

# *¿Te ha tocado? El sorteo llega a la política de Madrid*

## *Did you win? The lottery comes to the politics of Madrid*

ERNESTO GANUZA (IESA/CSIC) y MARÍA MENÉNDEZ (Universidad de Copenhague)

Artículo recibido: 9 de mayo de 2019  
Solicitud de revisión: 30 de julio de 2019  
Artículo aceptado: 22 de octubre de 2019

Ganuzo, Ernesto y Menéndez, María (2020). ¿Te ha tocado? El sorteo llega a la política de Madrid. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 25(1), pp. 95-109.

### Resumen

Madrid ha puesto en marcha, desde inicios del año 2019, la primera experiencia de participación ciudadana permanente cuyos miembros son elegidos por sorteo, el Observatorio de la Ciudad. A pesar de que la experiencia fue abandonada por el nuevo Gobierno después de las elecciones de mayo del 2019, la experiencia madrileña plantea importantes cuestiones sobre la democracia. Esta experiencia se suma al creciente protagonismo que ha adquirido el sorteo en muchos países, como un elemento idóneo para organizar y ordenar la participación de la gente en los asuntos políticos. En este trabajo exponemos los primeros pasos de esta experiencia, así como destacamos los rasgos que hacen del sorteo en Madrid una experiencia singular, tanto por las implicaciones que tiene el uso del sorteo como desde el punto de vista de las experiencias similares que se hacen en otras partes del mundo.

Palabras clave: sorteo, participación, deliberación, política, Madrid.

### Abstract

In early 2019 Madrid launched the first permanent citizen participation scheme in which members are chosen by lot: the Observatory of the City. Although the scheme was abandoned by the new government after the May 2019 elections, the Madrid experiment raises important questions about democracy. The project is another example of the growing prominence that the draw has acquired in many countries, as an ideal element to organise and order the participation of people in political affairs. In this paper we describe the first steps of this scheme and also highlight the features that make the draw in Madrid a unique experience both because of the implications of the use of the draw, and from the point of view of similar schemes that are being carried out in other parts of the world.

Key words: draw, participation, deliberation, politics, Madrid.

## INTRODUCCIÓN

«Hace 2500 años en Atenas se inventó la democracia. Muchos de los gobernantes o de las personas que formaban parte de las instituciones de gobierno eran elegidos por sorteo. Hoy en Madrid inauguramos el Observatorio de la Ciudad como un órgano permanente de participación ciudadana, cuyos miembros son seleccionados también por sorteo.» Así, a las 9:30 de una mañana soleada en Madrid, sábado 30 de marzo de 2019, Pablo Soto, el concejal responsable del Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, en el mismo salón en el que se sientan los representantes políticos en la plaza de Cibeles, daba comienzo a una de las experiencias democráticas más innovadoras que podemos encontrar hoy día.

El Observatorio de la Ciudad (OC en adelante) fue, durante el breve espacio que estuvo vigente (tres meses), la primera experiencia mundial en establecer un órgano de participación permanente cuyos miembros son elegidos por sorteo. Hay un proyecto similar en la región alemana de Bélgica, donde el Parlamento aprobó a finales de febrero del 2019, por unanimidad de todos los partidos, crear una asamblea ciudadana similar.

El sorteo, desde hace varios años, ha sido el protagonista de muchas de las experiencias participativas más novedosas (van Reybrouck, 2017). En Islandia, en el año 2011, una asamblea ciudadana elegida por sorteo elaboró una nueva constitución. En Irlanda, una asamblea de 99 ciudadanos elegidos por sorteo en el 2016 propuso reformar la Constitución sobre una cuestión controvertida en el país como era el aborto, y que sería finalmente aprobada en referéndum en el año 2018 (Farrel, Suiter y Harris, 2019). En Oregón, EE. UU., una asamblea de ciudadanos sorteados se reúne periódicamente para elaborar un informe previo a la votación de los referéndums, que es luego enviado a la población para que esta pueda tener una información más cualificada a la hora de votar (Gastil, Robert y Knobloch, 2014). En Francia se ha puesto en marcha una asamblea sorteada para debatir las políticas necesarias para hacer frente al cambio climático.

Las experiencias participativas diseñadas por sorteo se multiplican, pero no son nuevas. Empezaron a proliferar en los años noventa del siglo pasado mediante las encuestas deliberativas y los jurados ciudadanos (Cuesta, Font, Ganuza, Gómez y Pasadas, 2008). La diferencia de las experiencias más recientes es el protagonismo y la capacidad de influencia que adquieren en el contexto político donde se hacen. Antes eran meros experimentos y ahora se vinculan a un proceso reglado de toma de decisiones, con un impacto visible

en las políticas públicas (Sintomer, 2011). Frente a la fatiga democrática (van Reybrouck, 2017), el sorteo empieza a ofrecer una alternativa a la crisis en la que los sistemas políticos están instalados desde hace tiempo. Una alternativa que tiene como objetivo ampliar la participación cualificada de la ciudadanía en los debates públicos.

