta variable evalúa el *impacto potencial* que el compromiso tendría en caso de ser cumplido. A partir del plan de acción, el investigador del MRI deberá:
  - Identificar la problemática social, económica, política o ambiental;
  - Establecer el *statu quo* al inicio del ciclo del plan de acción y
  - Evaluar en qué medida el compromiso, de ser implementado, mejoraría el desempeño del Gobierno y solucionaría el problema.
- **Cumplimiento:** Esta variable evalúa la implementación y avances en el compromiso. Se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del MRI”.
- **¿Contribuyó a la apertura en el Gobierno?:** El objetivo de esta variable es medir si el Gobierno se ha transformado como resultado de la implementación del compromiso en las áreas relevantes a los valores de la AGA, más allá de los entregables planteados en el plan. Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del MRI”.

¿Qué es un compromiso potencialmente estelar?

Un compromiso potencialmente estelar tiene más potencial para ser ambicioso y para ser implementado. Un buen compromiso describe claramente lo siguiente:

1. **Problema:** El compromiso plantea claramente cuál es la problemática económica, social, política o ambiental que aborda, más allá de únicamente describir un problema administrativo o una herramienta. (Por ejemplo, “la asignación inadecuada de los fondos de los programas sociales” es un mejor planteamiento que la “falta de un sitio de internet”).
2. **Statu quo:** ¿Cuál es el *statu quo* del tema de política al inicio del plan de acción? (por ejemplo, “el 26% de los casos de corrupción judicial no se procesan adecuadamente”).
3. **Cambio:** El compromiso identifica claramente cuál es el comportamiento que busca cambiar, más allá de identificar resultados intermedios (por ejemplo, “duplicar la tasa de respuesta a las solicitudes de información” es un objetivo más sólido que “publicar un protocolo de respuesta”).

### Compromisos estelares

El indicador de “compromiso estelar” (🌟) debe tener una mayor explicación por ser de especial interés para los usuarios y es clave para promover mejores prácticas entre los países y entidades de la AGA. Los compromisos estelares son aquellos que son considerados ejemplares. Para ello, los compromisos deberán cumplir con los siguientes criterios:

- Potencialmente estelar: el diseño del compromiso debe ser **verificable, relevante** frente a los valores de la AGA y tener un impacto potencial **transformador**.
- Durante el periodo de implementación del plan de acción, el Gobierno debe lograr avances significativos en el cumplimiento del compromiso. La evaluación deberá calificarlo como **sustancial** o **completo**.

Esta variable se evalúa al final del plan de acción, en el “Informe de implementación del MRI”.

### Resumen general de los compromisos

Este plan de acción contiene cinco compromisos orientados principalmente a la mejora en el acceso y comprensión por parte de la ciudadanía de la información y datos públicos, utilizando plataformas tecnológicas e incluyendo elementos de visualización de datos, como es el caso de los compromisos de Madrid en datos, el panel de control de los compromisos del gobierno y la plataforma de información sobre residuos.

También fomenta la participación ciudadana a través de la creación del observatorio de la ciudad, un mecanismo innovador para la participación formado por ciudadanos elegidos por sorteo. Finalmente, por primera vez se incluye un compromiso relevante para la rendición de cuentas que consiste en la creación del buzón anónimo de denuncias para que la ciudadanía pueda denunciar casos de mala práctica y corrupción.

Si bien los cinco compromisos del plan de acción abordan temas relevantes para los valores de la AGA, algunos de éstos no tienen suficiente claridad en cuanto a los resultados esperados, lo que afecta a su ambición general.

---

<sup>1</sup>Alianza para el Gobierno Abierto: Artículos de Gobernanza, junio de 2012 (Actualizado en marzo de 2014 y en abril de 2015), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP\\_Articles-Gov\\_Apr-21-2015.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf)

<sup>2</sup> Manual de procedimientos del MRI, <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

## 1. Creación de un buzón anónimo de denuncias

### Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

*La Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción plantea incorporar a su sistema de denuncias de corrupción una vía que asegure técnicamente el anonimato de los denunciantes.*

*El compromiso es crear un buzón que asegure un sistema de comunicación y de envío de información entre cualquier persona y el Ayuntamiento de Madrid que garantice su anonimato y su seguridad.*

El texto completo del compromiso puede consultarse en el siguiente [enlace](#).

Fecha de inicio:01/01/2019 Fecha de término: 31/12/2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de la AGA (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
I. General		✓			✓	✓			✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

En la lucha contra la corrupción a nivel internacional existe consenso en la necesidad de generar canales seguros de denuncia que garanticen la protección de las personas que alertan. La Convención Naciones Unidas contra Corrupción aborda este tema ya en 2003<sup>1</sup>.

Además, a nivel europeo la reciente propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión propone la creación de canales de denuncia seguros y confidenciales en poblaciones con más de 10.000 habitantes<sup>2</sup>.

En España, la Ley de protección de denunciantes lleva tiempo atascada en el Parlamento y las personas que alertan de casos de corrupción se encuentran en situación de desprotección y se enfrentan a acoso, represalias y despidos<sup>3</sup>.

En este contexto, algunas regiones y ayuntamientos del país han comenzado a introducir buzones anónimos y seguros para que las personas puedan alertar de casos de corrupción. Este es el caso de: [El buzón de denuncias anónimas](#) de la Oficina Anti fraude de Catalunya; el [Buzón de ética y de Buen Gobierno](#) del Ayuntamiento de Barcelona y [el buzón de denuncias](#) de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana. Próximamente se va a crear también un buzón de denuncias en Baleares<sup>4</sup>.

Madrid creó en diciembre de 2016 la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción. Sin embargo, su creación fue recurrida por la Delegación del Gobierno por considerar que invadía y duplicaba competencias del Estado y su puesta en marcha quedó paralizada. En

abril de 2018 el Tribunal Superior de Justicia de Madrid rechazó el recurso y dio vía libre a la puesta en funcionamiento de la oficina<sup>5</sup>.

El Reglamento Orgánico configura a la Oficina como un organismo de supervisión independiente que dispone de funciones de inspección y de prevención<sup>6</sup> y contempla la posibilidad de presentar denuncias anónimas<sup>7</sup>.

En este marco, la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción propone como compromiso la creación de un buzón donde los ciudadanos puedan hacer llegar denuncias sobre casos de corrupción mediante un sistema que garantice su anonimato y su seguridad.

Se considera que este compromiso es relevante para la rendición de cuentas ya que supone establecer un nuevo mecanismo concreto que facilita que los ciudadanos puedan iniciar una denuncia de casos de mala práctica o corrupción. El Reglamento de la Oficina en el capítulo VII establece pautas claras de tramitación y respuesta ante la recepción de denuncias como las actuaciones iniciales, las actuaciones de inspección y la remisión de los informes a la autoridad competente - administrativa, judicial o al Ministerio fiscal- para que tome las medidas oportunas. También incluye la publicación de memorias anuales e información sobre las actuaciones llevadas a cabo por la oficina y la comparecencia cada seis meses del director de la Oficina ante el pleno del Ayuntamiento de Madrid. La creación del buzón junto con estas medidas, facilita que los actores gubernamentales tengan que aceptar su responsabilidad y asuman las consecuencias de posibles abusos, malas prácticas o incumplimientos de la Ley que hayan cometido. En definitiva, mediante este nuevo mecanismo de denuncias se llama a actores del Gobierno a justificar sus acciones, a actuar ante las críticas y a aceptar responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones legales. Por ello, desde la AGA, estos mecanismos son claramente asociados con el principio de rendición pública de cuentas.

Asimismo, la creación del buzón de denuncias anónimas es relevante respecto al valor de tecnologías e innovación para la rendición de cuentas ya que introduce una tecnología novedosa desarrollada por GlobalLeaks que va a facilitar a los ciudadanos de Madrid la realización de denuncias protegiendo su identidad. Según el texto del compromiso:

*Es un sistema de código abierto auditable por todos creado especialmente para enviar y recibir ficheros de manera segura por Internet. El software funciona junto con el seguro cifrado PGP y el Navegador Tor, que permite usar Internet de manera anónima y no requiere de conocimientos previos de informática. El proceso de envío está pensado para ser muy sencillo, pero sin dejar de cumplir las más altas exigencias de seguridad*

Es un compromiso específico que se compone de un único hito- la creación del buzón de denuncias anónimo mediante la tecnología desarrollada por GlobalLeaks- y que es objetivamente verificable.

El impacto potencial del buzón de denuncias es moderado. Supone un paso importante y positivo para facilitar que la autoridad independiente de vigilancia y control- Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción- conozca e investigue casos de mala práctica o corrupción para, posteriormente, remitirlos a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal. Además, al ser anónimo, mejoraría significativamente la situación de desprotección que sufren las personas que denuncian la corrupción actualmente y animaría a más personas a denunciar para que salgan casos a la luz.

En este sentido, merece destacar que algunos de los principales casos de corrupción que se encuentran en este momento en los tribunales- como el caso Gürtel o el caso de las llamadas "tarjetas Black" de Caja Madrid- han sido iniciados precisamente por denuncias y filtraciones de personas conocedoras de los hechos. Además, según los incipientes datos disponibles de lugares en los que los buzones anónimos llevan tiempo en funcionamiento- como en Cataluña o la Comunidad Valenciana-, el número de denuncias ha incrementado extraordinariamente desde la puesta en marcha de los buzones<sup>8</sup>.

Finalmente, las organizaciones Fíltrala y Transparencia Internacional España (TIE) coinciden en considerar el buzón de denuncias como el compromiso más relevante del plan de acción.

*Del plan de acción, destaca como compromiso clave el buzón de denuncias, como mecanismos de vigilancia y control de la integridad pública, permitiendo con ello abrir cauces ciudadanos seguros por donde comunicar posibles actos de corrupción o poco éticos. En opinión de TIE, la eficacia en la implementación de una herramienta de este tipo no puede sino contribuir a una mayor integridad en la gestión pública, fortaleciendo con ello la infraestructura ética del Ayuntamiento<sup>9</sup>.*

### Siguientes pasos

La introducción del buzón supone un paso positivo para la rendición de cuentas en el Ayuntamiento.

Para ampliar el impacto y alcance del compromiso, se recomienda que el desarrollo técnico del buzón se acompañe durante la implementación de medidas de sensibilización y difusión sobre su existencia para que este mecanismo se conozca y se utilice por parte de la ciudadanía.

El tipo de actividades que podrían realizarse incluyen, por ejemplo: difusión por redes sociales y medios, jornadas de sensibilización y difusión a la ciudadanía (foros locales, asociaciones de vecinos), o jornadas de sensibilización a otras áreas y a trabajadores del Ayuntamiento como potenciales usuarios puede resultar útil para que, además, impulsen la difusión del buzón en sus ámbitos de actuación y en las interacciones que tengan con la ciudadanía y sociedad civil. Se recomienda que las acciones que se incluyan se acompañen de objetivos e indicadores verificables (número de jornadas, público estratégico al que va dirigida, número de asistentes).

