

El proceso participativo para la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña



**El proceso participativo
para la reforma del Estatuto
de Autonomía de Cataluña**

El proceso participativo para la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Colección Participación Ciudadana, 1



Generalitat de Catalunya
**Departament de Relacions Institucionals
i Participació**

El **Proceso** participativo para la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. – (Colección participación ciudadana ; 1)
ISBN 84-393-7031-8
I. Catalunya. Direcció General de Participació Ciutadana II. Catalunya. Departament de Relacions Institucionals i Participació III. Col·lecció: Col·lecció participació ciutadana. Castellà ; 1
1. Reformes constitucionals – Catalunya – Participació ciutadana
342.4(467.1)

Este libro ha sido elaborado por el equipo de trabajo de la **Dirección General de Participación Ciudadana**: Lluís Alonso Perelló, Carol Blesa Álvarez, Joaquim Brugué Torruella, Francesca Català Martí, Lorena Elvira Ayuso, Joan Manuel Espuelas Puigdollers, Conchita Montoro Cortés, Jordi Pacheco Canals, Fernando Pindado Sánchez y Xavier Riu Sala.

Edita: Generalitat de Catalunya
Departamento de Relaciones Institucionales y Participación
Barcelona, 2006
1.000 ejemplares
Diseño: Estudi Juste Calduch
Impresión: TG Alfadir, SA
Impreso en papel ecológico
ISBN: 84-393-7031-8
Depósito legal:

Presentación

Editamos este libro cuando todavía no se ha completado ni la negociación ni la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, quizás la principal apuesta política y el reto de Gobierno más ambicioso que, en el marco del Acuerdo del Tinell, se propuso el nuevo gobierno catalanista y de izquierdas. Cataluña se ha decidido, finalmente, a elaborar y presentar una propuesta pensada tanto para incrementar su capacidad de autogobierno como para mejorar su encaje en España. Y lo ha hecho a través de una propuesta de nuevo Estatuto socialmente avanzada, nacionalmente ambiciosa y políticamente consensuada.

Los contenidos de esta propuesta son básicos para el futuro de Cataluña, marcarán un punto de inflexión. Tras los 25 años de éxito del Estatuto de 1979, la propuesta de nuevo Estatuto está pensada para ganar el siglo XXI. Pero la novedad del nuevo Estatuto no radica únicamente en sus contenidos, sino también en la forma de elaborarlo.

Se ha apostado por un documento ambicioso e innovador, pero también por un proceso de elaboración en el que se demostrara que no sólo se quieren hacer cosas diferentes, sino que también se quieren hacer de una manera diferente. Era necesario, evidentemente, redactar un excelente Estatuto; pero también hacerlo con transparencia, con debate público, con participación ciudadana y con el acuerdo mayoritario de las fuerzas políticas catalanas.

El Estatuto debía ser de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña; recoger sus preocupaciones, incorporar sus aportaciones y contar con sus complicidades. Sólo así haríamos un Estatuto para el siglo XXI: un Estatuto redactado desde la madurez política de una ciudadanía exigente y de unas instituciones comprometidas con la profundización y la calidad democrática.

Esta apuesta era, al igual que el propio texto estatutario, innovadora y ambiciosa. Para realizarla no contábamos con referentes previos, pero sí con el compromiso de los últimos años por la radicalidad democrática. Un compromiso que nos llevó a preparar y desarrollar un proceso participativo en torno al nuevo Estatuto. En las siguientes páginas se explican los objetivos, las actuaciones y los resultados del proceso, pero en esta presentación me gustaría destacar ciertos aspectos.

En primer lugar, hemos trabajado en un tema y en un entorno complejo, pero lo hemos hecho sin concesiones. Los procesos participativos a menudo comportan dificultades, pero no hemos buscado ningún atajo. Hemos hecho siempre aquello que hemos considerado que era necesario hacer, evitando operaciones de imagen y convencidos de que escuchar a la ciudadanía serviría para acabar disponiendo de un mejor Estatuto.

En segundo lugar, quisiera manifestar también nuestra satisfacción por los resultados conseguidos. Nuestra convicción inicial se ha visto reafirmada, puesto que el proceso participativo nos ha permitido no sólo generar un debate público, sino también recoger aportaciones que han hecho el texto más completo. Por un lado, el proceso de participación ha hecho la propuesta de nuevo Estatuto más fuerte y más rica. Y por el otro, ha mejorado la calidad de nuestra democracia y el compromiso de las instituciones políticas con la ciudadanía.

Nos sentimos, en definitiva, satisfechos y orgullosos de cómo hemos elaborado la propuesta de nuevo Estatuto.

Joan Saura

Consejero de Relaciones Institucionales y Participación

“(En nuestra ciudad) –dirá Pericles– nos preocupamos a la vez de los asuntos privados y de los públicos, y gentes de diferentes oficios conocen suficientemente la cosa pública; pues somos los únicos que consideramos, no hombre pacífico, sino inútil, al que nada participa en ella, y además, o nos formamos un juicio propio o al menos estudiamos con exactitud los negocios públicos, no considerando la discusión como un estorbo para la acción, sino como paso previo indispensable a cualquier acción sensata.”

Tucidides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*.

Índice

INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I. “EL ESTATUTO ES DE TODOS”: ¿QUÉ SE HIZO, POR QUÉ Y CÓMO?	19
1. Introducción	19
2. ¿Por qué queríamos un Estatuto con participación ciudadana? ...	20
3. ¿Cómo se articuló la participación en la redacción del nuevo Estatuto?	23
3.1 La comunicación	25
3.2 La participación	27
3.3 La toma en consideración	31
4. Valoraciones del proceso	31
CAPÍTULO II. LA PARTICIPACIÓN ELECTRÓNICA:	
LA WEB DEL NUEVO ESTATUTO	35
1. Introducción	35
2. Utilización de la web por parte de la ciudadanía	37
2.1 Número de visitas y de personas usuarias	37
2.2 Navegación por los contenidos y por las utilidades	39
2.2.1 Contenidos estáticos	40
2.2.2 Instrumentos de participación	42
3. Perfil de las personas usuarias de la web	49
4. Acceso y acciones de difusión de la web	52
5. Valoración de las personas participantes	58
6. Y todo esto, ¿para qué?	62

CAPÍTULO III. LA PARTICIPACIÓN EN EL TERRITORIO: EL RETO DE TRABAJAR DESDE UN GOBIERNO SUPRALOCAL	65
1. Introducción	65
2. El reto de llevar el Estatuto al territorio	66
3. Un amplio abanico de actividades en el territorio	71
4. Conclusiones	77
CAPÍTULO IV. LA CIUDADANÍA RESPONDE CON VEINTIDÓS MIL APORTACIONES	79
1. Introducción	79
2. La participación de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña	81
3. La contribución de la ciudadanía al debate estatutario	82
3.1 “Conseguir la felicidad”: derechos, deberes y principios rectores de los poderes públicos	85
3.2 Competencias, todas. Financiación, imprescindible	88
3.3 Redefinir las reglas del juego	90
3.4 Cataluña es un nación. Cataluña debe ser...	91
CAPÍTULO V. EL COMPROMISO Y LAS APORTACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	93
1. Introducción	93
2. Estatuto y ámbito económico-laboral: innovación, responsabilidad y competitividad	95
3. Estatuto y bienestar social: ¡Queremos un Estado del bienestar catalán!	97
4. Estatuto y medio ambiente: impregnar el Estatuto de sensibilidad ambiental y sostenibilidad	99
5. Estatuto y sociedad del conocimiento: educación, innovación y nuevas tecnologías	101
6. Estatuto e inmigración: una de las principales razones para hacer el nuevo Estatuto	103
7. Estatuto, profundización democrática y modernización administrativa	105
8. Estatuto y lengua: el catalán se iguala con el castellano, todos tienen el derecho a hablarlo y el deber de conocerlo	108
9. Estatuto, Estado, Europa y el mundo	111