## 1. ¿QUÉ ES EL SORTEO Y CÓMO SE HACE? LA IDEA DE CUALQUIERA EN POLÍTICA

La idea de un órgano participativo sorteado es sencilla, aunque sea disruptiva considerando la forma en la que hoy entendemos la política. Significa que *cualquiera* puede participar en un debate político, algo que, si bien era el elemento que justificaba la democracia clásica, se opone al elemento de distinción que ha justificado desde su nacimiento la democracia representativa (Manin, 1999). Frente a la idea de que la política la deben hacer *profesionales*, individuos que se distingan por su conocimiento o por alguna característica bien valorada socialmente, con el sorteo *cualquiera* puede ser elegido para participar en un debate político, independientemente de su condición, ideología o sesgos.

El OC de Madrid fue pensado como órgano de participación permanente, en el que la ciudadanía sorteada se reuniría, al menos, ocho veces durante un año. Al acabar ese año, se volvería a realizar un sorteo en el que quedarían descartadas las personas que ya hubieran formado parte del OC. Esto incluye la rotación de los participantes, lo que persigue la renovación constante de los miembros elegidos, impidiendo el establecimiento de relaciones de dominación entre los participantes y disminuyendo lo máximo posible las relaciones de corrupción (Moreno Pestaña, 2019). El hecho de que los participantes roten permite que muchos otros ciudadanos puedan participar, rompiendo con la lógica que ha caracterizado siempre los procesos participativos hasta ahora.

La forma más habitual de llevar a cabo el sorteo es mediante una selección aleatoria de individuos a partir de los registros demográficos oficiales. En España podría ser el padrón municipal o el censo estatal. Veámoslo con el ejemplo de Madrid. El OC fue pensado para elegir por sorteo a 49 personas que participaran como titulares y a otras 49 como suplentes. Para ello el Ayunta-

miento procedió a elegir 30 000 viviendas en el municipio.<sup>1</sup> A cada una de ellas se envió una carta de invitación abierta, pudiendo aceptar la misma una sola persona que estuviera empadronada en el domicilio. Mediante una aplicación informática se seleccionaron las viviendas. Del total de los domicilios, 1135 respondieron aceptando la invitación. Aquí empieza entonces la segunda fase de selección. Atendiendo una serie de criterios sociodemográficos con el objetivo de alcanzar una muestra de participantes lo más representativa posible de la ciudadanía madrileña, se inició una selección aleatoria entre las personas que habían aceptado. Se crearon así 50 estratos poblacionales distintos, que respondían a: sexo (hombre y mujer), cinco grupos de edad y cinco grupos geográficos que respondían a la agrupación de distintos distritos. De esta manera, el Ayuntamiento trataba de seleccionar una muestra que facilitara la participación heterogénea de los madrileños, siguiendo criterios habituales de estratificación estadística.<sup>2</sup>

Las experiencias que se realizan hoy día no hacen por eso un sorteo puro, es decir, eligen los participantes siguiendo una muestra estratificada de la ciudad (van Reybroek, 2017). Esto tiene el mérito de buscar una representación más descriptiva de la sociedad en la que se organiza la asamblea ciudadana, aunque no se puede hablar de representación estadística. Igualmente, como ha sido el caso en Madrid, los participantes suelen ser remunerados por su asistencia (en Madrid, el Ayuntamiento paga la misma cantidad que el Estado paga a las personas que son elegidas para cubrir los puestos en las mesas electorales el día de las elecciones). El dinero se justifica habitualmente como un incentivo a la participación.

## 2. ¿PERO, PARA QUÉ SE SORTEA?

El rasgo que diferencia las experiencias por sorteo de cualquier otra experiencia participativa es el debate. El hecho de que *cualquiera* pueda participar y que los miembros sorteados roten periódicamente persigue establecer las con-

---

<sup>1</sup> Se puede consultar todo el procedimiento de selección en los documentos del Ayuntamiento: [https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/boam8330\\_185.pdf?numeroPublicacion=8330&idSeccion=29c1f86e8c7b8610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&nombreFichero=boam8330\\_185&cacheKey=42&guid=ac4ddf4208998610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&csv=true](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/boam8330_185.pdf?numeroPublicacion=8330&idSeccion=29c1f86e8c7b8610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&nombreFichero=boam8330_185&cacheKey=42&guid=ac4ddf4208998610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&csv=true)