Asimismo, con posterioridad a la implementación de este plan de acción, se recomienda a la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción continuar avanzando en este compromiso, ya sea dentro o fuera del proceso de la AGA. En concreto, se podría avanzar y mejorar el compromiso estableciendo de forma gradual objetivos precisos sobre el funcionamiento del Buzón (como incrementar el número de personas que saben que existe ese canal, como porcentaje de la población y su variación a la alza; conocer e incrementar el porcentaje del total de casos investigados por parte de la autoridad competente que fueron tramitados/procesados o atendidos por la vía del buzón anónimo, o reducir plazos de tramitación de denuncias del buzón).

Para ello, es importante que las memorias anuales que tiene que presentar la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción de Madrid recojan datos lo más específicos posible que permitan evaluar el propio desempeño de la Oficina<sup>10</sup>. En la actualidad se contempla que las memorias anuales incluyan el número y tipo de actuaciones que se hayan tramitado, observaciones, expedientes tramitados por la Oficina que hayan sido enviados a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal, la liquidación del presupuesto y la situación de su plantilla. Sería importante incluir la publicación desagregada- y en formato reutilizable-, por ejemplo, del tipo de denuncias dependiendo de la vía de entrada, del tipo de sector objeto de la denuncia, el número de denuncias recibidas y no tramitadas por la oficina y las razones, la fecha de entrada y la fecha de finalización de la tramitación.

Dada la reciente creación de la Oficina, existe una buena oportunidad de generar este tipo de indicadores de desempeño y datos estadísticos desde el inicio de su funcionamiento. Además, hay un espacio de oportunidad para definir los datos e indicadores de forma conjunta con la sociedad civil, especialmente, con aquellas organizaciones que van a dar seguimiento y a utilizar los datos.

Finalmente, se recomienda dotar de personal y medios económicos suficientes a la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción de Madrid. En este momento la oficina cuenta con 4 personas y con un presupuesto para 2018 de 48.000 euros<sup>11</sup>. Según los datos proporcionados por su Director Carlos Granados, desde abril de 2018 hasta enero de 2019 recibieron un total de 17 denuncias de las cuales dos han sido anónimas por correo postal<sup>12</sup>.

Con la puesta en marcha del buzón, este número podría incrementar significativamente- como muestran los datos de otros lugares mencionados donde se han puesto en marcha buzones- y debe garantizarse que los medios para actuar son suficientes.

---

<sup>1</sup>Entre otros, la Convención Naciones Unidas contra Corrupción firmada en 2003 aborda la necesidad de protección o los principios internacionales para la protección de los alertadores de la organización Blue Printfor Free Speech :<http://bit.ly/2UyP9Cm> [consultado el 12/02/2019].

<sup>2</sup>Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión: <http://bit.ly/2v2LHk3>[consultado el 12/02/2019].

<sup>3</sup> En referencia a la situación de desprotección de los alertadores de corrupción, pueden verse algunas de las noticias en prensa analizando esta realidad como: Alejandro Godoy, *Es muy triste vivir de la caridad por haber denunciado corrupción*, 08/02/2018, el Plural, disponible en <http://bit.ly/2PiZTPg> [consultado el 12/02/2019]; o Ángel Villarino, *El precio de denunciar la corrupción en España: acoso, depresión, despido y ruina*, 08/07/2018, el Confidencial, disponible en <http://bit.ly/2vcRFip>[consultado el 12/02/2019].

<sup>4</sup>Resolución de 14 de diciembre de 2018 por la que se crea el Buzón de Denuncias de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears y se regula su funcionamiento, Boletín Oficial de las Illes Balears, de 18-12-2018. Disponible en: <http://bit.ly/2KLa0Og>[consultado el 12/02/2019]

<sup>5</sup>S.L, *El TSJM da vía libre a la Oficina Anticorrupción de Carmena tras rechazar el recurso de Dancausa*, 11/04/2018, ABC. Disponible en <http://bit.ly/2UHhkze>[consultado el 12/02/2019]

<sup>6</sup> Reglamento orgánico de la Oficina municipal contra el Fraude y la Corrupción del 13 enero de 2017. Disponible en <http://bit.ly/2V3yh6k>[consultado el 18/04/2019]

<sup>7</sup>Artículo 26.2 del Reglamento orgánico de la Oficina municipal contra el Fraude y la Corrupción del 13 enero de 2017

<sup>8</sup>Joan Linares, Director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana en el Economista afirmaba que en 2017 recibieron, 37 denuncias en total y que en octubre de 2018 llevaban 150. Olivia Fontanillo, *Joan Linares: "El número de denuncias nos ha desbordado; la estructura de agencia no preveía tanto trabajo"*, El Economista, 07/10/2018, disponible en: <http://bit.ly/2XgtQue>[consultado el 18/04/2019]. Por su parte, Miguel Ángel Gimeno, Director de la Oficina Anti fraude de Catalunya afirmaba en prensa que la introducción del buzón de denuncias anónimas supuso un gran aumento en las denuncias, ver: *La vanguardia, Se disparan las denuncias del buzón anónimo de Antifrau tras siete meses operativo*, 15/07/2018, <http://bit.ly/2VQP8Gw>[consultado el 18/04/2019]

<sup>9</sup>Respuesta de Transparencia Internacional España al cuestionario enviado por la investigadora IRM

<sup>10</sup>Según el Artículo 38 del Reglamento La Oficina municipal contra el Fraude y la Corrupción 2. *La memoria anual de actividad recogerá número y tipo de actuaciones que se hayan tramitado en el año anterior, las observaciones que resulten del ejercicio de las funciones de la Oficina, la liquidación del presupuesto y la situación de su plantilla, y formulará las propuestas y recomendaciones que considere necesarias para mejorar la transparencia en la gestión municipal y garantizar la integridad y rectitud del personal al servicio de la Administración municipal. 3. La memoria deberá hacer mención de los expedientes tramitados por la Oficina que hayan sido enviados a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal. 4. En la memoria anual no se incluirán los datos personales que permitan la identificación de las personas afectadas hasta que no recaiga, en su caso, una resolución judicial firme.*

<sup>11</sup>Esta cantidad no incluye los gastos de personal.

<sup>12</sup> Carlos Granados(Director de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción de la Ciudad de Madrid) entrevista con la investigadora IRM el 16 de enero de 2019

## 2. Madrid en datos

### Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

*Crear una interfaz web interactiva, que usará lenguaje claro y que se apoyará en mapas, visualizaciones e infografías que permitirán a los habitantes de Madrid, con cualquier nivel de habilidad y conocimientos, acceder al potencial del uso de los datos abiertos.*

Hitos:

1. Consulta a Juntas de Distritos y a ciudadanos sobre el Proyecto Madrid en Datos para recibir sus comentarios y necesidades. Se mantendrá reuniones con las Juntas de Distritos y se hará una encuesta a ciudadanos. (01/09/2018- 31/03/2019)
2. Desarrollo del proyecto (01/04/2019- 30/06/2020)

El texto completo del compromiso puede consultarse en el siguiente [enlace](#).

Fecha de inicio: 01/09/2018

Fecha de término: 30/06/2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de la AGA (como está redactado)		Impacto potencial		Cumplimiento		¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?										
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
I. General		✓	✓	✓	✓			✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción		Evaluado al final del ciclo del plan de acción						

### Contexto y objetivos

Tanto el Plan de Gobierno 2015- 2019 del Ayuntamiento de Madrid como el Plan de Transparencia 2017-2019 incluyen la mejora de la visibilidad, usabilidad, accesibilidad de la información municipal como prioridades<sup>1</sup>.

La Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid (OTCM) aprobada en 2016 introduce la elaboración de un catálogo de información pública para ser publicada de forma proactiva<sup>2</sup>. En 2017 se aprobó el catálogo de información pública que contiene 182 categorías de información<sup>3</sup>.

El Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Madrid incluyó la creación del Portal de Transparencia y el Portal de Datos Abiertos como compromisos dentro del primer plan de acción de gobierno abierto. Estos portales, junto con el portal general del ayuntamiento<sup>4</sup>, contienen la información sobre la Ciudad.

Según los datos ofrecidos por el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid a principios de 2019, desde su puesta en marcha el 17 de febrero de 2017 el portal de transparencia ha tenido 752.959 vistas y 195.076 usuarios/as<sup>5</sup>. Por su parte, el Portal de Datos Abiertos del Ayuntamiento de Madrid, que contiene 377 conjuntos de datos, ha tenido más de 6.000.000 descargas de recursos y 532 usuarios (reutilizadores) registrados<sup>6</sup>.

Asimismo, el Ayuntamiento de Madrid ha impulsado proyectos de visualización de los datos municipales como el Portal de Presupuestos Abiertos del Ayuntamiento de Madrid<sup>7</sup> y ha

promovido varias iniciativas de reutilización de la información del portal de datos abiertos a través del periodismo de datos como la iniciativa DataMad 2017 y los premios de periodismo de datos<sup>8</sup>.

No obstante lo indicado, la información que se publica no siempre es de fácil acceso, comprensión y uso para la ciudadanía en general, según afirma la Directora de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid<sup>9</sup>. El texto del compromiso también resalta que tanto las juntas de los distritos como las personas que participan en procesos participativos del Ayuntamiento de Madrid han manifestado la necesidad de disponer de la información de forma más fácil, comprensible y detallada por distrito y barrio para descubrir necesidades y realizar propuestas al Ayuntamiento<sup>10</sup>. Los informes del Observatorio de la Ciudad sobre los procesos participativos<sup>11</sup> y el último informe anual disponible sobre los foros locales detectan igualmente esta necesidad<sup>12</sup>. Finalmente, la simplicidad en la búsqueda de datos también fue una de las necesidades identificadas en las respuestas a los cuestionarios realizados en el marco de esta investigación<sup>13</sup>.

En este sentido, el objetivo del compromiso es facilitar-tanto a las juntas de distrito como a los ciudadanos-el detectar necesidades o mejoras a plantear al ayuntamiento (en materias como infraestructuras, transporte, servicios, instalaciones educativas y deportivas...).

Para ello, el Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto y el Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social del Ayuntamiento de Madrid proponen crear una interfaz web interactiva de acceso público, con lenguaje claro, mapas, visualizaciones e infografías, para que cualquier persona pueda tener información accesible por barrio y distrito de Madrid. La interfaz se basará en los datos del Portal de Datos Abiertos del Ayuntamiento de Madrid y la información a publicar se definirá a través de consultas que se realicen a las Juntas de Distritos y encuestas a los ciudadanos para recibir sus comentarios y necesidades de datos e información.

Este compromiso es claramente relevante para el valor de acceso a la información y de tecnología e innovación para la transparencia, puesto que supone publicar una gran cantidad de información de una forma más accesible para la ciudadanía, utilizando lenguaje claro y visualizaciones, facilitando a la ciudadanía entender y comprender datos e información del Ayuntamiento de Madrid. Además, el compromiso prevé definir de forma participativa la información que se va a incluir, a través de consultas- tanto de reuniones con las Juntas de Distrito como encuestas a ciudadanos- por lo que también es relevante para la participación.