CAPÍTULO VI. DEL GOBIERNO A LA SOCIEDAD CIVIL, EL RETORNO DEL PROCESO PARTICIPATIVO	113
1. Introducción	113
2. La negociación política se intensifica	114
3. El debate político y social comparados	115
4. La propuesta de reforma se aprueba en el Parlamento de Cataluña	118
5. La propuesta de reforma llega al Congreso de los Diputados	122
6. Explicar el Estatuto y conseguir adhesiones	124
7. Conclusiones	126

Introducción

El primer encargo que asumió la Dirección General de Participación Ciudadana al poco de su creación, a principios de 2004, fue el proceso participativo para la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Tal como veremos a lo largo de este volumen, llevar a la práctica un reto de estas características implicaba numerosas dificultades. No existían precedentes de experiencias similares, es decir, de procesos de participación ciudadana de ámbito supralocal que trataran sobre un asunto de la complejidad y la abstracción de una norma jurídica como el Estatuto de Autonomía. De hecho, la propia Dirección General no contaba con ningún precedente. Hoy, dos años después, ya existen dos direcciones generales más en otras comunidades autónomas que persiguen el objetivo de hacer participar a la ciudadanía en la vida política, lo cual es una prueba del espíritu innovador y la visión estratégica que demostró el Gobierno de la Generalitat.

La Dirección General de Participación Ciudadana aspira a convertirse en un servicio transversal sin un objetivo por sí mismo, sino que justifica su labor en la medida en que es capaz de contribuir, a través de la participación ciudadana, a mejorar las políticas públicas. A partir de este planteamiento, la Dirección General ha establecido tres líneas principales de trabajo.

La primera está relacionada con lo que hemos denominado la participación al servicio de los proyectos de país y busca generar espacios de debate y participación en torno a asuntos que trascienden los límites departamentales, como es el caso del proceso participativo para la reforma del

Estatuto. La segunda línea de trabajo está orientada al servicio de las políticas sectoriales del Gobierno y consiste en fomentar y apoyar en términos tanto estratégicos como operativos la incorporación de la participación en el diseño y la ejecución de las políticas de los diferentes departamentos. Es decir, no se trata de que la Dirección General de Participación Ciudadana haga participación, sino de conseguir, por ejemplo, que la nueva Ley de Servicios Sociales se elabore participativamente, que la acogida de las personas inmigrantes sea debatida socialmente o que los planes territoriales se abran a las opiniones de la ciudadanía. Finalmente, y ésta es la última línea de trabajo, la Dirección General de Participación Ciudadana se pone al servicio del ámbito local, ofreciendo apoyo económico, formativo y metodológico a los ayuntamientos interesados en incorporar lógicas participativas en sus políticas.

En términos más operativos, también hemos trabajado en la creación de instrumentos de participación de democracia electrónica; en la ordenación del mapa de consejos, órganos y espacios de participación a través de los cuales se canalizan las voces de la sociedad civil organizada; y en la aplicación de varias metodologías participativas que es necesario adaptar a cada especificidad temática y temporal. Pensamos que resulta esencial entender que la participación se va construyendo mediante la aplicación de diferentes metodologías, pero que ninguna de éstas “es” participación. La participación, en cambio, es una manera de hacer y de pensar, una mentalidad y una sensibilidad que sólo se impondrá cuando se extienda la cultura organizativa. Trabajar en formación y difusión interna es, en consecuencia, fundamental para ir generando este proceso de forma progresiva.

Además, pretendemos hacer todo esto desde una estructura directiva y organizativa pensada para la transversalidad, es decir, incorporando un estilo más seductor que jerárquico y una organización más ágil que poderosa, tanto en términos de personal como de recursos presupuestarios.

Con estas coordenadas de partida, afrontamos nuestro primer gran proyecto: conducir el proceso de información, de debate y de recogida de aportaciones en torno a la redacción del nuevo Estatuto de Autonomía de

Cataluña. El libro que tienen en las manos persigue un doble objetivo. Por un lado, explica y hace balance de este proceso, desde su diseño inicial hasta la recogida de adhesiones que acompañó la propuesta de nuevo Estatuto presentada en el Congreso de los Diputados. Además de dejar constancia del trabajo realizado, creemos que una obra de estas características es un instrumento excelente para reflexionar crítica y públicamente sobre las diferentes actuaciones que han conformado el proceso participativo. El objetivo no es otro que difundir nuestra experiencia, tanto los éxitos como los errores, con la esperanza de que las lecciones que hemos aprendido puedan ser útiles en otros entornos.

Por otro lado, este volumen recoge los resultados del análisis de contenido de los cien documentos aportados por diferentes instituciones y entidades de la sociedad civil organizada y las más de veintidós mil aportaciones escritas de la ciudadanía, presentadas a lo largo del proceso participativo. Este sustrato de información constituye una oportunidad inmejorable de aproximarse a las opiniones, inquietudes y reflexiones generales –tan ricas como variadas– de la ciudadanía de Cataluña.

En el capítulo I nos ocupamos de explicar por qué queríamos hacer un Estatuto con la participación de la ciudadanía, qué hicimos para conseguirlo y cómo se articuló esta participación en la práctica. Tomando como referencia los tres objetivos principales del proceso (explicar, escuchar y tomar nota), exponemos las actuaciones realizadas y evaluamos el resultado.

Los dos capítulos siguientes hacen referencia a dos aspectos del proceso que hemos querido singularizar porque representan una novedad en nuestro entorno más próximo. En el capítulo II, describimos y evaluamos el funcionamiento de la web del nuevo Estatuto, una experiencia de participación ciudadana a través de Internet. En concreto, nos centramos en la utilización de la web –tanto de los contenidos estáticos como de los instrumentos de participación–, en el perfil de los internautas, en los accesos y las estrategias de difusión de este espacio y, finalmente, en la valoración que hacen los propios usuarios. En el capítulo III, hacemos balance de la estrategia “de lluvia fina” que llevó el nuevo Estatuto por todo el

territorio a través de actos, charlas, talleres de debate, el autobús del Estatuto o el espectáculo de calle *Festatut*. Esta diversidad de iniciativas nos permitió llevar a cabo ciento noventa y cuatro actuaciones en un centenar de municipios de Cataluña.

En el capítulo IV, examinamos el contenido de las veintidós mil aportaciones de la ciudadanía utilizando, como marco de análisis, los cuatro bloques temáticos que, en síntesis, conforman el texto estatutario: derechos, deberes y principios rectores de los poderes públicos; competencias y financiación; instituciones y organización territorial y de la Administración; y elementos simbólicos y de definición de la identidad de Cataluña. En el capítulo V, hacemos lo mismo con las aportaciones colectivas –de las entidades de la sociedad civil organizada y de las instituciones–, si bien, en este caso, presentamos una lectura temática del contenido de los documentos entregados. Es decir, identificamos aquello que se reclama en el nuevo Estatuto en ámbitos específicos como, por ejemplo, el medio ambiente, la inmigración o la sociedad del conocimiento.