<sup>2</sup> Para más detalle sobre el sorteo de esta segunda fase se puede consultar el documento del Ayuntamiento de Madrid: [https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/ObservatorioCiudad/Actas/Acta\\_2019-03-12/Acta\\_2019-03-12.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/ObservatorioCiudad/Actas/Acta_2019-03-12/Acta_2019-03-12.pdf)

diciones para un debate político abierto. Puede parecer lo contrario, al fin y al cabo, estamos acostumbrados a asociar el debate con los profesionales y entre personas que saben. ¿Cómo vamos a esperar un debate entre desconocidos y personas supuestamente no cualificadas? En nuestros marcos políticos este es quizá el elemento más disruptivo, personas supuestamente poco cualificadas que debaten asuntos de capital importancia para el funcionamiento de una comunidad política. Sin embargo, este es uno de los pilares de las experiencias por sorteo que se empiezan a hacer en el mundo.

La puesta en valor del debate entre personas no cualificadas es una idea muy asentada en los estudios sobre deliberación política. Plantea la participación de la ciudadanía en la resolución de problemas específicos. En Atenas, en los inicios de la democracia, el sorteo era justificado por los rasgos que procedimentalmente transmitían al cuerpo político. El sorteo permitía que el Gobierno fuera definido como un gobierno de muchos en el que cualquiera podía gobernar, en contraposición a un gobierno de pocos o de uno. Hoy día, el sorteo no se ofrece como alternativa institucional a la forma de gobierno, sino como apoyo a la gobernabilidad, abriendo el debate sobre asuntos concretos. En consecuencia, la mayoría de las dinámicas internas de los órganos sorteados que podemos ver hoy se vertebran siempre a través del debate (Sintomer, 2011).

La idea que justifica el debate entre personas no cualificadas tiene que ver con la universalización de la deliberación como herramienta política en los últimos cincuenta años y, por tanto, la puesta en valor de un tipo de acción humana, que tiene que ver más con la comunicación que con la maximización de los intereses individuales. No es que la teoría deliberativa sea tan ingenua como para pensar que existen personas que no se guían por intereses personales, sino que, además de esto, se puede hablar de un espacio comunicativo en el que la deliberación entre los presentes adquiere protagonismo.<sup>3</sup> Eso es precisamente lo que se ha desarrollado en las experiencias deliberativas las últimas décadas, contrastando empíricamente diferentes métodos que ayudan a maximizar el debate. Y es justamente con ese horizonte con el que las experiencias con sorteo se organizan.

En los años noventa se popularizaron los jurados ciudadanos y las encuestas deliberativas, dos mecanismos de participación destinados a debatir una

---

<sup>3</sup> Se pueden consultar muchos estudios sobre el hecho comunicativo, desde los más clásicos (Habermas, 1996) hasta los más recientes (Dryzek, 2010). Para una panorámica sintética sobre los mismos, véase Ganuza (2012).

cuestión específica a partir de información cualificada.<sup>4</sup> Estos mecanismos partían de la realidad de las encuestas de opinión pública, por tanto, seleccionaban aleatoriamente los participantes siguiendo una muestra estratificada de la población, como se ha hecho en el OC de Madrid. Una vez seleccionados los participantes, estos discutían el tema o problema habitualmente determinado por el Gobierno de quien dependía el órgano de participación. Para facilitar la discusión, los participantes contaban con 1) información cualificada suministrada por expertos y 2) facilitadores expertos en diseñar mecanismos de debate. Por un lado, los participantes pueden escuchar a personas cualificadas analizar la cuestión debatida. En la mayoría de los casos se pueden escuchar opiniones divergentes. Los participantes preguntan a los expertos y posteriormente debaten entre ellos en unas dinámicas diseñadas por los facilitadores. El resultado es un espacio intenso de debate, muy alejado de lo que pudiéramos encontrar en la calle y fundamentado en la capacidad universal de cualquier persona de pensar políticamente a partir de información cualificada.

La experiencia en Madrid no fue muy distinta a estos órganos de participación, aunque tenía ciertas peculiaridades. El Ayuntamiento contaba con un equipo de facilitadores (7 en total), encargados de dinamizar los debates. Al lado, se ubicaron los expertos. Sin embargo, la experiencia madrileña iba un poco más allá, otorgando al OC de una singularidad que lo diferenciaba de otras experiencias similares.

### 3. LA SINGULARIDAD DEL SORTEO EN MADRID

En Madrid, el OC tenía dos finalidades principales, siguiendo el reglamento de su funcionamiento aprobado por el Ayuntamiento el 29 de enero de 2019. La primera era la de debatir y hacer recomendaciones de mejora al Ayuntamiento sobre materias de competencia municipal que se consideraran importantes para la vida cotidiana en la ciudad. La segunda tenía como finalidad proponer la convocatoria de consultas a partir de las propuestas realizadas por la ciudadanía en la plataforma digital [decide.madrid.es](https://decide.madrid.es). Los miembros del OC debían valorar la idoneidad de la propuesta más votada y decidir si la avalaban para que el Ayuntamiento pusiera en marcha una consulta popular. Es aquí donde precisamente residiría la dimensión deliberativa.