La creación de la interfaz es un compromiso suficientemente específico y verificable atendiendo a la metodología IRM. Aunque la evaluación cuantitativa y pormenorizada del cumplimiento va a resultar compleja, dado que el abanico de los potenciales datos a incluir en la interfaz es muy amplio, en el texto del plan de acción se indican las áreas temáticas sobre las que descansaría esta estrategia: en materias como infraestructuras, transporte, servicios, instalaciones educativas y deportivas.

De ser implementado tal y como aparece en el texto del plan de acción, el compromiso puede suponer la publicación de información relevante de forma sencilla, comprensible y de fácil acceso para que la ciudadanía pueda participar en las políticas y gestión municipal. Se considera, por tanto, que el compromiso de Madrid en Datos tiene un impacto potencial moderado ya que se estaría llevando a una gran cantidad de usuarios no expertos el potencial de los datos abiertos, poniendo especial énfasis en el nivel distrital y se abrirían las puertas para que cualquiera, usando tal interfaz pudiese detectar necesidades y problemas públicos basados en evidencia.

El Impacto de este compromiso dependerá en gran medida de su implementación y en concreto: 1) del alcance y cuantía de la información relevante que finalmente se publique en la interfaz; 2) del desarrollo y alcance de las consultas tanto a las Juntas de Distrito como a los ciudadanos para que se garantice que los datos que se publiquen en Madrid en Datos respondan de forma efectiva a sus necesidades de información.

## Siguientes pasos

Madrid en Datos es un compromiso amplio y difuso. El compromiso se beneficiaría de la inclusión de actividades más concretas garantizando la participación continua de los ciudadanos tanto en el desarrollo como en la implementación de acciones específicas.

Además de las encuestas a ciudadanos y entrevistas con las Juntas de Distrito, durante la implementación se recomienda avanzar en su definición de forma conjunta con la sociedad civil para: 1) afinar la definición de necesidades de datos; 2) concretar los tipos de problemáticas y; 3) priorizar de forma conjunta con la sociedad civil los datos a publicar. Esto ayudaría a que el compromiso tenga un mayor impacto y apropiación por parte de la ciudadanía.

También durante la implementación se recomienda poner especial atención en la rendición de cuentas sobre las consultas y el proceso de decisión sobre los datos a publicar.

Dado el gran volumen de información que maneja y genera el ayuntamiento, más allá de la vigencia de este plan de acción, se recomienda habilitar un espacio de participación sostenido en el tiempo sobre la información y datos disponibles del Ayuntamiento de Madrid. El espacio participativo puede ser generado *ad hoc* o incluido en otros espacios existentes en la esfera de participación del ayuntamiento. Tendría principalmente dos beneficios: 1) ayudaría a futuro a identificar y planificar acciones concretas, sobre áreas específicas y objetivos mejor definidos y que sean claramente medibles y puedan implementarse con un ciclo de plan de acción de la AGA. 2) ayudaría también a medio y largo plazo como mecanismo para establecer una estrategia incremental en la detección de necesidades y en la generación y la publicación de los datos.

Por otro lado, se recomienda acompañar la publicación de información con medidas de formación y capacitación sobre el acceso y uso de datos. Según el texto del compromiso, la publicación de los datos de forma accesible pretende contribuir a que las Juntas de Distrito como a los ciudadanos puedan detectar necesidades o mejoras a plantear. Para lograrlo, es necesario que en futuros planes de acción se defina qué mecanismos se implementarán para permitir que los ciudadanos puedan no sólo acceder sino utilizar la información.

Finalmente, se recomienda valorar la necesidad de identificar posibles alternativas para el uso de esta información por parte de aquellos ciudadanos que no sean usuarios de internet. En respuesta a los cuestionarios enviados para esta investigación se mencionaba de forma expresa la necesidad de que hubiera información visible en las entradas de las Juntas Municipales y el hecho de que si se queda sólo en el ámbito online es insuficiente<sup>14</sup>.

---

<sup>1</sup>Plan de Gobierno 2015-2019 de la Ciudad de Madrid, disponible en <http://bit.ly/2lxPZZR> y el Plan de transparencia 2017-2019, disponible en <http://bit.ly/2XpzuY> [consultado el 20/12/2018]

<sup>2</sup>Acuerdo del 27 de julio de 2016 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se aprueba la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid, disponible en: <http://bit.ly/2VTf8AS> [consultado el 20/12/2018]

<sup>3</sup>Catálogo de información pública de la Ciudad de Madrid <http://bit.ly/2IH5opU> [consultado el 20/12/2018]

<sup>4</sup>Ver la página web general del Ayuntamiento de Madrid <https://www.madrid.es/portal/site/munimadrid>

<sup>5</sup>Datos estadísticos del portal de transparencia de la Ciudad de Madrid, disponibles en: <http://bit.ly/2IGEaj4> [consultado el 20/12/2018]

<sup>6</sup>Datos estadísticos disponibles en el Portal de Datos Abiertos de la Ciudad de Madrid, disponibles en: <http://bit.ly/2UFYOXT> [consultado el 20/12/2018]

<sup>7</sup> Ver el portal de de presupuestos abiertos del Ayuntamiento de Madrid <https://presupuestosabiertos.madrid.es/es/>

<sup>8</sup>Ver información sobre DataMad 2017 y los permisos de periodismo de datos en <http://bit.ly/2KNSYza> [consultado el 20/12/2018]. Pueden verse más iniciativas desarrolladas por la Ciudad de Madrid en el informe Final de Madrid 2017 del Mecanismo de Revisión Independiente disponible en: <http://bit.ly/2KEggYf> [consultado el 20/12/2018]

<sup>9</sup> Victoria Anderica Caffarena (Directora del Proyecto de Transparencia) en la entrevista presencial con la IRM mantenida el 16 de enero de 2019. Al respecto puede verse también la intervención de los participantes en el vídeo de la *jornada Acceso a información municipal: portal de transparencia y acceso a datos abiertos* disponible en <http://bit.ly/2GtD1d3> [consultado el 15/01/2019]

<sup>10</sup>Ver texto del compromiso 2 Madrid en Datos en el Plan de Acción. Disponible en: <http://bit.ly/2DeVNmB>[consultado el 20/12/2018]

<sup>11</sup>Carta Fundacional Observatorio de la Participación Ciudadana de Madrid y ¿Cómo participa Madrid!? Conclusiones y propuestas de las II Jornadas 24 de noviembre de 2017. Disponible en <http://bit.ly/2Vl71Hu>

<sup>12</sup>Informe anual de los foros locales de 2017, Área de coordinación territorial y cooperación público- social del Ayuntamiento de Madrid, disponible en <http://bit.ly/2XeGiqn>

<sup>13</sup>En concreto una de las personas participantes en los foros locales expuso esta necesidad en sus respuestas al cuestionario. Ver la sección de Metodología de este informe para más información.

<sup>14</sup>En concreto una de las personas participantes en los foros locales expuso esta necesidad en sus respuestas al cuestionario. Ver la sección de Metodología de este informe para más información.

### 3. Panel de control de los compromisos de Gobierno

#### Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

*Crear un espacio web que permita consultar de forma interactiva, clara, visual, sencilla y transparente la información del Plan de Gobierno 2015-2019 del Ayuntamiento de Madrid de forma jerárquica y gráfica para su comprensión por cualquier persona y facilitando el acceso al detalle de cada elemento para las personas usuarias que estén interesadas.*

#### Hitos:

1. Incorporación a la cartera de proyectos informáticos del Ayuntamiento de Madrid
2. Diseño funcional del sistema de información
3. Desarrollo informático
4. Puesta en producción

Fecha de inicio: 01/09/2018 Fecha de término: 31/12/2019

El texto completo del compromiso puede consultarse en el siguiente [enlace](#)

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de la AGA (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
I. General		✓	✓			✓			✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

#### Contexto y objetivos

El tercer compromiso del plan de acción de gobierno abierto del Ayuntamiento de Madrid contempla la necesidad de crear un sistema de visualización para que los ciudadanos de Madrid puedan hacer seguimiento del desarrollo y ejecución de los compromisos del Gobierno plasmados en el Plan de Gobierno 2015-2019 así como de las diferentes actuaciones y proyectos que desde el Ayuntamiento se vayan diseñando.

Como se ha comentado con anterioridad en este informe, en este caso el compromiso viene propuesto directamente por la ciudadanía durante el proceso de consulta pública en Decide Madrid- el portal de participación online del Ayuntamiento de Madrid- que tuvo lugar durante los días 20 de junio y 8 de julio de 2018<sup>1</sup>. Tras la consulta pública, el Ayuntamiento de Madrid decidió seleccionar este compromiso entre las propuestas presentadas y lo incluyó directamente en el plan de acción sin explicar las razones de la decisión<sup>2</sup>.

El Plan de Gobierno 2015- 2019 del Ayuntamiento de Madrid que fue generado de forma participada con la sociedad civil ya incluye entre sus medidas *el seguimiento y evaluación del Plan de Gobierno, con análisis y sistematización de los ejes, objetivos y líneas programáticas del programa electoral*<sup>3</sup>. Como resultado, el Ayuntamiento publica los datos del seguimiento en el Portal de Datos Abiertos los datos del seguimiento en formato Excel

desde noviembre de 2017<sup>4</sup>. También publica esta información en informes periódicos en la sección de calidad y evaluación de la página web municipal<sup>5</sup>.

Con la creación de panel de control de los compromisos del gobierno el Ayuntamiento pretende proporcionar información a los ciudadanos de una forma clara y sencilla para que entiendan mejor los diferentes proyectos y actuaciones del Ayuntamiento, su financiación y grado de ejecución.

El compromiso es relevante para los valores de transparencia y acceso a la información al unificar en un solo sitio la información que ahora está publicada en diferentes sitios del Ayuntamiento (principalmente en el Portal de Transparencia, madrid.es y el Portal de Datos Abiertos). Prevé, además, incluir información que en la actualidad no se encuentra desagregada y detallada, como actuaciones concretas en el territorio, a nivel de barrio y distrito. Además, según el texto del plan de acción, cada actuación también tendrá información detallada con la descripción de las fases planificadas para su desarrollo, el área municipal responsable- y responsable político asociado- e indicadores que servirán a la ciudadanía para evaluar su grado de cumplimiento- incluyendo documentación, fotografías, enlaces, etc.- que permitan verificar su evolución.

El panel de compromisos del gobierno también se considera relevante para el valor de tecnología e innovación para la transparencia ya que supone la introducción y desarrollo de una interfaz y espacio web con visualizaciones para mejorar el acceso a la información mencionada.