Finalmente, en el capítulo VI, nos ocupamos, por un lado, de aquello que hemos denominado el retorno del proceso participativo y que constituye la última fase de un proceso de estas características, según recomienda la teoría: explicar a las personas participantes qué se ha hecho con sus aportaciones. Asimismo, también hacemos referencia a la aprobación de la propuesta de reforma del Estatuto en el Parlamento de Cataluña, a la opinión de la ciudadanía sobre el contenido y la oportunidad de la reforma, y a la campaña de recogida de adhesiones que el Gobierno de la Generalitat ha iniciado.

Diciembre de 2005

CAPÍTULO I

“El Estatuto es de todos”: ¿qué se hizo, por qué y cómo?

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años han sido cada vez más frecuentes las experiencias que, de uno u otro modo, han buscado incorporar la voz de la ciudadanía al diseño y a la implantación de las políticas públicas. Estas experiencias se han desarrollado en paralelo a la aparición de etiquetas y de metodologías diversas como, por ejemplo, los planes estratégicos, los consejos ciudadanos, los núcleos de intervención participativa, las agendas 21 o los presupuestos participativos. Por otro lado, estas metodologías se han desplegado de manera casi exclusiva en el ámbito local, un espacio en el que la proximidad las justifica y las facilita.

Hemos acumulado, pues, una serie de conocimientos y de experiencias que nos deberían permitir avanzar algo más en la política de participación ciudadana. En primer lugar, porque a menudo nos hemos concentrado excesivamente en las metodologías participativas y hemos olvidado los objetivos que las justifican. Pensar más en el *porqué* que en el *cómo* se convierte en un ejercicio de madurez en el proceso de consolidación de la participación ciudadana. En segundo lugar, debemos ser capaces de incorporar la participación al ámbito supralocal, de forma que también su política pueda contar con las ventajas que justifican la preocupación reciente por la participación.

En las páginas siguientes nos referiremos a estos dos pasos, y lo haremos a través de una experiencia política tan significativa como es la participación en la redacción del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

2. ¿POR QUÉ QUERÍAMOS UN ESTATUTO CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

De hecho, cuando hablamos de participación nos referimos a una cosa tan simple como la relación entre los gobernantes y la ciudadanía. Unas relaciones que la democracia representativa limita al momento electoral y que es necesario ampliar. Pero, ¿por qué es necesario ampliar el alcance de esta relación? Más concretamente, ¿por qué consideramos que la redacción de un nuevo Estatuto reclama una mayor y más intensa participación de la ciudadanía?

Para responder la pregunta más genérica hay que hacer referencia a dos tipos de *porqués*, el que justifica la participación desde el punto de vista de la ciudadanía y el que se refiere a la perspectiva de los gobernantes, de aquello que esperan de la participación.

- Desde el punto de vista de la ciudadanía, la participación es un derecho que se puede ejercer con diferente grado de intensidad. La participación, así, incluye el derecho de la ciudadanía a estar informados, a ser consultados y a tomar parte en las decisiones. El avanzar desde la simple información hasta tomar parte, pasando por la consulta, define un proceso de intensificación de la participación, de aumento de su calidad y de maduración de la relación entre gobernantes y gobernados.
- Por otro lado, la participación también se justifica en función de aquello que obtienen los gobernantes. En este caso, podemos distinguir entre dos objetivos tradicionales: aumentar la legitimidad y mejorar las decisiones; y dos objetivos de nueva generación: disponer de personas colaboradoras y generar capital social.

Estos objetivos, con todos sus matices, impregnaron la voluntad de desplegar un proceso participativo en torno a la redacción del nuevo Estatuto. De entrada, quisimos aprovechar un asunto políticamente relevante para convertir las promesas sobre el nuevo rol de la ciudadanía en una realidad. Forma parte de la retórica políticamente correcta referirse a la necesidad

de reducir la distancia entre gobernantes y gobernados, de acercar la política a la ciudadanía y que esta ciudadanía pueda tomar parte. Se suele presentar el divorcio entre unos políticos cada vez más autistas y una población cada vez más indiferente como uno de los principales factores de malestar en nuestras sociedades. Todo el mundo parece compartir este diagnóstico, entre pesimista y fatalista, y se hace evidente la necesidad de afrontarlo mediante políticas de elevada intensidad participativa, e iniciativas que nos ayuden a consolidar el derecho de la ciudadanía a estar informada, a ser consultada y a participar en los asuntos públicos. El Departamento de Relaciones Institucionales y Participación quiso llevar la retórica a la práctica, dejando de proclamar buenas intenciones y poniéndose a trabajar en un asunto complicado, pero importante, como el nuevo Estatuto.

En esta puesta en práctica, se trabajó a partir de un triple compromiso con la ciudadanía, un compromiso que se relaciona con las tres intensidades diferentes del derecho de participación y que resumimos en los términos **explicarnos, escuchar y tomar nota**.

- En primer lugar, quisimos **explicarnos**, informar a la población sobre qué es un Estatuto, de qué habla, por qué queremos modificarlo y cómo lo estamos haciendo. Estas explicaciones nos obligaron a elaborar una estrategia de comunicación, a la que nos referiremos más tarde, pero también a explicitar un reconocimiento de la capacidad de nuestros ciudadanos y ciudadanas para entrar en un debate que demasiado a menudo los políticos suelen reservarse para ellos.
- En segundo lugar, una vez informada, la ciudadanía debe poder expresar su opinión. Se trataba de **escuchar** cuáles eran sus preocupaciones, sus opiniones, sus expectativas y sus aportaciones al nuevo Estatuto.
- Finalmente, no podíamos dejar hablar a la gente si no estábamos dispuestos a escucharla, a **tomar nota** de aquello que nos decía y, como mínimo, a considerarlo. No asumimos el compromiso –queremos subrayarlo– de incorporar todas las aportaciones al texto estatutario. En

cambio, asumimos el compromiso de escuchar a todos antes de que se tomaran las decisiones. Quizás se podría haber ido más lejos en este caso, pero en una cuestión como el Estatuto nos pareció importante marcar unos límites que salvaguardaran la honestidad del proceso. Y, para ser sinceros, puesto que se recibían propuestas diversas y contradictorias, tan sólo podíamos asumir que las incorporaríamos al debate, no que todas resultarían aceptadas.

Por otro lado, un proceso participativo también se justifica desde la perspectiva de los objetivos y de los intereses del Gobierno. Recuperando los mencionados anteriormente:

- La participación legitima una norma jurídica básica y, de este modo, actúa como garantía de su despliegue. Sólo cuando la gente percibe una norma jurídica como propia y la comparte, ésta logra la máxima efectividad. El Estatuto de 1979 llegó precedido de movilizaciones reclamando "libertad, amnistía, Estatuto de Autonomía" y es en este grado de legitimidad y complicidad social donde ha encontrado la clave del éxito logrado durante 25 años. Ahora el contexto histórico es diferente y no podemos pensar en repetir aquella movilización. Por este motivo, ha sido necesario buscar alternativas para conseguir una legitimidad que sólo la ciudadanía puede darle.
- La participación también es útil en la medida en que enriquece las decisiones. En un entorno complejo, cambiante y diverso como el actual, es arrogante e ingenuo pensar que alguien, aunque disponga de legitimidad democrática, sabe siempre lo que se debe hacer y lo que nos conviene a todos. Invitar a las personas a participar para mejorar nuestras decisiones no es, pues, un ejercicio de altruismo político, sino una necesidad, un acto de realismo ante una realidad que se nos escapa si no somos capaces de mirarla a través de los ojos de muchas personas y de lo que cada una de ellas representa.
- Estratégicamente, la participación es imprescindible para conseguir personas colaboradoras, cómplices, que nos ayuden a llevar adelante

las diferentes iniciativas políticas. Sólo cuando la gente siente que una cosa es suya está dispuesta a defenderla y promoverla. Esta idea, de sentido común, es muy relevante cuando pensamos en la negociación del proceso de aprobación del nuevo Estatuto. Una negociación que puede ser muy diferente si se hace a partir de un texto que sólo conocen cuatro políticos o de uno que cuenta con el apoyo de una comunidad que lo ha debatido, ha contribuido con aportaciones y se lo ha hecho propio.