---

<sup>4</sup> Hay una ingente literatura que puede consultarse sobre este tipo de experiencias. En el caso español puede verse el trabajo de Cuesta, Font, Ganuza, Gómez y Pasadas (2008), en el que, además de describir estas experiencias, disecciona y analiza una encuesta deliberativa realizada en Andalucía en el año 2006.

Ambas funciones otorgaban al OC madrileño de autonomía para establecer su propia agenda. Esto convertía al órgano creado en un espacio político autónomo, que no dependía del Ayuntamiento, aunque este podía solicitar al OC su propio dictamen sobre una cuestión concreta como ocurre en el resto de las experiencias con sorteo que se organizan en el mundo.

La diferencia entre el OC y otras experiencias similares en el mundo resulta emblemática, pues el equipo de gobierno, liderado por Pablo Soto, configuró un órgano cuya soberanía dependía directamente de la ciudadanía madrileña (la plataforma digital decide.madrid), sin pasar por el Pleno municipal. Mediante el OC, el Ayuntamiento intentó cerrar el círculo de su propuesta estrella en términos de participación, que fue la construcción de la premiada plataforma digital decide.madrid,<sup>5</sup> mediante la cual cualquier persona residente en Madrid podía proponer y votar medidas consideradas de competencia del Ayuntamiento. El Consistorio se comprometía a debatir en el Pleno y, en su caso, llevar a una consulta popular todas las propuestas que alcanzaran un mínimo de apoyos del 1 % de la población de Madrid (aproximadamente 27 000 apoyos). Con el OC, el Ayuntamiento daba la posibilidad de que las personas sorteadas pudieran avalar las propuestas más apoyadas en la plataforma digital a consulta popular, aunque no hubieran alcanzado el mínimo requerido reglamentariamente. La segunda vía recogida en el reglamento del OC dotaba a sus miembros de plena autonomía para debatir cualquier tema de interés público y solicitar al Ayuntamiento bien una consulta popular sobre una medida concreta, bien una relación de las actividades que el Ayuntamiento estuviera haciendo con relación a ese problema concreto. Eso significaba que el OC tenía, además, una función de control sobre la actividad política del Ayuntamiento, no determinada ni especificada por nadie, sino a partir del debate entre sus miembros.

La mayoría de los manuales existentes destinados a describir los mecanismos y las condiciones para la organización de una experiencia fundamentada en el sorteo desaconsejan otorgar ese grado de autonomía a los miembros sorteados.<sup>6</sup> Siempre, y de forma preponderante, se subraya la función deliberativa, lo que supone constituir siempre órganos dependientes de las instituciones

---

<sup>5</sup> La plataforma decide.madrid del Ayuntamiento de Madrid fue premiada por las Naciones Unidas en el 2018 en la categoría «Hacer que las instituciones sean inclusivas y garanticen la participación en la toma de decisiones». <https://diario.madrid.es/decidemadrid/2018/06/29/el-ayuntamiento-de-madrid-recoge-el-premio-al-servicio-publico-de-la-onu/>

<sup>6</sup> Se puede consultar la web de una de las fundaciones más activas del mundo en la promoción de experiencias de sorteo desde un punto de vista deliberativo: <https://www.newdemocracy.com.au>.

políticas. Esto es así porque un debate es fácil de organizar, está ampliamente testado empíricamente y no necesita de una fundamentación especial al depender orgánicamente de las dinámicas políticas institucionalizadas. Lo que se busca en definitiva es ampliar el debate sobre cuestiones controvertidas políticamente, a partir del concurso de ciudadanos heterogéneos y sin trayectoria política específica. En cambio, la autonomía de agenda implica conceder a un conjunto de ciudadanos sorteados una voluntad política, que ni está testada empíricamente que funcione, ni estaría plegada a las instituciones representativas, lo cual exigiría una fundamentación que va más allá del consenso que se ha alcanzado entre los académicos sobre la naturaleza y los beneficios de la deliberación.

La novedad del OC de Madrid ha sido rechazada por el nuevo equipo de gobierno (liderado por el PP, Ciudadanos y Vox), que entró en el Ayuntamiento después de las elecciones municipales de mayo del 2019.<sup>7</sup> Esto nos impide realizar un examen exhaustivo de la experiencia, pues sus miembros apenas se reunieron dos veces, lo que dificulta extraer conclusiones. No obstante,

podemos subrayar nuestras impresiones de la observación participante que realizamos en las sesiones que tuvieron lugar y que resumimos en dos cuestiones. La primera, en común con el resto de las experiencias que se hacen con sorteo, tiene que ver con la dificultad de salvar los sesgos participativos, incluso si el método de selección es el sorteo. La segunda tiene que ver con las dificultades que surgen al articular la autonomía de agenda en el seno de un órgano cuyas dinámicas fueron diseñadas pensando más en la deliberación que en la reflexión crítica de las políticas municipales.