Ofrecer información a este detalle es un avance en transparencia y un paso para favorecer con posterioridad procesos de supervisión al gobierno y de rendición de cuentas. Sin embargo, no puede asociarse a el valor de rendición de cuentas, al no proponer mecanismos o instancias para que los gobernantes expliquen sus decisiones o sean sujeto de sanciones en caso de incumplimiento. Finalmente, el compromiso no contempla la participación de la ciudadanía en el establecimiento de prioridades y preferencias sobre el diseño, formato y estructura del panel de control.

Este tercer compromiso se compone de cuatro hitos: 1). incorporación a la cartera de proyectos informáticos del Ayuntamiento de Madrid; 2). diseño funcional del sistema de información; 3). desarrollo informático; 4). puesta en producción. Por tanto, se establecen fases secuenciales de desarrollo de las actividades de la perspectiva técnico-informática que permiten afirmar que su cumplimiento, en general, puede verificarse.

En opinión de la investigadora del MRI este compromiso, tal y como aparece en el texto, tiene un impacto potencial moderado ya que supone un paso positivo cualitativo en la transparencia de los compromisos del gobierno. Al publicar información en un solo sitio que hasta ahora se encuentra dispersa, incluir información más detallada, desagregada y de forma visual y accesible, se facilitaría la comprensión de la ciudadanía de información clave para entender que hace y cómo actúa el gobierno respecto a los compromisos asumidos.

Además, tal y como se refleja en el texto del compromiso, la mejora del acceso a la información puede ayudar también a las diferentes áreas de gobierno del Ayuntamiento de Madrid a planificar y coordinar el trabajo y supone un paso importante que podría contribuir a cambiar las dinámicas y prácticas del Ayuntamiento de Madrid a la hora de planificar, dar seguimiento, evaluar y controlar las políticas, proyectos y actividades.

### **Siguientes pasos**

Como se ha mencionado con anterioridad, el panel de control de los compromisos del gobierno es un compromiso que fue propuesto directamente por la ciudadanía. No obstante, los hitos diseñados para su implementación abordan sólo operaciones internas desde un punto de vista técnico.

La publicación de información de avance en compromisos incluidos en el Plan de Gobierno en una plataforma web, tiene claros retos técnicos y tecnológicos pero, a su vez, tiene también retos de índole más político o de dinámicas de gestión que pueden afectar a su desarrollo y que deberían contemplarse. En la actualidad la información que se publica es

genérica; principalmente categoriza la situación de los compromisos y actuaciones como iniciada o terminada. Establecer una definición más profunda y concreta de estos aspectos y de las áreas responsables de cada fase puede generar controversia entre las diferentes áreas del ayuntamiento o afectar a la credibilidad del proyecto por parte de la ciudadanía (por ejemplo, algunas áreas podrían no querer especificar detalle o fijar criterios comunes de cumplimiento, o por falta de capacidad para implementarlo, etc.).

Por eso, durante la implementación, se recomienda incorporar a la sociedad civil y personal de diferentes áreas del ayuntamiento en la definición de la estructura y organización de la información que va a incluir el panel. Esto mejoraría la co-responsabilidad y credibilidad del proceso. Además, fomentaría un mayor entendimiento y uso de la información del panel, facilitaría el monitoreo de los compromisos y contribuiría a que la información finalmente publicada tenga sentido para la ciudadanía y otros actores municipales

Así mismo, se recomienda aprovechar este compromiso para incluir los propios compromisos de la AGA dentro del panel de control. Esto ayudaría a converger ambas iniciativas, así como a cumplir con el estándar de la AGA relativo a crear un repositorio de información que contenga información clave sobre el desarrollo del proceso.

---

<sup>1</sup>La propuesta sobre el Panel de Control de los compromisos del Gobierno y el resto de los comentarios y propuestas presentadas durante la consulta pública en el portal Decide Madrid pueden verse en el siguiente enlace: <http://bit.ly/2L1Zh2j> [consultado el 02/02/2019]

<sup>2</sup>Miguel Arana (Director del Proyecto de Participación Ciudadana) y Victoria Anderica (Directora del Proyecto de Transparencia) mantenida con la investigadora IRM el 17 de diciembre de 2018.

<sup>3</sup>Plan de Gobierno 2015-2019 de la Ciudad de Madrid disponible en: <http://bit.ly/2lxPZZR> [consultado el 20/12/2018]

<sup>4</sup>Ver el Portal de datos Abiertos de la Ciudad de Madrid, seguimiento del Plan de Gobierno, disponible en: <http://bit.ly/2Gw8Bao> [consultado el 26/12/2018]

<sup>5</sup>Ver sección de Evaluación y Calidad de la Ciudad de Madrid, disponible en: <http://bit.ly/2VSAej1> [consultado el 26/12/2018]

#### 4. Transparencia en la gestión de residuos de la Ciudad de Madrid y creación de una plataforma de información de residuos de Madrid

##### Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

*Se creará una plataforma que tendrá como objetivos compilar, analizar y trasladar claramente a la población la información relevante y los datos concretos de generación de residuos, flujos de cada uno de ellos, actividades de prevención, sistemas de gestión y tratamiento de residuos y costes del sistema. Para ello se compilará y tratará la información existente, se contratarán nuevos servicios y se encargarán los estudios ad-hoc sobre elementos clave para reforzar información sobre flujos y procesos, de canales municipales y privados, se establecerán metodologías y criterios de contabilización con los agentes implicados que permitan además de cumplir con los requisitos de la legislación, que la información sea más comprensible para todo tipo de audiencias. Se visibilizará y hará accesible a los ciudadanos los resultados de estas fuentes de información a través del portal de datos abiertos, mediante una página web específica, un informe semestral y diferentes herramientas interactivas. Todas las herramientas buscarán la mayor transparencia y accesibilidad. Se dispondrá de un “buscador de residuos” que informe de cómo debe depositarse cada residuo, los beneficios que supone su separación (ambientales, económicos), información sobre reciclabilidad y otra información relacionada. Para hacer un seguimiento adecuado de la generación, se contará con un servicio de caracterización de residuos para conocer la composición de los residuos a su entrada en las Plantas de Tratamiento de Residuos Urbanos, de los residuos en los puntos intermedios de su procesado, de los materiales recuperados y de los rechazos. Se contará con la evolución en el tiempo de la composición de los residuos y la separación de residuos en el hogar para tomar las medidas de cara a la mejora de las tasas, así como el cálculo de tasas de captura, de preparación para la reutilización, de reciclado y de otras valoraciones de los diferentes tipos de residuos. Se recogerá toda la información sobre contratos y licitaciones que tenga que ver con la gestión de residuos del Ayuntamiento. Para monitorizar la recogida se implantará un sistema de gestión de flotas y contenedores, integrado en la plataforma tecnológica Mint, que va a permitir a los servicios municipales la consulta y explotación de una gran cantidad de información gráfica y numérica, a través de informes o en tiempo real, sobre las rutas de recogida de cada fracción de residuos, puntos de recogida, incidencias y equipos de trabajo. Se incorporará en los convenios para la recogida y tratamiento de residuos un sistema de aportación de información estandarizado para su uso y difusión a través de la Agencia de Residuos y del portal de datos abiertos del Ayuntamiento. Se investigará sobre los residuos que se producen en la ciudad de manera completa, también flujos que se gestionan por canales privados, estableciendo acuerdos con diferentes organizaciones. Se facilitará que los comercios cumplan con las obligaciones legales derivadas de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y que se estandarice la información, periodo y medios de la misma. Se trabajará en coordinación con otros departamentos del Ayuntamiento para el aprovechamiento de herramientas de información y de recogida y tratamiento de datos y se desarrollarán los contenidos sobre gestión de residuos en la ordenanza de transparencia*

Fecha de inicio: septiembre 2018 Fecha de término: Junio 2020

El texto completo del compromiso puede consultarse en el siguiente [enlace](#)

Resumen del compromiso	Verificabilidad	Relevancia frente a los valores de la AGA (como está redactado)	Impacto potencial	Cumplimiento	¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?
------------------------	-----------------	---	-------------------	--------------	---

	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
I. General		✓	✓			✓			✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

## Contexto y objetivos

La gestión de los residuos del Ayuntamiento de Madrid se enmarca dentro del contexto más amplio de los objetivos y obligaciones legales establecidos a nivel autonómico, estatal y del a Unión Europea.

En el ámbito europeo, la norma básica de gestión de residuos se estableció en una directiva marco sobre los residuos que fue aprobada en 2008<sup>1</sup>. En mayo de 2018 la directiva fue revisada con el objetivo de incluir nuevos objetivos vinculantes para el reciclaje, el envasado y el vertido y de promover el cambio hacia un modelo más sostenible conocido como la economía circular<sup>2</sup>.

La economía circular es una estrategia que pretende impulsar modelos de producción y consumo de recursos sostenibles. Según los cálculos de Global Footprint Network, para satisfacer sus necesidades actuales, la humanidad está consumiendo una cantidad equivalente a 1,7 planetas<sup>3</sup>. En este sentido, la economía circular busca reducir el consumo y el desperdicio de materias primas, agua y fuentes de energía para minimizar el coste ambiental y apuesta por el reciclaje pero también por reparar y reutilizar recursos<sup>4</sup>.

España aprobó en 2011 la Ley de residuos y suelos contaminados para adaptar la regulación a la normativa europea<sup>5</sup>. No obstante, la gestión de residuos es un ámbito controvertido que ha sido objeto de investigaciones y sanciones por parte de la Unión Europea en varias ocasiones por incumplimiento de la normativa<sup>6</sup>.

Además, en septiembre de 2018 la Comisión Europea publicó su informe de revisión y España se situaba entre los 14 Estados miembros que corren el riesgo de no cumplir el objetivo del 50% de preparación para la reutilización y reciclaje de los residuos municipales en 2020<sup>7</sup>. Por su parte, Madrid se sitúa por debajo del 30%<sup>8</sup>.

En Madrid hay un alto nivel de residuos que va a vertederos (casi un 49% de los residuos municipales generados frente a la media del 31% en la UE). Además, la ciudadanía madrileña deposita mezclados el 85% de los residuos y de todos los residuos que entran por esa vía en el vertedero municipal se recupera sólo alrededor del 5% para su reciclaje<sup>9</sup>.

En cuanto a la recogida de residuos, la relación entre el Ayuntamiento de Madrid y las empresas subcontratadas ha venido siendo compleja desde el inicio del mandato de la Alcaldesa Manuela Carmena con varios contratos públicos que prorrogar y negociar. En 2015 el Ayuntamiento mostró la intención de remunicipalizar el servicio y, en la fase de conversaciones entre las subcontratas y el Ayuntamiento, éste decidió grabar las conversaciones y hacerlas públicas con la intención demostrar la presión política que las subcontratas aplicaban<sup>10</sup>. El Ayuntamiento volvió a sacar un concurso público que se adjudicó en septiembre de 2016 incluyendo a empresas que ya venían gestionando la recogida de basura<sup>11</sup>. En noviembre de 2018 los trabajadores de las empresas que gestionan los servicios de recogida de basuras anunciaron una huelga que finalmente fue desconvocada al acordar un nuevo convenio colectivo con las empresas relativo al mantenimiento de su poder adquisitivo y la mejora de las condiciones laborales<sup>12</sup>. La recogida de residuos fue la materia del Ayuntamiento de Madrid que más quejas y

sugerencias recibió en 2017. También, la limpieza de las calles se situaba en el tercer lugar, después de haber ocupado el primer puesto en la lista en los últimos años<sup>13</sup>.