- En último término, un proceso participativo como éste también sirve para conseguir el efecto indirecto de ir reconstruyendo y dotando de más confianza las relaciones entre el Gobierno y la ciudadanía. Es una prueba de la voluntad de pasar de la teoría a la práctica. En el fortalecimiento de las relaciones entre unos y otros, las políticas del Gobierno mejoran, pero la sociedad civil también crece y madura.

Con todas estas esperanzas y todos estos objetivos diseñamos el proceso participativo para redactar el nuevo Estatuto, pero: ¿cómo lo hicimos?, ¿cómo se llevó a la práctica y con qué resultados? Estos interrogantes son los que tratamos en los apartados siguientes.

3. ¿CÓMO SE ARTICULÓ LA PARTICIPACIÓN EN LA REDACCIÓN DEL NUEVO ESTATUTO?

Los expertos explican que los gobernantes disponen de tres modelos de relación con los gobernados. El primero es aquel en el que sólo hablan unos cuantos: los que saben. Al igual que el profesorado que habla desde la autoridad de sus conocimientos y desde sus tarimas, los políticos elaboran discursos, crean espacios restringidos para hablar y, una vez tomadas las decisiones, piden la opinión de quienes no la tienen, normalmente porque no han tenido ocasión de formársela. Cuando la ciudadanía contesta con el desconcierto, los políticos acostumbran a quejarse de que no disponen de una ciudadanía suficientemente activa y participativa.

En el segundo modelo, en cambio, todo el mundo habla, incluso quienes no tienen nada que decir. Esta inflación participativa puede convertirse en una olla de grillos donde se expresan voces que nadie escucha y donde no se produce ninguna síntesis, ningún acuerdo que se traduzca en resultados concretos. Al igual que el profesorado que no se ha preparado la clase e improvisa un debate sobre las noticias del día, en este caso los políticos se dedicarían a abrir altavoces en los que las opiniones se superpondrían, se mezclarían y se difuminarían en la confusión.

Desde el punto de vista de la redacción de un nuevo Estatuto en Cataluña, estos dos modelos representaban los principales peligros operativos del proceso participativo que se inició:

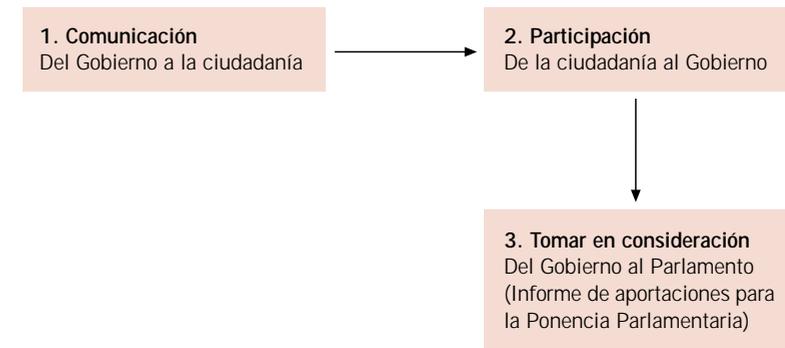
- Por un lado, si sólo *hablaba poca gente*, nos habríamos encontrado con un Estatuto elaborado a puerta cerrada, a través de un proceso en el que los expertos y los políticos profesionales habrían monopolizado un debate del cual la ciudadanía sólo recibiría los resultados ya elaborados.
- Por el otro, si *todo el mundo hablaba*, podían aparecer turbulencias que pusieran en peligro la capacidad de escuchar y de procesar la información que surgía. Si este hubiera sido el caso, al fin y al cabo se habría hecho mucho ruido para nada.

El proceso que desde el Departamento de Relaciones Institucionales y Participación se puso en marcha quería evitar estos peligros articulando un tercer modelo de relación con la ciudadanía. El objetivo era generar un diálogo auténtico entre personas que hablaran a partir de una información previa y de una posición argumentada, y con la voluntad decidida de escuchar y de llegar a alguna conclusión. Conseguir estas condiciones no era fácil, pero todos los instrumentos que se diseñaron para debatir sobre el Estatuto –a los que después nos referiremos– estaban pensados para aproximarse a ellas.

Así, al impulsar cada uno de los instrumentos que nos sirvieron para materializar el proceso participativo en torno al nuevo Estatuto, se tuvieron

muy en cuenta tres elementos capitales: la voluntad de explicarnos y de informar a la ciudadanía sobre el Estatuto y su modificación, la voluntad de crear espacios ordenados y sistemáticos en los que expresarse, y el compromiso de analizar todas las aportaciones y hacerlas llegar a los redactores del nuevo Estatuto a fin de que las valoraran y las concretaran en un resultado tangible. Son estos tres objetivos los que, tal y como se esquematiza en la figura núm. 1, justificaban los ejes del proceso participativo:

FIGURA NÚM. 1. EJES DEL PROCESO PARTICIPATIVO



3.1 LA COMUNICACIÓN

En cuanto a la estrategia de comunicación desde el Gobierno hacia la ciudadanía, se trabajó a partir de cuatro líneas: elaboración de contenidos, campaña de difusión, edición de materiales divulgativos y pedagógicos, y charlas divulgativas.

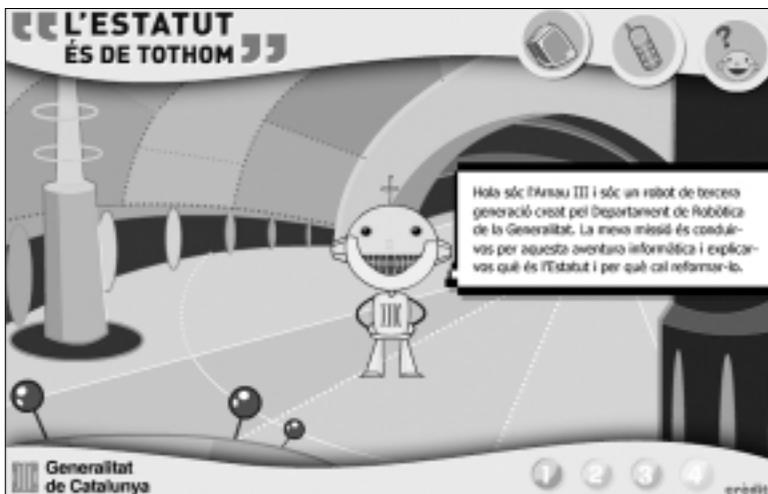
Elaboración de contenidos. De manera previa a cualquier otra iniciativa, era oportuno trabajar para traducir un asunto complejo y distante como el Estatuto en un texto comprensible y próximo para la mayoría de la población. Para hacerlo, se articuló un discurso en torno a cuatro preguntas, los cuatro interrogantes que se plantearía cualquier ciudadano o ciudadana antes de empezar a hablar sobre el Estatuto: ¿Qué es? ¿De qué habla? ¿Por qué es necesario cambiarlo? ¿Qué se está haciendo para facilitar este cambio?