#### 4. LOS SEGOS PARTICIPATIVOS

En las experiencias participativas suele darse un sesgo, que se repite ampliamente cuando la implicación es voluntaria. Participan más las personas con más recursos, más educadas y con más tiempo (Bryan, 2004). Esto deja un importante hueco social y genera desigualdades. En principio, el sorteo es un procedimiento que podría evitar dichos sesgos. El asunto no es marginal, pues gran parte de los fundamentos del sorteo y los beneficios de la deliberación

<sup>7</sup> <https://www.lavanguardia.com/local/madrid/20190913/47320881340/el-gobierno-modificara-el-observatorio-de-la-ciudad-para-reservar-los-foros-locales-como-herramienta-de-participacion.html>

hoy día residen precisamente en la capacidad que un órgano sorteado tiene para establecer una muestra más descriptiva de la sociedad.

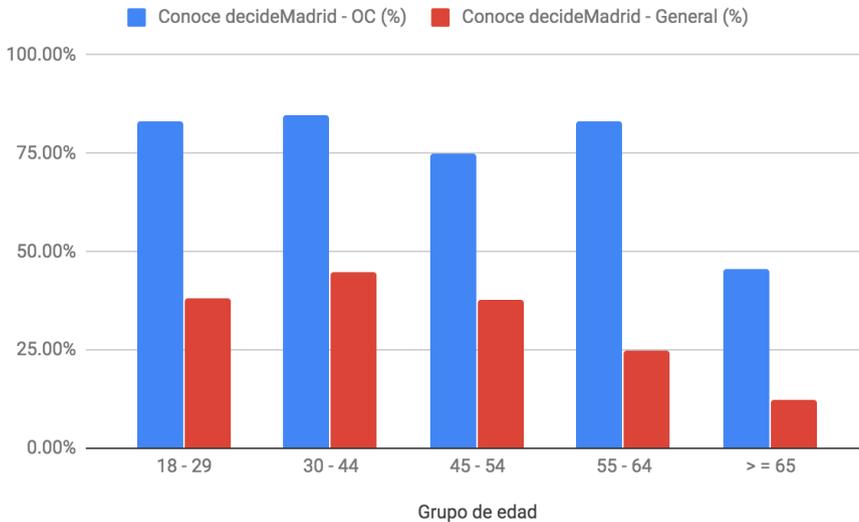
Sin embargo, hay un problema de fondo en todas las experiencias pensadas con el sorteo y es que no todo el mundo acepta participar si le toca. En Madrid solo 1,3 de cada 30 domicilios aceptó hacerlo. Esto conlleva implícitamente un sesgo. ¿Quiénes son las personas que participan? ¿Tienen algún rasgo común? Es difícil detallar el perfil de las personas que participaron en las sesiones del OC, porque las leyes de protección de datos impiden valorar con detalle los rasgos de cada participante. Podemos saber algo a partir de un pequeño cuestionario, con preguntas muy genéricas y nunca sobre la identidad de la persona, que se cumplimentó en la primera sesión. Sabemos, por ejemplo, que en las encuestas de opinión habituales no todos los ciudadanos tienen el mismo interés, ya no solo en participar, sino en la política o en lo que pasa en la ciudad, por ejemplo. A partir de este sesgo, que suele condicionar el perfil de los que participan en las experiencias de participación tradicionales, el Ayuntamiento introdujo una pregunta de conocimiento («¿Conoces la plataforma digital decide.madrid.es?») que podemos utilizar para analizar el tipo de sesgo de los participantes en el OC. Comparando el nivel de conocimiento que los participantes tenían sobre la plataforma digital del Ayuntamiento, así como su nivel de participación en ella, podemos saber hasta qué punto se corresponde con el nivel de conocimiento de la ciudadanía en general, siguiendo la encuesta de calidad de vida (ECV)<sup>8</sup> que realiza el Ayuntamiento periódicamente.