En este contexto global y local, el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid plantea avanzar en una gestión sostenible de los residuos mejorando la cantidad y calidad de información que se publica en materia de residuos para conseguir una ciudadanía más informada y concienciada en esta materia.

Para hacerlo, el compromiso propone crear un espacio web que permita a la ciudadanía consultar de forma interactiva, clara, visual, y sencilla la información sobre la gestión de residuos del Ayuntamiento de Madrid.

El compromiso se inserta dentro del marco más amplio de la Estrategia de residuos de la Ciudad de Madrid 2018-2022. La estrategia se elaboró en paralelo a este plan de acción y se sometió a consulta pública en Decide Madrid del 13 de julio al 6 de septiembre de 2018<sup>14</sup>. La estrategia incluye entre sus objetivos estratégicos la promoción de la gobernanza, la información, la participación pública y la transparencia. En concreto, la actuación número 40 contiene el establecimiento de una plataforma de información de residuos de Madrid<sup>15</sup>.

El compromiso es claramente relevante para el valor de acceso a la información ya que supone hacer más accesible para la ciudadanía la información sobre la gestión de residuos bien publicándola en una única plataforma, generándola o realizando cambios normativos en la ordenanza de transparencia.

El análisis de la IRM ha detectado varias características presentes en este compromiso. En algunos casos se detalla la información ya existente a publicar como datos estadísticos o información de contratos y licitaciones. También proponen generar y poner nueva información a disposición del público a través de la realización de estudios semestrales estudios *ad hoc*; la recolección de información estandarizada a través de la introducción de cláusulas en los convenios; y el establecimiento de un servicio de caracterización de residuos.

Algunos de las características, además de tener relevancia para el valor de acceso a la información tienen un componente específico de utilización de tecnologías para la transparencia, como la creación del buscador de residuos y la recogida de la información gráfica y numérica sobre recogida de residuos a través del sistema de flotas y contenedores integrado en la plataforma tecnológica Mint. Finalmente, el compromiso también incluye la incorporación de la información de residuos como obligación en Ordenanza de Transparencia.

En general, aunque el texto del compromiso es algo confuso, se considera que las diferentes particularidades que componen este compromiso son suficientemente específicas y verificables según la metodología de la AGA. No obstante, en el compromiso hito no se establecen indicadores que ayuden a verificar el cumplimiento. Resultaría útil disponer de información más específica, por ejemplo, sobre la cantidad de estudios *ad hoc* y temas; indicadores que se van a incluir en el informe semestral; los datos que están actualmente disponibles en el portal de datos del Ayuntamiento; o el tipo de información estandarizada que se pretende recoger con las cláusulas de los convenios.

Si bien los aspectos específicos que se desarrollen durante la implementación del compromiso influirán en su potencial impacto, la Investigadora del MRI considera que tiene un impacto potencial moderado. En conjunto, las medidas propuestas suponen un paso importante positivo al ampliar significativamente la cantidad y calidad de la información disponible sobre en el sistema de gestión de residuos.

Esta mejora en la transparencia es una pieza clave que contribuye a avanzar hacia una ciudadanía más informada y concienciada en esta materia, para, en último término, mejorar la sostenibilidad de la gestión de residuos.

Además, algunos elementos del ciclo de gestión de residuos, como la recogida de basuras, son sectores tradicionalmente opacos en los que se manejan muchos recursos y en los que

las negociaciones con empresas que gestionan los servicios son complejas, tal y como se ha visto en el contexto. Igualmente, según la Comisión Europea la gestión de residuos es uno de los sectores más problemáticos en cuanto a riesgo de corrupción a nivel local<sup>16</sup>. En España hay varios casos de corrupción en los tribunales relacionados con la gestión de residuos en otras ciudades y regiones<sup>17</sup>. La publicación de mayor información sobre la gestión de residuos permitirá los diferentes actores tener un mayor conocimiento y control del sector.

### Siguientes pasos

La creación de la plataforma de residuos, como se ha mencionado con anterioridad, forma parte de la Estrategia de residuos de la Ciudad de Madrid 2018-2022. La estrategia incluye como eje transversal la gobernanza, información, participación pública y transparencia.

Además de la plataforma de la gestión de residuos (actuación 40) dicho eje transversal incluye otras acciones, como la creación de la agencia de prevención de residuos y economía circular, con el objeto de informar y dinamizar la transición social hacia una economía circular y el residuo cero (actuación 38); la creación del "foro de residuos" como marco de gobierno participado y abierto para la implementación y el seguimiento del plan (actuación 39) y la elaboración de una estrategia global de información y sensibilización hacia la gestión sostenible de residuos (actuación 41).

El potencial impacto del compromiso se hubiera beneficiado sustancialmente si hubiera incluido algunos aspectos del resto de medidas del eje. En su conjunto, las acciones incluidas en el eje transversal la gobernanza, información, participación pública y transparencia de la Estrategia de Residuos tienen un alcance significativamente más amplio y podrían potencialmente transformar el ámbito de la gestión de residuos en el Ayuntamiento de Madrid.

Durante la implementación del compromiso en este plan de acción se recomienda definir la estructura, organización y actualización de los contenidos de la plataforma de forma participada con la sociedad civil. Al respecto, el foro de residuos (actuación 38 de la estrategia) puede ser un buen espacio en el que trabajar esta definición conjunta. Este foro puede servir también de espacio para ir evaluando la puesta en marcha e implementación de la plataforma.

Para aumentar el impacto, se recomienda también integrar y vincular la puesta en marcha de la plataforma con las acciones de la estrategia global de información y sensibilización hacia la gestión sostenible de residuos (actuación 41 de la estrategia). El contenido de la Plataforma también puede informar las acciones que desarrolle la agencia de prevención de residuos y economía circular.

---

<sup>1</sup>Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, disponible en: <http://bit.ly/2lq0CxD>[consultado el 26/12/2018]

<sup>2</sup>Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos: <http://bit.ly/2lrbXNN>[consultado el 26/12/2018]

<sup>3</sup>Lourdes Uquillas, *El 1 de agosto la humanidad agota los recursos naturales de todo el año*, Efeverde, 01/08/2018, disponible en: <http://bit.ly/2KIWGtI>[consultado el 26/12/2018]

<sup>4</sup>Sara Ramón Bruquetas, Ecologistas en acción, *Madrid y la basura orgánica: en pos de Europa*, El Dirario.es 9/11/2018, disponible en: <http://bit.ly/2GuNTHR> [consultado el 26/12/2018]

<sup>5</sup>Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, disponible en: <http://bit.ly/2DiPBdi>[consultado el 26/12/2018]

<sup>6</sup>Ver David Brunat, *País de vertederos: una vergüenza ante Europa que puede traer muchas millonarias*, El Confidencial, 27/03/2017, disponible en: <http://bit.ly/2VUN2We>[consultado el 25/02/2019] y Manuel Planelles, *Condena europea a España por no eliminar 61 vertederos ilegales*, El País, 15/03/2017, disponible en: <http://bit.ly/2ItWQDA>[consultado el 26/12/2018] y Econoticias, *Europa denuncia a España por la mala gestión de residuos en Aragón, Baleares, Canarias, Madrid y Ceuta*, 08/07/2018, disponible en: <http://bit.ly/2Xly3oi>[consultado el 25/02/2019]

<sup>7</sup>Ver Ambiemtum, *España no cumplirá con los objetivos de reciclaje para 2020*, 27/09/2018, disponible en: <http://bit.ly/2VWBC4k>[consultado el 26/12/2018]

---

<sup>8</sup>Sara Ramón Bruquetas, Ecologistas en acción, *Madrid y la basura orgánica: en pos de Europa*, El Diario.es 09/11/2018, disponible en: <http://bit.ly/2GuNTHR> [consultado el 26/12/2018]

<sup>9</sup>Estrategia de Residuos de la Ciudad de Madrid 2018-2022, disponible en: <http://bit.ly/2PkdQMT> [consultado el 26/12/2018]

<sup>10</sup>Santiago Carcar, *El Ayuntamiento grabó la negociación con los empresarios de la limpieza en la capital*, Bez diario, 11/11/2015, disponible en: <http://bit.ly/2YNlyTL> [consultado el 14/07/2019]

<sup>11</sup>Para más información ver Carmen M Gutiérrez, *Carmena proroga un año el servicio de recogida de basura aunque no descarta remunicipizarlo*, Madrid Diario, 25/08/2015, disponible en: <http://bit.ly/2YTYN0k> [consultado el 14/08/2019]; Raúl Rejón, *Manuela Carmena acumula pruebas para anular la privatización de la limpieza en Madrid*, El Diario.es, 26/01/2016, Disponible en: <http://bit.ly/30uan2P> [consultado el 14/08/2019], Carmen M Gutiérrez, *Arranca el nuevo contrato de recogida de basura con mejoras del servicio*, Madrid Diario, 01/09/2016, disponible en: <http://bit.ly/2Y8Jl3q> [consultado el 14/08/2019] y David Fernández, *Carmena pagará 687 millones a siete grandes concesionarias por la recogida de basuras*, El Confidencial, 24/08/2016, disponible en: <http://bit.ly/2LUmcuT> [consultado el 14/08/2019]

<sup>12</sup>Fran Serrato, *Desconvocada la huelga de basuras en el último momento en Madrid*, El País, 18/09/2018, disponible en: <http://bit.ly/2YQREOo> [consultado el 14/07/2019]

<sup>13</sup>Europa Press, *Recogida de residuos lidera el listado de sugerencias y reclamaciones de madrileños y limpieza urbana cae a 3ª posición*, Madrid, 8 junio de 2018, disponible en: <http://bit.ly/2xLQulb> [consultado el 14/07/2019]

<sup>14</sup>Ver el texto de la consulta en decide Madrid: disponible en: <http://bit.ly/2PjRgvu> [consultado el 26/12/2018] Según entrevista mantenida con Reyes Montiel Mesa (Jefa de Gabinete del Área de Movilidad y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Madrid) con la investigadora IRM el 21 de enero de 2019, antes de la consulta pública, se mantuvieron reuniones e interacciones con organizaciones como Ecologistas en Acción, Greenpeace, Grupo de Acción para el Medio Ambiente (GRAMA), Amigos de la Tierra o la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM). Sin embargo, con la evidencia disponible no se puede concluir que el compromiso concreto incluido en el segundo plan de acción de gobierno abierto fuese abordado en las mismas.

<sup>15</sup>Ver página 112 de la Estrategia de Residuos de la Ciudad de Madrid 2018-2022.