Campaña de difusión. Paralelamente a la construcción de un discurso asequible, resultaba imprescindible despertar el interés de la población y situar el Estatuto en la agenda del debate político. Por este motivo se inició una campaña de difusión que, con el eslogan "El Estatuto es de todos. Habla", quería subrayar la necesidad de involucrar a la ciudadanía, su voz, en una cuestión que, más allá de su relevancia para las élites políticas, debía ser de todos.

Edición de materiales divulgativos y pedagógicos. A partir del discurso elaborado y con el apoyo de la campaña de difusión se elaboraron díp-



El proceso participativo contó con la ayuda de una campaña de apoyo a través de los medios de comunicación.



A través de las nuevas tecnologías nos aproximamos a los más jóvenes. En la imagen, un detalle de la aventura gráfica del nuevo Estatuto.

ticos y otros materiales para facilitar la tarea de acercamiento e implicación de la ciudadanía en el proceso de debate estatutario.

Charlas divulgativas. Finalmente, se consideró fundamental acompañar estos materiales con el contacto directo con la población, y organizar un ciclo de charlas y talleres de debate para explicarnos, responder las dudas de la gente y escuchar las opiniones y aportaciones.

3.2 LA PARTICIPACIÓN

La campaña de comunicación, como ya hemos explicado, vino acompañada de la apertura de espacios de participación y de canales a través de los cuales la ciudadanía se podía dirigir al Gobierno. Fueron muy diversos, pero los podemos agrupar bajo cuatro grandes epígrafes: pactos con la sociedad civil organizada y con las instituciones; espacios temáticos de encuentro y debate; canales para las personas, a título individual; y dimensión territorial.

Pactos con la sociedad civil organizada y con las instituciones. En primer lugar, se trataba de recoger las aportaciones de todas las entidades, asociaciones, agrupaciones o instituciones que, cada una desde su propio ámbito, representan la sociedad civil e institucional de Cataluña. Además, esta recogida de aportaciones se convertía en un pacto a través del cual el Gobierno proporcionaba material de trabajo y de asesoramiento técnico, mientras que, a cambio, las entidades generaban un proceso de debate interno que servía para extender la sensibilidad hacia el proceso y que, finalmente, culminaba en la presentación de un documento escrito en el que se plasmaban sus aportaciones y demandas.

Espacios temáticos de encuentro y debate. Los pactos con la sociedad civil comportaron una relación bilateral entre una entidad y el Gobierno, mientras que lo que hemos denominado espacios temáticos de encuentro y debate permitieron reunir varios actores (sociales, económicos, culturales, institucionales) a fin de que pudieran discutir y formular conclusiones en torno a un tema de preocupación compartida. Estos espacios resultaron muy útiles tanto para el intercambio de opiniones generado como por el hecho de haber centrado el debate en temas nuevos y de gran trascendencia para el futuro Estatuto.

Dimensión territorial. Plantear un proceso participativo a escala catalana representaba un reto adicional: el territorial. No podíamos esperar simplemente que todo el mundo se pronunciara, con independencia de su pueblo o ciudad de residencia. Era necesario, en cambio, desplegar una estrategia proactiva destinada a trasladar el debate y las posibilidades de recoger aportaciones al conjunto del territorio. Una amplia diversidad de iniciativas, como se sintetiza en el cuadro siguiente, sirvió para llevar este deseo a la práctica.

CUADRO NÚM. 3. EL ESTATUTO EN EL TERRITORIO

Charlas y talleres

Municipios visitados	54
Participantes	1.368

Autobús del Estatuto

Ciudades visitadas	65
Visitantes	5.041
Kilómetros recorridos	11.000
Propuestas buzón	769
Propuestas electrónicas	279

Semana del Estatuto

Actos previos	28
Actos centrales	7
Participantes	1.312

Festatut

Ciudades visitadas	19
Aportaciones recibidas	1.275
Personas asistentes	4.400

Universidades

Conferencias	13
Personas asistentes	1.000

Comunidad educativa

Presentaciones materiales didácticos	8
Personas asistentes	650

3.3 LA TOMA EN CONSIDERACIÓN

Finalmente, no podemos olvidar que todas estas iniciativas tenían un destino claro: la Ponencia Parlamentaria, como comisión responsable de la redacción del nuevo Estatuto. Era necesario traducir el proceso participativo en un informe que permitiera a los ponentes escuchar a la ciudadanía y que, a partir de aquí, pudieran tomar en consideración sus aportaciones. La Dirección General de Participación Ciudadana se convertía, así, simultáneamente, en el oído y la voz de los ciudadanos y ciudadanas. El oído que escucha y la voz que transmite.

De este modo, el 17 de noviembre de 2004, el consejero Joan Saura presentaba en la sede parlamentaria el resultado de los debates y de las aportaciones de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña. Culminaba así un proceso innovador y difícil que no quería limitarse a la celebración de actos o a la apertura de canales participativos, sino que debía traducirse en un documento que expresara la voluntad y las expectativas de la ciudadanía. Un documento que, además, se hacía llegar a los ponentes con la antelación necesaria para que pudieran considerar el contenido antes de tener el texto estatutario ya redactado. Un documento que debería servir como base tanto para expresar las expectativas de la sociedad civil catalana, como de punto de referencia para, más adelante, contrastar hasta qué punto la ciudadanía dejaba su huella en el nuevo Estatuto. Este documento, junto con los resultados del proceso participativo, se incluyó en la web www.gencat.net/nouestatut a fin de que todo el mundo pudiera conocer los contenidos y de que quienes habían hecho aportaciones pudieran comprobar cómo éstas habían sido incorporadas. Finalmente, como veremos más adelante, este documento sirvió para hacer el seguimiento y para saber hasta qué punto el texto estatutario respondía a las expectativas ciudadanas.

4. VALORACIONES DEL PROCESO

Desde el punto de vista cuantitativo, los resultados se materializaron en un conjunto de actividades muy diversas, las cuales –como hemos explicado– pretendían llegar a la gente para que pudiera opinar con conoci-



El consejero de Relaciones Institucionales y Participación, Joan Saura, entrega el informe de resultados del proceso participativo a los miembros de la Ponencia Parlamentaria.

miento de causa y para que nosotros pudiéramos escuchar las aportaciones. Unas 1.300 personas asistieron a los talleres y charlas, más de 5.000 visitaron el autobús del Estatuto y cerca de 5.000 asistieron al *Festatut*, la web tuvo más de 86.000 visitas, hubo más de 9.500 intervenciones en el foro y se recogieron 4.530 mensajes por correo electrónico, mientras que 6.622 nos llegaron a través del correo postal y del autobús del Estatuto; mantuvimos reuniones y contactos con casi 500 instituciones y entidades, y en los espacios temáticos de debate contamos con la presencia de unas 400 personas en representación de una amplia diversidad de entidades e instituciones; más de 1.000 personas asistieron a las conferencias realizadas en universidades; unos 650 miembros de la comunidad educativa recibieron materiales y asistieron a las charlas sobre el Estatuto; y la Semana del Estatuto movilizó a más de 1.300 personas de todas partes del país en representación, de nuevo, de numerosas entidades e instituciones del ámbito local o comarcal.