Los datos nos muestran que, efectivamente, las personas que aceptaron la invitación a participar tienen de forma agregada un mayor conocimiento de la plataforma digital de participación. Un total de 34 personas (el 74 % de los participantes) declararon conocer la plataforma. Este porcentaje es bastante alto cuando se compara con datos oficiales sobre el porcentaje de madrileños que conocen la plataforma digital según la ECV de Madrid, que es un 33,7 % para el año 2019. El gráfico 1 ilustra esta diferencia. Las respuestas a la pregunta de qué manera habían participado en la plataforma muestran, además, que la mayoría de los participantes declararon haber usado aquella para apoyar otras propuestas (41 %), seguido de haber usado la plataforma solo para mirar propuestas (20 %). El mismo acto de haber participado en la plataforma induce

---

<sup>8</sup> Se puede consultar un resumen de los resultados de la ECV aquí: [https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio\\_Ciudad/06\\_S\\_Percepcion/EncuestasCalidad/EncuestaMadrides/ficheros/2018/Principales%20resultados\\_2019\\_ECVSP.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/06_S_Percepcion/EncuestasCalidad/EncuestaMadrides/ficheros/2018/Principales%20resultados_2019_ECVSP.pdf)

a pensar que los participantes que aceptaron la invitación del OC tienen un interés mayor en la política que el conjunto de la ciudadanía y, siguiendo la ECV de Madrid, sabemos que los que conocen esa plataforma son precisamente las personas que más participan. Tienen, por ejemplo, más estudios (el 48 % de las personas que conocen la plataforma tienen estudios universitarios según la ECV, un porcentaje mayor de lo que representa ese perfil en la población de la ciudad).



Fuente: ECV de Madrid 2019 y elaboración propia

El sorteo en Madrid, por tanto, no solucionó el problema del sesgo participativo, aunque seguramente, en comparación con otras experiencias participativas, sería menor (aunque eso habría que testarlo empíricamente). Es algo que los autores que firman el artículo pudieron cerciorar en los contactos informales que tuvieron con los participantes a lo largo de la primera jornada del OC. En el inicio de la primera sesión (30 de marzo de 2019) planteamos realizar entrevistas cortas aleatoriamente a los participantes sobre las razones que los habían llevado a aceptar la invitación con el objetivo de entender mejor el enrolamiento de los participantes en el OC. Entrevistamos a 7 personas (15 % de los participantes), cuatro mujeres y tres hombres, sin grabadora y en encuentros casuales a lo largo de la sesión; por tanto, no se trata de ninguna muestra representativa de los participantes. No obstante, la información nos

puede ayudar a entender las claves del enrolamiento en el OC. Dos de ellas eran participantes habituales en las asociaciones de su barrio, aunque solo una plenamente activa. Mientras que uno de ellos, jubilado, también participaba en la asociación de vecinos de su barrio. El resto no participaba en ningún órgano de participación o asociación. Sin embargo, el hecho distintivo que todos nos trasladaron como razón para participar fue su interés por la ciudad, su malestar cotidiano con cómo se hacían las cosas en su barrio o distrito y las quejas reiteradas que hacían en su vida cotidiana sobre el funcionamiento de la ciudad. Esa crítica no era suficiente para que muchos de ellos se enrolaran en uno de los órganos de participación disponibles (como los foros locales, por ejemplo) o se afiliasen a una asociación, pero pareció ser determinante a la hora de aceptar la invitación al OC.

La experiencia de Madrid muestra la importancia que tiene el diseño de la muestra de la población participante, incluyendo la selección de los criterios sociodemográficos, y los incentivos necesarios para facilitar la participación a todas las personas. Por ejemplo, en una ciudad con un alto porcentaje de inmigración (aproximadamente el 15 % de la población), no había ningún inmigrante entre los participantes titulares. La diferencia con otros procesos de participación tradicional es la capacidad de aprendizaje de este tipo de órganos y la rotación de sus miembros. En tanto en cuanto el sorteo se hace siguiendo criterios sociodemográficos, es muy sencillo aplicar otros distintos con el fin de aumentar la representatividad de los participantes (por ejemplo, en el caso del OC, se podrían añadir otros criterios sociodemográficos como la nacionalidad o el nivel de educación), a la vez que se aplican y renuevan los incentivos. En general ese es uno de los objetivos de la mayoría de las experiencias que se hacen sobre sorteo y forma parte de sus dinámicas de funcionamiento.

## 5. LA AGENDA POLÍTICA Y EL DEBATE

Como hemos dicho anteriormente, las experiencias realizadas con sorteo persiguen dos objetivos principalmente. Por un lado, crear un espacio de resolución de problemas abierto a la ciudadanía y, por otro lado, justificar los resultados a partir de un proceso deliberativo. Para ello, estos órganos son diseñados alrededor de un problema, al cual intentan dar solución mediante un debate intenso. Esto significa que los órganos creados no tienen capacidad para establecer su propia agenda. Por ejemplo, la asamblea ciudadana sorteada

creada por el Gobierno irlandés, la experiencia deliberativa más emblemática en los últimos años (Farrel, Suiter y Harris, 2019), se reúne con el objetivo de tratar un problema a propuesta del Parlamento. El OC de Madrid, en el horizonte de las experiencias deliberativas, se sale de esta lógica, subrayando en su reglamento la capacidad de sus miembros para tratar los temas que ellos mismos consideren oportunos.