<sup>16</sup>Comisión Europea (CE), *Public procurement – Study on administrative capacity in the EU, Spain Country Profile*, (p.209) disponible en: <http://bit.ly/2DkE2Cd> [consultado el 26/12/2018]

<sup>17</sup>Rafa Burgos, *Juicio a la 'zona cero' del caso Brugal*, El País, 20/02/2019, disponible en: <http://bit.ly/2Zmj9Qv> [consultado el 25/02/2019] y Toni Cuquerella, *Borrón y cuenta nueva para la polémica gestión de basuras de 350.000 valencianos*, El diario.es, 06/11/2015, disponible en: <http://bit.ly/2KOcWd7> [consultado el 25/02/2019]

## 5. Creación del Observatorio de la Ciudad

### Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

*Se lanzará un nuevo modelo de espacio de participación y seguimiento de la acción municipal, que representará fielmente a la población de Madrid. Este nuevo espacio tendrá carácter permanente e independencia en su funcionamiento.*

*Sus miembros serán ciudadanos elegidos al azar y de tal manera que compongan una muestra demográfica representativa de la población de la Ciudad de Madrid. El observatorio se reunirá periódicamente y sus miembros se renovarán cada año.*

*El observatorio analizará propuestas ciudadanas y gubernamentales e instará al gobierno a convocar consultas ciudadanas decisorias sobre dichas propuestas.*

#### Hitos:

1. Aprobación del Reglamento del Observatorio de la Ciudad
2. Selección de grupo de trabajo de ciudadanos elegidos por sorteo
3. Primera sesión del Observatorio de la Ciudad y funcionamiento del mismo según los plazos que se marquen en el reglamento.

Fecha de inicio: 1 septiembre 2018 Fecha de término: 1 septiembre 2020

El texto completo del compromiso puede consultarse en el siguiente [enlace](#)

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de la AGA (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
I. General		✓	✓						✓	Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción					

### Contexto y objetivos

La generación de medidas y herramientas para el fomento de la participación ciudadana en Madrid ha sido una de las áreas principales de la actividad del Ayuntamiento en gobierno abierto. En el primer plan de acción, tres de los cinco compromisos desarrollados por el Ayuntamiento de Madrid fueron relevantes para la participación ciudadana<sup>1</sup>. Con anterioridad, en 2015, el Ayuntamiento de Madrid puso en marcha la plataforma web Decide Madrid, que se ha convertido en un eje de referencia en la innovación en la participación ciudadana a nivel internacional<sup>2</sup>.

Las iniciativas y procesos participativos predominantes impulsados en el Ayuntamiento de Madrid hasta la fecha están principalmente centrados en fórmulas para ofrecer espacios en los que las personas interesadas pueden participar de forma directa en la política municipal.

En este contexto, el Ayuntamiento de Madrid plantea complementar los espacios de participación existentes con un espacio participación de personas elegidas por sorteo y que represente estadísticamente a la población de Madrid para poder articular de forma más precisa la voluntad de la gente.

Este espacio se basa en la idea de *minipúblico* que fue propuesta por primera vez hace cuatro décadas por el politólogo Robert Dahl. Se trata de una asamblea de ciudadanos, demográficamente representativa de la población en general, que se reúne para aprender y deliberar sobre un tema para informar la opinión pública y la toma de decisiones. Un número creciente de innovaciones democráticas han florecido en todo el mundo basándose en esta idea, desde los Jurados de los ciudadanos hasta las Células de planificación, las Conferencias orientadas al consenso, las encuestas deliberativas y las Asambleas de ciudadanos<sup>3</sup>.

El compromiso supone crear el Observatorio de la Ciudad, una innovación democrática basada en un nuevo modelo de espacio de participación y seguimiento de la acción municipal, cuyos miembros representará fielmente a la población de Madrid y elegidos al azar. El observatorio analizará propuestas ciudadanas y gubernamentales e instará al gobierno a convocar consultas ciudadanas decisorias sobre dichas propuestas.

La configuración de este compromiso tiene sus orígenes en actividades que se han desarrollado en el seno del laboratorio ciudadano ParticipaLab<sup>4</sup>. En marzo de 2017 el Ayuntamiento de Madrid y ParticipaLab, inspirados en el G1000 de Bélgica celebrado en 2011<sup>5</sup>, celebraron el G1000 de Madrid. Para ello, convocaron a 1000 personas de Madrid a debatir y sugerir nuevas propuestas para los segundos presupuestos participativos de la ciudad. A continuación, seleccionaron una muestra representativa de aproximadamente 300 personas que se reunieron en el G1000 de Madrid y desarrollaron un proceso de deliberación sobre los presupuestos<sup>6</sup>. Posteriormente, entre el 6 y el 18 de noviembre de 2017, ParticipaLab celebró el taller de Inteligencia Colectiva para la Democracia<sup>7</sup>. En este taller se trabajó el proyecto HybridDemocracy (democracia híbrida), un proyecto para crear un modelo de participación en la toma de decisiones de políticas públicas que combina el uso de dos herramientas existentes: las plataformas digitales (como Decide Madrid) que facilitan el acceso y permiten la participación masiva; y los jurados ciudadanos, representativos de toda la población<sup>8</sup>. Siguiendo esta línea de modelo híbrido, la organización australiana newDemocracyFoundation desarrolló para ParticipaLab un diseño de proyecto y un diseño operativo para este modelo<sup>9</sup>. En enero de 2018 ParticipaLab organizó el encuentro fundacional de Democracy R&D, una red global sobre democracia deliberativa y por sorteo. Se debatió el proyecto de Democracia Híbrida y la posibilidad de crear un Observatorio en Madrid.

En marzo de 2018, la junta de gobierno del Ayuntamiento de Madrid aprobó la creación del Observatorio de la Ciudad<sup>10</sup>. Entre los días 26 de marzo y 9 de abril se celebró una consulta pública previa en Decide Madrid sobre la elaboración de un Proyecto de Reglamento Orgánico del Observatorio de la Ciudad con cuatro preguntas orientadoras que recibieron un total de 73 comentarios<sup>11</sup>.

Atendiendo al texto del compromiso, el observatorio analizará propuestas ciudadanas y gubernamentales e instará al gobierno a convocar consultas ciudadanas decisorias sobre dichas propuestas. Por tanto, presenta una relevancia clara para el valor de participación ciudadana.

A pesar de que el texto del compromiso incluye la capacidad del observatorio de realizar *seguimiento* de la acción municipal, al no establecer mecanismos concretos de acción o consecuencias para responsables públicos ante, por ejemplo, la disconformidad del observatorio con la actuación municipal, no se considera relevante para el valor de rendición de cuentas según la metodología de la AGA.

El compromiso contiene tres hitos principales que le dotan de especificidad y permiten verificar objetivamente su cumplimiento: 1. Aprobación del Reglamento del Observatorio de la Ciudad; 2. Selección de grupo de trabajo de ciudadanos elegidos por sorteo; 3. Primera sesión del Observatorio de la Ciudad y funcionamiento del mismo según los plazos que se marquen en el reglamento.

Se considera que el Observatorio tiene un impacto potencial transformador ya que introduce un elemento innovador respecto a la participación ciudadana en Madrid al crear una

instancia cuyos miembros son una muestra representativa de la población, para valorar decisiones del ayuntamiento e intervenir en la toma de decisiones. Esta configuración supone la introducción de un nuevo modelo de participación ciudadana de orden deliberativo que complementa los mecanismos existentes basados en los principios de democracia representativa y el voto.

Este modelo se ha implementado en otros lugares como Estados Unidos, Australia, Italia, Irlanda, Dinamarca, Islandia y Canadá<sup>12</sup>. Aunque incipientes, hay algunos estudios basados en experiencias desarrolladas que avalan los impactos de estos modelos sobre la participación ciudadana y las decisiones públicas. Entre los impactos que señalan pueden destacarse que producen una participación más amplia y representativa, dan lugar a mejores debates sobre políticas (menos hostiles, más informados y respetuosos), generan recomendaciones que son más sensatas, más accionables y más defendibles; forjan mayor confianza pública y ayudan a tomar decisiones sobre temas difíciles<sup>13</sup>.

Además, al instaurar este mecanismo, se está abriendo el gobierno desde dentro y se está abriendo un espacio real donde unas personas seleccionadas aleatoriamente puedan analizar decisiones de primera mano y participar con un alto nivel de legitimidad de las mismas. Con esto se está transformando el *statu quo* asociado al día a día del Ayuntamiento. Es, por tanto, un espacio institucional que da legitimidad a la participación ciudadana desde dentro del Ayuntamiento.

## Siguientes pasos

El observatorio supone un compromiso muy novedoso e innovador. Durante la implementación del compromiso y la elaboración del Reglamento se sugiere incluir mecanismos de información sobre el funcionamiento del Observatorio como la publicación de los órdenes del día, de las actas o retransmisión de las sesiones, los documentos utilizados y debatidos o la elaboración de memorias. Esto ayudaría a capitalizar la experiencia para aprendizajes futuros.

Así mismo, después del primer año de vigencia del observatorio se sugiere evaluar de su funcionamiento tanto por parte del Ayuntamiento como de los propios ciudadanos participantes.

Para futuros planes de acción se recomienda incluir en el texto del compromiso mayor nivel de detalle de las diferentes fases y sus características. Por ejemplo, el diseño de proyecto de modelo híbrido realizado por la organización australiana newDemocracyFoundation incluye algunas propuestas de calendarización de reuniones, número de participantes, información proporcionada durante el proceso a los participantes, transparencia del proceso, características de la naturaleza deliberativa de la toma de decisiones en el seno del observatorio y del proceso de reclutamiento de los miembros. También incluye aspectos sobre el necesario compromiso de responder públicamente a las recomendaciones por parte del Gobierno. La introducción de este tipo de información en el texto del compromiso, permitiría realizar un análisis del impacto potencial del compromiso en con mayor detalle.

---

<sup>1</sup> En concreto son los Compromisos de: Creación del registro de lobbies, desarrollo de presupuestos participativos y el desarrollo de medidas de legislación colaborativa. Para más información ver: J. Ignacio Criado, *Informe Final de Madrid 2017 del Mecanismo de Revisión Independiente*, 2018.