Todos estos datos ilustran una estrategia de "lluvia fina": se quería evitar la organización de unos cuantos actos más o menos espectaculares en

términos de asistencia y visibilidad. Se apostó, en cambio, por la acumulación de numerosos esfuerzos. Tuvimos que trabajar con paciencia con el objetivo de ir generando el interés y la complicidad de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña. No apostamos por sorprender a la población desde la espectacularidad, sino por ir impregnando la comunidad desde la paciencia y la insistencia. Por otra parte, también cabe advertir que nunca hemos pretendido trabajar con una muestra representativa de la población de Cataluña y que, en consecuencia, hacía falta valorar los resultados obtenidos siempre desde la prudencia que esta limitación comporta.

En cuanto al contenido de las aportaciones, que se analizará con más detalle en los capítulos 4 y 5, queremos avanzar algunas ideas generales:

- **Pertinencia de las aportaciones.** De entrada, en contra de aquello que algunos pensaban, las aportaciones de la ciudadanía han sido mayoritariamente sensatas, adecuadas y pertinentes. Esto no quiere decir que se hayan expresado estrictamente en términos estatutarios. Es decir, la gente no se expresa como los catedráticos y catedráticas en derecho constitucional ni habla como si dictara un texto articulado, pero esto no impide que exprese opiniones y preocupaciones que –una vez interpretadas– pueden incorporarse al Estatuto. La pertinencia de las aportaciones no sólo refleja el grado de madurez de la ciudadanía, sino también la capacidad de conectar el Estatuto con las preocupaciones del día a día. Vincular el texto jurídico con la realidad vivida por los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña era uno de los principales objetivos del proceso.
- **Diversidad de las temáticas tratadas.** La población ha entendido que el Estatuto es una norma jurídica que actúa como paraguas desde el que abordar una amplia diversidad de aspectos que afectan a nuestro bienestar, nuestra identidad y nuestro progreso. En consecuencia, sus aportaciones se han dispersado hasta abarcar toda la complejidad de un texto como el Estatuto.
- **Temas estrella.** Dentro de la diversidad antes mencionada, algunos temas han sido planteados con más frecuencia e intensidad. No pode-

mos presentarlos de manera exhaustiva y precisa, pero sí que ofrecemos una pincelada a partir de los cuatro ejes de debate que hemos mencionado anteriormente. En primer lugar, la cuestión de la definición de Cataluña y su identidad es una preocupación muy extendida que se ha materializado en el debate sobre el concepto de nación y el derecho a la autodeterminación. En segundo lugar, la ciudadanía reclama a los gobernantes compromisos concretos en términos de derechos que deben garantizar su bienestar en el sentido amplio de la palabra. Aparecen, así, peticiones con respecto a la necesidad de que el Estatuto sea un compromiso de los políticos por la cohesión social, la sostenibilidad, el acceso a la vivienda, la dignidad de los mayores, la igualdad de oportunidades sin distinción de género, etc. En cuanto a las competencias, se ha planteado la necesidad de ir tan lejos como sea posible y, en concreto, de incorporar materias nuevas como, por ejemplo, las referentes a la inmigración, la sociedad del conocimiento o las nuevas tecnologías. Finalmente, desde el ámbito de las instituciones y las reglas de juego hay tres temas estrella: la organización territorial, la presencia en la Unión Europea y, sobre todo, la necesidad de que el Estatuto prevea un modelo de financiación que garantice la efectividad del conjunto.

El diseño y la ejecución de un proceso participativo en torno a la redacción de un nuevo Estatuto de Autonomía en Cataluña nos ha permitido observar desde la primera fila la desconfianza acumulada en las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. Pero también hemos visto cómo esta desconfianza se transforma, poco a poco, en ilusión, ganas de colaborar y satisfacción cuando los ciudadanos y ciudadanas perciben que los gobernantes les explican las cosas y les prestan atención cuando hablan. La participación de los ciudadanos y ciudadanas en el Estatuto nos permite disponer, sin duda, de un texto mejor y más fuerte; pero también nos ha permitido hacer un reconocimiento a la ciudadanía. Es el primer paso para ir reconstruyendo las confianzas y complicidades sin las cuales es muy difícil, hoy por hoy, afrontar los retos que tenemos planteados y avanzar como país.

CAPÍTULO II

La participación electrónica: la web del nuevo Estatuto

1. INTRODUCCIÓN

Cuando la Dirección General de Participación Ciudadana diseñó el proceso participativo para la reforma del Estatuto, se tomó la decisión desde el principio de poner en marcha un espacio en Internet para recoger propuestas e informar a la ciudadanía.

Este propósito se canalizó mediante una aplicación informática propiedad de la Generalitat diseñada para una finalidad similar y que, hasta el momento, no había sido utilizada. Se trata de una herramienta que, con unos conocimientos mínimos, permite administrar una web a personas no expertas en los lenguajes de Internet. La simplificación de determinadas operaciones la convertía en un instrumento fácil de utilizar, aunque, necesariamente, también en una herramienta con cierta rigidez. A pesar de todo, las posibilidades de la aplicación se adaptaban a las necesidades del proceso participativo y por esta razón se decidió emplearla como soporte de la web del nuevo Estatuto: www.gencat.net/nouestatut.

La web estuvo activa cerca de cinco meses. En este periodo de tiempo recibió 86.757 visitas, recogió 4.530 aportaciones (el 40% del proceso participativo) y la ciudadanía utilizó los foros de debate para enviar más de 9.500 mensajes. El balance global fue claramente positivo. Ahora bien, la experiencia vivida puso de relieve los puntos débiles de la aplicación y nos proporcionó conocimientos que serán útiles en el futuro. Nunca has-

ta este momento se había puesto en marcha un proceso participativo dirigido a todos los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña tan ambicioso y sobre un asunto tan relevante como éste. En un escenario ideal, la aplicación tendría que haber sido testada previamente con una materia más sencilla. El alcance material, la complejidad y la abstracción del Estatuto planteaban un reto añadido. La agenda política, no obstante, obligaba a iniciar el proceso participativo y hay que señalar que detrás de la decisión de poner en marcha la web había una voluntad de hacer cosas, de pasar de la retórica a la práctica, y no se trataba de una improvisación.

A partir del análisis crítico de esta experiencia y con voluntad de aprender, queremos remarcar que el balance fue positivo y que la web del nuevo Estatuto cumplió perfectamente con los dos objetivos para los cuales se puso en marcha: informar y escuchar a la ciudadanía.

En este capítulo nos proponemos evaluar la utilización de los contenidos de la web por parte de la ciudadanía; elaborar un perfil mínimo sobre los usuarios y usuarias (o, mejor dicho, presentar algunas de sus características extraídas de la exigua información disponible); evaluar las actuaciones de difusión y las vías de acceso a la web; y, finalmente, exponer la valoración que las propias personas participantes formularon sobre la web.



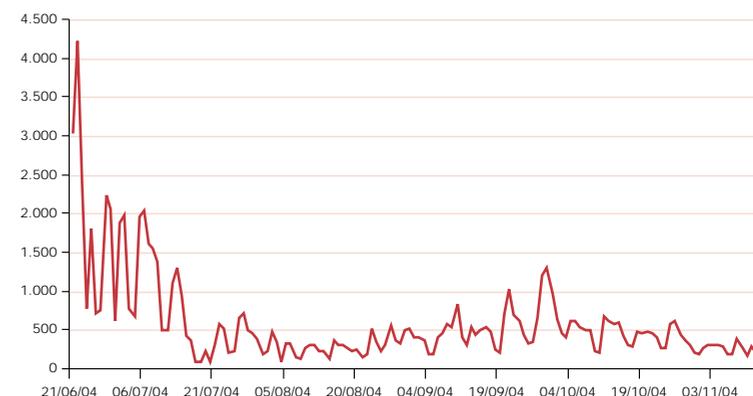
La web del nuevo Estatuto.