La excepcionalidad de la propuesta madrileña sugiere abrir un debate que apenas es recogido en la literatura sobre estas experiencias. Y cuando se menciona, en la mayoría de los casos, es para desestimarlos (Delannoi, Dowlen y Stone, 2013). No obstante, por su novedad y singularidad, destacamos algunas de las peculiaridades de ese funcionamiento y las dificultades que tenía para seguir adelante. Reiteramos que lo que ahora contamos parte únicamente de nuestra observación durante dos sesiones, muy poco tiempo para efectivamente hacerse una idea de cómo hubiera podido evolucionar el OC dentro de la agenda política en la que fue creado.

La paradoja del OC residía en la existencia de un reglamento elaborado por los miembros del Gobierno del Ayuntamiento, específicamente los responsables del Área de Participación, y el diseño de las dinámicas dentro de ese órgano, que dependían de personas ajenas al Gobierno, pero que tenían mucha experiencia en los procesos deliberativos. De esta manera, en lo que apenas pudimos observar en las dos sesiones que tuvieron lugar, lo que relativiza cualquier conclusión a la que lleguemos, fueron las tensiones que emergieron entre ambas lógicas.

Los facilitadores proporcionados por el Ayuntamiento para dinamizar las sesiones, aparte de su extensa experiencia profesional en dinamizar debates, realizaron un curso previo de formación muy orientado a la deliberación. Incluso expertos mundiales en organizar procesos deliberativos, miembros de la New Democracy Foundation, asistieron a alguna de esas sesiones. Eso subrayó pronunciadamente la dimensión deliberativa, algo en teoría normal en las experiencias que se están multiplicando en el mundo. Sin embargo, la organización de las sesiones dependía del personal del Ayuntamiento, que tendía a subrayar la capacidad de las personas elegidas por sorteo para establecer sus propios criterios. De esta manera, los facilitadores y los organizadores tuvieron que abordar la difícil tarea de encontrar un compromiso (metodológico y operacional) entre crear las condiciones para que el OC ejerciera su autonomía y establecer un proceso deliberativo. Una de las mayores dificultades podría estar relacionada con diferentes interpretaciones de los resultados del proceso: donde unos interpretaban debate, otros entendían propuestas.

Un hecho que ocurrió en la segunda sesión quizá lo cuente mejor que nosotros. En cualquier debate organizado bajo los parámetros de la teoría deliberativa es necesario que los participantes tengan acceso a visiones divergentes, si no opuestas, de la cuestión que se esté tratando. Eso depende en la mayoría de los casos de los organizadores, porque es una parte esencial de la calidad del debate. En el OC los expertos eran apuntados por los participantes, lo cual generó cierta confusión al final de la primera sesión, porque los participantes no conocen a expertos, sino que señalan problemas. En el escaso tiempo de una hora y media, los participantes señalaron algunas cuestiones que sería interesante conocer antes de decidir si se avalaba la propuesta. Eso obligó al personal del Ayuntamiento a buscar expertos e información sobre la propuesta con el fin de que los participantes pudieran reflexionar sobre ese asunto en la segunda sesión. Pero la propuesta, que era la más votada que había en la plataforma digital en ese momento, llevaba por título «Derecho a jugar: para un Madrid más amigable con la infancia» y era una propuesta muy extensa, que proponía un plan estratégico orientado a desarrollar normas e infraestructuras que facilitarían la vida de los niños en Madrid. La dificultad para concretar la propuesta hizo que el personal del Área de Participación del Ayuntamiento solicitara mucha información a otros departamentos, con lo cual no la confeccionaron ellos, sino que asumieron como buena la información que les entregaron, cuando se la entregaron según sus propias palabras allí en la segunda sesión. Por otro lado, vinieron como expertos el responsable directo de la ciudad de Madrid en las cuestiones de infancia y el representante de un municipio español que se había destacado por llevar a cabo exitosamente reformas conducentes a una ciudad de los niños. El resultado fue una sesión muy poco deliberativa respecto a experiencias previas. Una de las razones puede ser que no había propuestas opuestas, sino solo un enfoque, muy positivo hacia la ciudad de los niños. Y, por otro lado, aunque se puso a disposición de los participantes una vasta cantidad de información relevante, esta información contenía muchos datos en bruto. La falta de contextualización pudo influir negativamente en la capacidad de deliberación de los participantes sobre las virtudes de la propuesta planteada.