<sup>2</sup>La plataforma Decide Madrid fue premiada en 2018 como servicio público por la ONU por afrontar el reto de “establecer modelos de gobernanza más abiertos, transparentes, participativos e inclusivos”. Ver nota de prensa del Ayuntamiento de Madrid, 07/06/2018: <http://bit.ly/2lxAPTk>[consultado el 27/12/2018]

<sup>3</sup>Para más información sobre iniciativas que utilizan el concepto de mini-públicos ver Democracy R&D, una red internacional de organizaciones, asociaciones e individuos que ayudan a los tomadores de decisiones a tomar decisiones difíciles y generar confianza pública. <https://democracyrd.org/es/>

<sup>4</sup>ParticipaLab es un espacio de trabajo interdisciplinar orientado al estudio, desarrollo y práctica de procesos de participación que puedan impulsar una democracia directa, deliberativa y distribuida del MedialabPrado. El Medialab Prado es un laboratorio ciudadano dependiente del Ayuntamiento de Madrid que

---

funciona como lugar de encuentro para la producción de proyectos culturales abiertos. Información disponible en : <http://bit.ly/2Dm1M9f> [consultado el 27/12/2018]

<sup>5</sup>Ver <http://www.q1000.org/en/>

<sup>6</sup>Ver <https://decide.madrid.es/q1000>

<sup>7</sup>Ver la información del apartado Inteligencia Colectiva para la Democracia en la web del Medialab Prado: *Durante un período de quince días, 10 equipos multidisciplinares participan creando prototipos para activar la inteligencia colectiva, mejorando la democracia y el compromiso ciudadano. Cada equipo se articula alrededor de un proyecto seleccionado a través de una convocatoria abierta. Posteriormente se abre una convocatoria de colaboradores de los cuales se selecciona a los perfiles más adecuados en función de los requerimientos de los proyectos.* Disponible en : <http://bit.ly/2vauq15> [consultado el 27/12/2018]

<sup>8</sup>Ver la información del apartado del proyecto HybridDemocracy en la web del Medialab Prado. Disponible en : <http://bit.ly/2VRTDRb> [consultado el 27/12/2018]

<sup>9</sup>Ver el proyecto sobre el Ayuntamiento de Madrid en la web de ThenewDemocracyFoundation. Disponible en : <http://bit.ly/2PiKZIX> [consultado el 27/12/2018]

<sup>10</sup>El Observatorio de la Ciudad, como órgano municipal colegiado para la puesta en marcha de las actuaciones necesarias para la evaluación de la gestión municipal y la difusión e información de sus resultados a la ciudadanía fue creado en 2006. Ver el Decreto del Alcalde de 24 de julio de 2006 por el que se crea el Observatorio de la Ciudad, disponible en : <http://bit.ly/2Vq1WJD> [consultado el 27/12/2018]. En 2017, por Decreto de la Alcaldesa fue suprimido y sus funciones se atribuyeron a la Dirección General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía. Ver nota de Prensa del Ayuntamiento de Madrid, Ciudadanía elegida por sorteo: así se plantea el nuevo Observatorio de la Ciudad de Madrid, disponible en : <http://bit.ly/2IsO2qS> [consultado el 27/12/2018].

<sup>11</sup>Consulta pública previa sobre el Observatorio de la Ciudad en decide Madriddisponible en : <http://bit.ly/2IpbZWJ> [consultado el 27/12/2018].

<sup>12</sup>Al respecto pueden verse algunos ejemplos de proyectos en: la página web de proyectos de newDemocracyFoundation, disponible en : <http://bit.ly/2IHHzxV>. La asambleas ciudadanas de Irlanda, disponible en : <http://bit.ly/2Irbw3>. Los proyectos de UK citizen assemblies de Reino Unido, disponible en : <http://bit.ly/2PhW7pe>. Los proyectos de Involve, disponible en <http://bit.ly/2Gqe1SH>. Los proyectos de MASS en Canadá, disponible en <http://bit.ly/2VQZ42M> [consultados el 20/02/2019].

<sup>13</sup>Ver: David Schechter, *Benefits of theJuryModel*, Research&Development Note, ThenewDemocracyFoundation, 8 Agosto de 2017, disponible en <http://bit.ly/2PelabV> [consultado el 20/02/2019]. y Pablo Simón, *Deliberación, democracia directa y valores desde Irlanda. Análisis del referéndum sobre el aborto*, Blog Politikon disponible en <http://bit.ly/2UJj5f9> [consultado el 20/02/2019]. Para mayor información y estudios disponibles puede verse la sección de publicaciones de NewdemocracyFoundation, disponible en <http://bit.ly/2VccDwz> [consultado el 20/02/2019].

## V. Recomendaciones generales

Esta sección tiene el objetivo de presentar recomendaciones para el siguiente plan de acción, además de guiar la implementación del plan actual. Se divide en dos secciones: 1) Recomendaciones clave del MRI para mejorar el proceso de la AGA y los planes de acción del país o entidad y 2) una evaluación de cómo el Gobierno respondió a las recomendaciones clave del MRI que se presentaron en ciclos anteriores.

### 5.1 Recomendaciones del MRI

En general se recomienda al Ayuntamiento de Madrid mejorar el esfuerzo de convergencia entre la estrategia de transparencia y participación del Ayuntamiento de Madrid y el proceso de la AGA, dotándole de mayor estructura, coherencia y continuidad a largo plazo. Esta visión estratégica, que incluye las recomendaciones expuestas más abajo, ayudaría al Ayuntamiento a dar cumplimiento a los estándares de co-creación.

**1. Establecer un Foro Multiactor permanente como espacio de colaboración y participación continuada con la sociedad civil.** Involucrar de forma sostenida en el tiempo a la ciudadanía y la sociedad civil a través de este mecanismo ayudaría a Madrid a cumplir con los “Estándares de Participación y Cocreación” de la AGA y tendría varios beneficios para el proceso en cuanto al desarrollo de un futuro plan de acción. 1) contribuir a detectar mejor necesidades en temas relacionados con el gobierno abierto 2) ayudar a identificar y planificar acciones concretas, sobre áreas específicas y objetivos mejor definidos 3) articular un enfoque de mejora incremental y continua a largo plazo de los compromisos en áreas que son amplias como la publicación de información y datos 4) servir como espacio de sensibilización y capacitación sobre los valores de gobierno abierto para favorecer una participación más amplia y de calidad durante los próximos procesos consultivos.

El diálogo constante, estructurado y sostenido con la ciudadanía y sociedad civil a través del foro multiactor también puede ayudar en la implementación de los compromisos de este plan de acción. La mayoría de los compromisos incluidos van a necesitar trabajo de definición y de establecimiento de prioridades durante su implementación. Hacerlo de forma conjunta con la sociedad civil ayudará a que los compromisos respondan a las necesidades de la ciudadanía y a detectar aspectos a mejorar durante su puesta en funcionamiento.

**2. Crear un repositorio de información que contenga información clave sobre el desarrollo del proceso AGA,** incluyendo la justificación y trazabilidad de las decisiones. Por ejemplo, fechas de reuniones, listado de participantes, actas, informes sobre propuestas, la generación e implementación de los compromisos, etc. En el desarrollo de futuros planes de acción, este repositorio deberá contener también información previa sobre la AGA y sobre el calendario y cronograma para asegurar que los actores interesados estén informados y preparados para participar en todas las fases del proceso con antelación suficiente. La creación de este repositorio forma parte de los estándares del AGA.

**3. Ampliar la presencia y responsabilidad de otras áreas de gobierno para avanzar en la institucionalización del proceso.** Se recomienda continuar el trabajo ya iniciado abriendo la participación a nuevas áreas de gobierno de una forma más amplia. Además, más allá de la invitación a proponer compromisos se recomienda involucrar de forma más activa en la creación del plan de acción a otras áreas, así como responsabilizar a las diferentes áreas de la implementación. Para ello, puede ser necesario generar mecanismos estructurados de relación entre las

áreas y de coordinación del proceso. Esto puede ayudar a aumentar la comprensión sobre temas de gobierno abierto por parte de otras áreas de gobierno. Además, puede contribuir a institucionalizar el gobierno abierto dentro de la política municipal. Se sugiere también considerar la participación de los foros locales en el proceso (espacios de participación ya institucionalizados en los que todas las vecinas y vecinos y las entidades sin ánimo de lucro se pueden reunir para debatir y trabajar en iniciativas para mejorar la ciudad desde la perspectiva de sus barrios y distritos). La apertura e involucración de los foros locales en los procesos de la AGA contribuiría a avanzar en la institucionalización del gobierno abierto en el Ayuntamiento de Madrid.

**4. Asegurar la creación de compromisos más específicos y verificables.** En la generación de planes de acción futuros el Ayuntamiento debe intentar asegurar una mayor especificidad en términos de los resultados esperados y actividades concretas para cada compromiso. En la medida de lo posible, los compromisos deben incluir mayor detalle en las actividades o hitos que sean verificables y claramente medibles para permitir un monitoreo objetivo y preciso del progreso.

**5. Profundizar en la diversificación temática de los compromisos.** Continuar avanzando en la ampliación temática de los compromisos abordando cómo el proceso de AGA puede contribuir a áreas de políticas concretas, por ejemplo, en temas de limpieza, movilidad o vivienda que aparecen como prioritarios para la ciudadanía tanto en la encuesta de calidad de vida y satisfacción con los servicios públicos de la ciudad de Madrid como en las propuestas ciudadanas de Decide Madrid. Dado su carácter transversal, un buen punto de partida puede ser utilizar la estrategia de ‘Localización de los ODS en la ciudad de Madrid’<sup>1</sup> y buscar sinergias. Esta recomendación puede beneficiarse especialmente de la puesta en marcha de la primera de las recomendaciones de este informe relativa a habilitar espacios de colaboración y participación continuada con la sociedad civil para identificar prioridades.

Tabla 5.1: Cinco recomendaciones clave

1	<b>Establecer un Foro Multiactor permanente como espacio de colaboración y participación continuada con la sociedad civil</b>
2	Crear un repositorio de información que contenga información clave sobre el desarrollo del proceso AGA
3	<b>Ampliar la presencia y responsabilidad de otras áreas de gobierno para avanzar en la institucionalización del proceso</b>
4	Asegurar la creación de compromisos más específicos y verificables.
5	Profundizar en la diversificación temática de los compromisos

## 5.2 Respuesta a recomendaciones del informe previo del MRI

Tabla 5.2: Recomendaciones clave del informe previo del MRI

	Recommendation	¿Fueron atendidas?	¿Se integraron en el plan de acción actual?
1	<b>Ampliar y potenciar el alcance de la participación de la ciudadanía en todo el proceso de definición, diseño, implementación y evaluación del plan de acción.</b>	n/a	✗

2	<b>Dotar de mayor presencia a diferentes áreas del gobierno municipal a través de espacios/foros multi-área o inter-administrativos.</b>	n/a	✓
3	<b>Profundizar en los mecanismos de evaluación dinámica de los compromisos y asociarlos a la rendición de cuentas</b>	n/a	✗
4	<b>Incrementar la diversidad temática de los compromisos, poniendo el acento en los que afectan directamente la calidad de vida de las personas que residen en la ciudad, alineando el Gobierno Abierto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).</b>	n/a	✓
5	<b>Institucionalizar el gobierno abierto como política pública municipal, más allá del proceso piloto subnacional de la AGA.</b>	n/a	✗

El informe del MRI fue publicado cuando el proceso de elaboración del segundo plan de acción ya estaba en curso. Sin embargo, algunas de las recomendaciones del MRI se vieron reflejadas en el siguiente plan de acción.