2. UTILIZACIÓN DE LA WEB POR PARTE DE LA CIUDADANÍA

2.1 NÚMERO DE VISITAS Y DE PERSONAS USUARIAS

La web se puso en funcionamiento el 21 de junio de 2004, coincidiendo con la presentación del proceso participativo en los medios de comunicación, y finalizó su actividad el 15 de noviembre del mismo año, dos días antes de la comparecencia del consejero de Relaciones Institucionales y Participación ante la Ponencia Parlamentaria redactora del nuevo Estatuto para hacer entrega del informe de resultados. Estuvo, pues, cerca de 5 meses en funcionamiento. Durante este periodo de tiempo recibió 86.757 visitas¹ –distribuidas tal y como muestra el gráfico núm. 1– y sirvió más de 700.000 páginas.

GRÁFICO NÚM. 1. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE VISITAS



Fuente: T-Systems.

Como se aprecia en el gráfico, el volumen más importante de visitas se produjo durante el primer mes de funcionamiento. En concreto, este pe-

1. Una visita es una serie de acciones que empieza cuando un visitante visualiza la primera página del servidor y finaliza cuando éste abandona la web o queda inactivo más allá de un tiempo determinado de inactividad.

riodo reunió el 45% del total de visitas recibidas. Pasado el primer mes, el tráfico se estabilizó a la baja hasta septiembre, mes en el que volvió a repuntar al alza (a causa –como veremos más adelante– del envío de una animación gráfica y de la efeméride del 11 de septiembre). Durante los meses de octubre y de noviembre el número de visitas volvió a estabilizarse a la baja.

Las visitas se produjeron, de forma mayoritaria, en días laborables. Si la media de visitas en un día laborable está por encima de las 700, los fines de semana y los festivos esta cifra baja hasta poco más de 300 (de aquí el perfil de picos y valles que se puede observar de forma clara en el gráfico núm. 1). Los dos días de la semana con más actividad fueron los lunes y los martes. El tráfico de la web se desarrolló durante la franja horaria que va de las 8 a las 20 horas, y los periodos de 12 a 14 horas y de 18 a 20 horas fueron los de más alto volumen de visitas (en el gráfico, la evolución de las visitas durante el día estaría representada por dos campanas, la primera mayor que la segunda, con una depresión central situada entre las 15 y las 17 horas). Este patrón de actividad se reprodujo prácticamente igual en el envío de mensajes al buzón de “El Gobierno te escucha” y a los foros (en este último instrumento el número de mensajes por cada día de la semana fue más homogéneo, aunque los de más actividad fueron los viernes).

Más allá de saber cuántas visitas tuvo la web, un dato relevante a tener en cuenta es cuántas personas la visitaron (o mejor dicho, desde cuántos ordenadores diferentes se hicieron). El cuadro núm. 1 muestra esta información de forma aproximada.

CUADRO NÚM. 1. PERSONAS VISITANTES ÚNICAS

	Número aproximado
Total	38.433
Personas que visitaron la web una vez	31.840
Personas que visitaron la web más de una vez	6.628

Fuente: T-Systems.

Por lo tanto, los visitantes únicos son personas que una o más veces visitaron la web del nuevo Estatuto. De éstas, la gran mayoría (82,8%) sólo visitó la web una vez. Esto significa que los 6.628 visitantes restantes son los responsables de las casi 55.000 visitas que faltan para completar el número total (86.757). La media de visitas de estas personas, por lo tanto, está situada en ocho.

2.2 NAVEGACIÓN POR LOS CONTENIDOS Y POR LAS UTILIDADES

La estructura de la web del nuevo Estatuto estaba compuesta por una página inicial que, además de reunir una parte de contenido fijo, permitía el acceso directo a las herramientas de participación (foro, “El Gobierno te escucha” y lista de distribución) de uno de los cuatro bloques temáticos en los que se dividió el debate sobre el contenido del nuevo Estatuto. Cada bloque estuvo en la página inicial un determinado periodo de tiempo con el objetivo de dirigir la atención de los usuarios hacia todos los ámbitos que debe regular el nuevo Estatuto. Cada bloque planteaba una serie de cuestiones específicas para promover la participación de la ciudadanía.

Esta estrategia funcionó al concentrar las visitas y los mensajes de las personas usuarias en los instrumentos del bloque presente en la página inicial, pero no consiguió que las propuestas se refirieran al ámbito temático que se proponía. El ciudadano que entraba en la web con la intención de hacer una determinada aportación escribía su mensaje en el foro o en el buzón de “El Gobierno te escucha” con independencia del bloque en el que lo hacía. Para acceder a los bloques que estaban en segundo plano y, por lo tanto, escribir la aportación en el bloque pertinente, era necesario clicar en una pestaña situada en la página inicial y ésta es una operación que no todos los usuarios y usuarias descubrieron o quisieron utilizar.

Una vez explicada la estructura, analizaremos, en primer lugar, la navegación que los participantes hicieron por los contenidos estáticos de la web, es decir, textos escritos actualizados o no periódicamente, publicados en páginas web o en documentos independientes (básicamente pdf) y, en segundo lugar, la utilización de los instrumentos de participación de los cuales disponía la web: foro, buzón “El Gobierno te escucha” y lista de distribución.

2.2.1 CONTENIDOS ESTÁTICOS

La página inicial enlazaba con la información sobre el porqué de la web y sobre la necesidad de modificar el Estatuto, explicaba cómo se podía participar a través de Internet y presencialmente, cuál sería el procedimiento formal a seguir, qué se haría de las aportaciones ciudadanas, cómo se accedía a la web de la Ponencia Parlamentaria y del *Festatut*, que recibió algo más de 3.000 visitas, y, finalmente, presentaba el bloque temático destacado y sus instrumentos de participación asociados.

El cuadro núm. 2 muestra cuántas visitas consultaron las informaciones de la página inicial y las veces que las visualizaron (una visita puede visualizar una información más de una vez).

CUADRO NÚM. 2. VISITAS Y VISUALIZACIONES DEL CONTENIDO DE LA PÁGINA INICIAL

	Visitas	Visualizaciones
¿Cómo puedes participar en la reforma del Estatuto?	5.597	6.934
¿Por qué hace falta un nuevo Estatuto?	3.896	5.094
Normas de participación	2.929	3.516
Actos en el territorio	2.783	3.858
Consejos para participar	2.727	3.254
¿Cómo se reformará el Estatuto?	2.557	3.257
Traducción del contenido de la web al castellano	1.711	2.174
Resumen en inglés	544	656

Fuente: T-Systems.

Teniendo en cuenta que el número de visitantes únicos es muy superior a las cifras del cuadro anterior, es evidente que la mayoría de personas no consultaron la información que se enlazaba en la página inicial. De todos modos, el texto de la página inicial daba unas mínimas indicaciones sobre el porqué de la web, la posibilidad de hacer aportaciones y su destino final. El contenido más visitado fue el que explicaba las formas de participar a través de la web (con bastante diferencia sobre el resto), seguido del conjunto de argumentos que justificaba la necesidad de reformar el

Estatuto. El número de visitas al resto de información fue similar (entre 2.500 y 3.000).

Como hemos visto en la estructura de la web, cada bloque temático tenía asociada una relación de materiales de apoyo, idénticos para todos los bloques, la mayoría de los cuales estaban publicados en documentos pdf. Para acceder a ellos hacía falta descargarlos o visualizarlos con el programa Adobe Acrobat. El cuadro núm. 3 muestra el número de descargas² de los materiales de apoyo.