La puesta en marcha de la dinámica del OC en Madrid evidenció la dificultad que tiene crear un órgano participativo con capacidad de establecer su propia agenda. Los retos son operacionales, pues el Ayuntamiento tiene que estar capacitado para hacerse cargo de las tareas que eso conllevaría, y estructurales, dado que la ciudadanía debe tener una cultura política capaz de asumir el reto. Esto incluye generar las condiciones para que los participantes sean conscien-

tes de su capacidad orgánica para establecer propuestas y criterios al margen de los organizadores. Finalmente, la propuesta no fue avalada.

## CONCLUSIONES

Visto el resultado de la experiencia del OC, pareciera que los manuales deliberativos, las fundaciones y los *lobbies* sobre el sorteo tuvieran razón. La función principal de un órgano elegido por sorteo debiera ser el debate sobre cuestiones concretas, propuestas además por los órganos políticos habituales. Quizá tengan razón. Sin embargo, la experiencia madrileña es especialmente valiosa al haberse atrevido a diseñar un instrumento que devolvía la soberanía a la ciudadanía. Es muy seguro que para poner en marcha un instrumento así hacen falta muchas herramientas, contrastar empíricamente las dinámicas que puedan llevar a un éxito razonable la institución creada, pero es indudable que la experiencia madrileña nos ha ofrecido, en su corta duración, la primera referencia empírica de un órgano sorteado con autonomía política. La única experiencia similar a la madrileña es la asamblea permanente organizada por la región alemana de Bélgica. Allí los participantes también tienen capacidad para establecer su propia agenda, pero de un modo distinto. Si en Madrid la agenda venía en parte de las propuestas ciudadanas volcadas en la plataforma digital decide.madrid, y que no podían cambiar, en Bélgica, asesorados por un grupo de expertos en deliberación, dividieron la estructura deliberativa en dos asambleas independientes. La primera tiene como objetivo establecer la agenda. La segunda debate los temas emanados de la primera asamblea. Todavía, mientras escribimos, no hay resultados sobre la experiencia belga.

Nadie sabe qué hubiera pasado si el Gobierno de Madrid hubiera continuado con los mismos responsables políticos que impulsaron el OC, pero lo que es seguro es que hubiéramos tenido tiempo de verlo empíricamente y no solo, como ahora, de forma intuitiva. No obstante, hay que destacar el objetivo de una experiencia que plantea la cuestión del papel ciudadano en la democracia de un modo directo y en relación con la distribución del poder en la democracia. Baste decir que los representantes de Ciudadanos y Partido Popular en el actual Gobierno del Ayuntamiento de Madrid rechazaron la propuesta porque el OC duplicaba las funciones propias del Pleno municipal.<sup>9</sup> Y tenían

---

<sup>9</sup> <https://www.europapress.es/madrid/noticia-luz-verde-observatorio-ciudad-49-ciudadanos-elegidos-aleatoriamente-deliberar-asuntos-consenso-20190129103054.html>

razón en equiparar las funciones que tenía el OC y el Pleno, aunque no hubo tiempo para saber si efectivamente era una idea plausible.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bryan, Frank M. (2004). *Real democracy*. Chicago: Chicago University Press.
- Cuesta, María, Font, Joan, Ganuza, Ernesto, Gómez, Braulio y Pasadas, Sara (2008). *Encuesta Deliberativa*. Madrid: CIS (Cuadernos Metodológicos n.º 42).
- Delannoi, Gil, Dowlen, Oliver y Stone, Peter (2013). *The lottery as a democratic institution*. Dublin: Policy Institute (Working Paper: Studies in public policies n.º 28).
- Dryzek, John S. (2010). *Foundation and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Farrel, David M., Suiter, Jane y Harris, Clodagh (2019). 'Systematizing' constitutional deliberation: the 2016-18 citizens' assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34(1): 113-123.
- Ganuza, Ernesto (2012). The deliberative challenge. En Ramos, Irene y Campos, Eva (Eds.). *Citizenship in 3D: Digital Deliberative Democracy*. Madrid: Fundación Ideas (19-50).
- Gastil, John, Robert, Richards y Knobloch, Katherine (2014). Vicarious deliberation: How the Oregon Citizens' Initiative Review Influenced Deliberation in mass elections. *International Journal of Communication*, 8: 62-89.
- Habermas, Jürgen (1996). *Between facts and values*. Cambridge: MIT Press.
- Manin, Bernard (1999). *El origen del gobierno del representativo*. Madrid: Alianza.
- Moreno Pestaña, José Luis (2019). *Retorno a Atenas. La democracia como principio antioligárquico*. Madrid: Siglo XXI.
- Sintomer, Yves (2011). *Petite histoire de l'expérimentation démocratique: tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*. Paris: La Découverte.
- Van Reybrouck, David (2017). *Contra las elecciones*. Madrid: Taurus