De las cinco recomendaciones, el Ayuntamiento de Madrid integró parcialmente dos en su siguiente plan de acción. La primera recomendación (ampliar y potenciar el alcance de la participación de la ciudadanía en todo el proceso) no fue incorporada, aparentemente porque el Gobierno consideró más estratégico y acorde a su modelo priorizar mecanismos de democracia directa a través de la plataforma Decide Madrid.

La segunda recomendación (mayor presencia de diferentes áreas del gobierno municipal) se abordó tímidamente al invitar a participar a tres áreas u organismos a proponer compromisos, aunque como ya se ha mencionado, fue una invitación selectiva y no se ha creado un mecanismo de colaboración entre diferentes áreas del Ayuntamiento.

La cuarta recomendación (incremento de la diversidad temática de los compromisos) se ha abordado introduciendo un compromiso específico sobre la gestión de residuos y abordando parcialmente este aspecto en el compromiso 2 de Madrid en Datos.

Por último, no se dispone de información acerca de las razones por las que se decidió no incorporar las recomendaciones tercera (evaluación dinámica) y quinta (institucionalización del proceso).

---

<sup>1</sup>Borrador de la estrategia del ayuntamiento de Madrid para la implementación de la agenda 2030: alineación de políticas públicas municipales a los objetivos de desarrollo sostenible borrador – 31 de marzo de 2018, disponible en <http://bit.ly/2UGsqNe> [consultado el 20/02/2019].

## VI. Metodología y fuentes

Los informes del MRI son escritos por investigadores de los países o entidades miembros de la AGA y pasan por un proceso de control de calidad que permite asegurar que se aplicaron los más altos estándares de investigación y los análisis necesarios.

Los informes de avances en los planes de acción de la AGA son resultado de una serie de entrevistas, una investigación de gabinete, observaciones y retroalimentación de actores no gubernamentales. El informe del MRI parte de la evidencia disponible en el repositorio de la AGA del Ayuntamiento de Madrid (o en el sistema de seguimiento en línea)<sup>1</sup> y en el sitio web, además de los hallazgos en los informes de autoevaluación del Gobierno y otras evaluaciones de avances que presente la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales. Al inicio del ciclo de informe, el personal del MRI presenta un plan de investigación a los gobiernos y abre un periodo de siete días para retroalimentación al respecto del plan propuesto.

Los investigadores del MRI llevan a cabo entrevistas con actores clave para asegurar que el informe refleje adecuadamente los hechos. Debido a las limitaciones de presupuesto y tiempo, el MRI no tiene la capacidad de consultar a todos los actores o realizar visitas de campo a los sitios. En algunos casos, será necesario asegurar la anonimidad de los entrevistados por lo que el MRI eliminará la información personal de dichos participantes. Debido a las limitaciones de la metodología, el MRI recomienda abrir un plazo para enviar comentarios, previo a la publicación de los informes.

Los informes pasan por un proceso de control de calidad que incluye un proceso de revisión interna por parte del personal del MRI y del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés), además de una revisión externa en la que se invita a los gobiernos y a la sociedad a enviar comentarios sobre el contenido del borrador del informe del MRI.

El proceso de evaluación, incluyendo el procedimiento de incorporación de los comentarios, puede consultarse con mayor detalle en la sección III del Manual de Procedimientos<sup>1</sup>.

### Entrevistas y aportaciones de los actores

En el seno de esta investigación la IRM realizó entrevistas a los principales actores gubernamentales que participaron en la creación del plan de acción. Las personas entrevistadas fueron:

- Victoria AndericaCaffarena, Directora del Proyecto de Transparencia. Fecha: 17/12/2018. Temas tratados: Proceso de creación del Plan //Fecha:16/01/2019. Temas tratados: compromiso 2, compromiso 3.
- Miguel Arana Catania, Director del Proyecto de Participación Ciudadana. Fecha: 17/12/2018. Temas tratados: Proceso de creación del plan.
- Gregorio Planchuelo, Director General de participación ciudadana. Fecha: 16/01/2019. Temas tratados: Compromiso 5
- Carlos Granados Pérez, Director General Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción. Fecha: 16/01/2019. Temas tratados: Compromiso 1.

---

<sup>1</sup><https://www.opengovpartnership.org/countries/madrid-spain>

- Reyes Montiel Mesa, Jefa de Gabinete del Área de Movilidad y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Madrid. Área de Gobierno de Medio Ambiente y movilidad. Fecha 21/01/2019. Temas Tratados: Compromiso 4.
- Yago Bermejo, Director del Laboratorio Inteligencia colectiva para la Democracia Medialab-Prado. Fecha: 22/01/2019. Temas tratados: Compromiso 5.

En el caso de la sociedad civil, al no existir una participación estructurada, la identificación y selección de actores a entrevistar supuso un desafío. Finalmente se decidió enviar dos tipos de cuestionarios.

Por un lado, se envió un cuestionario a las principales organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas relacionados con el gobierno abierto. Estas organizaciones trabajan principalmente en el ámbito estatal aunque todas han tenido algún nivel de interacción con el Ayuntamiento de Madrid. El cuestionario fue enviado a: Access Info Europe, Fíltrala, Fundación Ciudadana Civio y Transparencia Internacional España. El envío del cuestionario se realizó el 22/01/2018 dando de plazo hasta el 8/02/2018 para responder. Las preguntas del cuestionario están disponibles en este enlace:

[https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfki4XeqPCRsDy1kIVDq\\_zeyhaOQZxv0fHafV8OYT2a9hgbA/viewform](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfki4XeqPCRsDy1kIVDq_zeyhaOQZxv0fHafV8OYT2a9hgbA/viewform)

La investigadora agradece las aportaciones y contribuciones de David Cabo, Amir Campos, Stéphane M. Grueso, Daniel Amoedo y Manuel Villoria.

Por otro lado, se envió otro cuestionario a los Foros Locales de los 21 distritos de Madrid. Los Foros Locales son los espacios de participación en los que todas las vecinas y vecinos y las entidades sin ánimo de lucro se pueden reunir para debatir y trabajar en iniciativas para mejorar la ciudad desde la perspectiva de sus barrios y distritos. Hay un Foro Local en cada uno de los 21 distritos de la ciudad.

<https://foroslocales.madrid.es/>. Al cierre del informe, sólo se recibieron tres respuestas por parte de los distritos de Puente de Vallecas, Chamartín y Latina. Si bien la muestra no es representativa a efectos estadísticos, las respuestas proporcionadas han sido de gran utilidad para la redacción del informe. El envío se del cuestionario se realizó el 22/01/2018 dando de plazo hasta el 8/02/2018 para responder. El cuestionario puede verse en este enlace:

[https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc3IX9pqWr2elmDve1\\_HzWm06H\\_ZCRNqVPCtDc1REfjT0btQ/viewform](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc3IX9pqWr2elmDve1_HzWm06H_ZCRNqVPCtDc1REfjT0btQ/viewform)

### **Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente**

El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) es el medio clave a través del cual los actores pueden dar seguimiento a los avances en el proceso de la AGA en los países o entidades miembros de la alianza. El Panel Internacional de Expertos (IEP) supervisa el control de calidad de los informes y está formado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y metodologías de investigación de ciencias sociales.

Los miembros actuales del Panel Internacional de Expertos son:

- César Nicandro Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya
- Fredline M' Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Quentin Reed

- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Un pequeño equipo basado en Washington, DC se encarga de dar seguimiento a los informes a lo largo de todo el proceso y en coordinación con los investigadores. En caso de tener preguntas o comentarios sobre este informe, por favor diríjalos al personal del MRI a través del correo electrónico [irm@opengovpartnership.org](mailto:irm@opengovpartnership.org)

---

1Manual de Procedimientos del MRI V.3 : <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

## Anexol. Resumen del desempeño del Ayuntamiento de Madrid a lo largo del desarrollo del plan de acción

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)

Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

Foro Multiactor	
<b>1a. Foro establecido: Hay un foro que supervisa el proceso de la AGA.</b>	Rojo
1b. Frecuencia: El foro se reúne al menos una vez cada trimestre, ya sea en persona o vía remota.	Rojo
1c. Desarrollo colaborativo del mandato: Los miembros del foro, de manera conjunta, establecen su mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza.	Rojo
1d. Mandato público: La información sobre el mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza del foro se encuentran disponibles en el sitio o página de internet de la AGA.	Rojo
<b>2a. Multiactor: El foro incluye tanto a representantes gubernamentales como no gubernamentales,</b>	Rojo
2b. Paridad: La participación de representantes gubernamentales y no gubernamentales es equilibrada.	Rojo
<b>2c. Selección transparente: Los miembros no gubernamentales del foro se seleccionan a través de un proceso justo y transparente.</b>	Rojo
2d. Representantes de Gobierno de alto nivel: En el foro participan representantes de alto nivel del Gobierno con poder de toma de decisiones.	Rojo
<b>3d. Apertura: El foro acepta aportes y representación del proceso del plan de acción de cualquier actor de la sociedad civil u otros actores que no sean miembros del foro.</b>	Rojo
3e. Participación remota: El foro ofrece la oportunidad de participar vía remota, al menos en algunas de sus reuniones y eventos.	Rojo
3f. Minutas: El foro de la AGA, de manera proactiva, comunica y rinde cuentas sobre sus decisiones, actividades y resultados a actores del Gobierno y de la sociedad civil que no forman parte de él.	Rojo

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)

Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

Desarrollo del plan de acción	
4a. Transparencia en el proceso: Hay un sitio de internet de la AGA (o una página de la AGA en el sitio web de alguna institución del Gobierno) en el que se publica información sobre todos los aspectos del proceso de la AGA de manera proactiva.	Amarillo
4b. Documentación previa: El foro publica información previa sobre la AGA para asegurar que los actores estén informados y preparados para participar en todas las fases del proceso.	Amarillo
4c. Sensibilización: El foro lleva a cabo actividades de divulgación y sensibilización de actores relevantes para informarlos acerca del proceso de la AGA.	Amarillo
4d. Canales de comunicación: El Gobierno facilita una comunicación directa con actores para responder a preguntas sobre el proceso del plan de acción, en especial en momentos de mucha actividad de la AGA.	Rojo
<b>4e. Respuesta fundamentada: El foro multiactor publica la justificación de sus decisiones y responde a los comentarios más sobresalientes del público.</b>	Rojo
<b>5a. Repositorio: El Gobierno recolecta y publica un documento repositorio en el sitio web nacional o local de la AGA, que provee un record histórico y acceso a todos los documentos relacionados con el proceso nacional o local de la AGA, incluyendo (pero no limitado a) documentos de consulta, planes de acción nacionales, autoevaluaciones del Gobierno, reportes del MRI y documentación que soporte la implementación de los compromisos (por ejemplo, links a bases de datos, evidencias de reuniones, publicaciones).</b>	Amarillo

*Nota editorial: Si un miembro de OGP “alcanza” los seis estándares resaltados en negritas, el MRI reconocerá el proceso del país como un Proceso Estelar.*