CUADRO NÚM. 3. DESCARGAS DE LOS MATERIALES DE APOYO

	Número de descargas
Informe sobre la reforma del Estatuto del Instituto de Estudios Autonómicos	10.996
Estatuto de Núria	1.780
Constitución Española	754
Constitución del Estado libre de Cataluña, ERC	1.697
Bases para un nuevo Estatuto nacional de Cataluña, CiU	949
Bases para el Estatuto de Autonomía de Cataluña, PSC-CpC	710
Bases para la reforma constitucional y estatutaria, ICV	647

Nota: no se dispone de datos de las visitas al Estatuto de 1979 puesto que se trataba de un recurso externo a la web. Fuente: T-Systems.

El Informe sobre la reforma del Estatuto del Instituto de Estudios Autonómicos fue el documento más descargado, con casi 11.000 descargas. El conjunto de documentos jurídicos se completaba con el Estatuto de Núria (el segundo más descargado, con 1.780 descargas) y la Constitución Española. Con respecto a las propuestas de reforma del Estatuto de los partidos con representación en el Parlamento de Cataluña, cabe decir que el documento de ERC fue, con diferencia, el que más consultaron las personas usuarias de la web, mientras que el segundo en número de descargas fue el de CiU.

2. Número de descargas completas en el disco duro o de visualizaciones en pantalla del fichero. Si se produjo un error durante una transferencia, ésta no se contabiliza.

2.2.2 INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

“El Gobierno te escucha”

Desde nuestro punto de vista, éste era el instrumento más interesante, puesto que era la vía mediante la cual debíamos recoger las aportaciones de la ciudadanía a fin de escucharla. También era, asimismo, un instrumento de información, puesto que nos comprometimos a responder a las consultas y las dudas que los ciudadanos y ciudadanas podían tener sobre la reforma del Estatuto. Fue la aplicación que mejor funcionó. Durante el periodo de actividad de la web, recibió 4.530 mensajes con propuestas y sugerencias de la ciudadanía, es decir, el 40% del total de aportaciones del proceso participativo. La página, que contenía el formulario habilitado para enviar los mensajes, recibió cerca de 10.000 visitas y 19.000 visualizaciones, lo cual significa que casi la mitad de visitas a esta página se convirtieron en aportaciones.

Si excluimos los correos electrónicos firmados con un nombre de pila³ (puesto que los podríamos considerar como aportaciones de una única persona y, en realidad, podrían ser de diferentes personas con el mismo nombre), podemos garantizar que los 4.530 correos corresponden, como mínimo, a 3.679 personas (si presumimos, claro está, que los nombres son ciertos y que han sido escritos por estas mismas personas). De estas, el 92% sólo escribieron un mensaje. El cuadro núm. 4 muestra las frecuencias del número de mensajes escritos por persona.

CUADRO NÚM. 4. FRECUENCIAS DEL NÚMERO DE MENSAJES ESCRITOS POR PERSONA

1 mensaje	92,1%
2 mensajes	5,3%
3 o más mensajes ⁴	2,6%

Fuente: elaboración propia.

3. Sólo representan poco más del 10% del total de mensajes recibidos.

4. Como anécdota cabe decir que 3 personas enviaron más de 10 mensajes, una de ellas hasta 29.

Teniendo en cuenta el número aproximado de visitantes únicos, podemos afirmar que, como mínimo, una de cada 10 personas que visitó la web hizo una aportación al buzón de “El Gobierno te escucha”.

La ciudadanía utilizó “El Gobierno te escucha” casi exclusivamente para enviar las propuestas, las reflexiones y las sugerencias. Los correos electrónicos pidiendo más información o expresando consultas concretas no llegaron a la cincuentena. Cabe destacar, además, que los ciudadanos y ciudadanas utilizaron este servicio para el fin para el que había sido creado, es decir, únicamente se recibieron una decena de mensajes que no tenían relación con el objetivo de la web, si bien es cierto que la diversidad de temáticas que trata el Estatuto favorecía un criterio generoso sobre la pertinencia de las aportaciones. Se trata de un hecho que difiere de la práctica de experiencias anteriores. En todo caso, podemos suponer que el hecho de indicar, junto al formulario, la existencia de numerosos medios de contacto que la Generalitat disponía para recoger quejas u obtener información, actuó de cortafuegos.

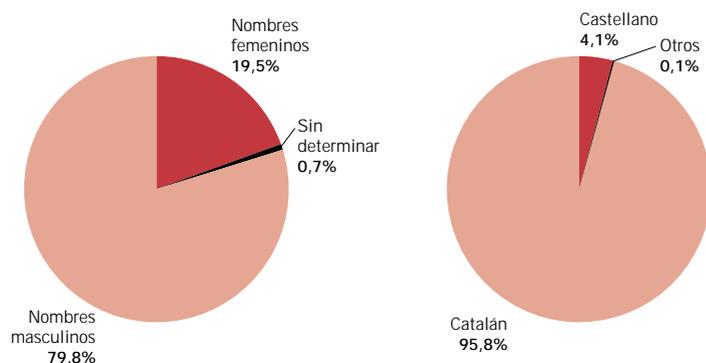
El formulario de envío de los mensajes constaba de tres campos: nombre y apellidos, dirección electrónica y texto del mensaje. La obligación de proporcionar estas señas personales (a pesar de ser conscientes de que no las podíamos verificar), junto con el hecho de que los mensajes enviados eran consultados únicamente por la administración de la web y, por lo tanto, no contaban con notoriedad pública, hizo que el número de correos bromistas, irrespetuosos o groseros fuera insignificante.

El formulario pedía nombre y apellidos, y éste es un requisito que cumplieron el 89,2% de los ciudadanos y ciudadanas (en algunos casos, bastante frecuentes, incluso se daba el DNI, el teléfono o la dirección postal). El resto únicamente puso el nombre de pila, y, en un número muy reducido de casos, pseudónimos o apodos. En bastantes ocasiones, escribían erróneamente la dirección electrónica, lo cual imposibilitó enviarles una respuesta. De todos modos, es muy probable que la devolución de correos también se produjera como consecuencia de direcciones inventadas por personas que no habrían querido revelar su dirección electrónica personal.

Sobre la extensión de los mensajes, cabe decir que la mayoría de aportaciones fueron relativamente cortas, entre 125 y 225 palabras. También hubo, sin embargo, mensajes de una o dos líneas y otros que no cabían en el espacio máximo del buzón (unas 600 palabras, aproximadamente una página). En estos casos, se enviaban las aportaciones a través del buzón de contacto de la web (algunas, incluso con más de una decena de páginas redactadas, se hubieran podido enviar en forma de articulado). De todos modos, este medio de contacto también recibió mensajes que habrían podido ser enviados desde el buzón de “El Gobierno te escucha” (es decir, utilizaron esta dirección de contacto para enviar mensajes, pese a que en la web se indicaba claramente que la vía para enviar aportaciones era “El Gobierno te escucha”). Otros medios electrónicos ajenos a la web del nuevo Estatuto que también recibieron aportaciones son el buzón del espacio de participación en los anteproyectos de ley del Gobierno (participaciociudadana.ri@gencat.net) y el buzón de información de la web de la Generalitat (infocat@gencat.net), cuyos gestores redirigieron los mensajes.

Tal y como muestra el gráfico núm. 2, el 79,8% de los mensajes provenían de remitentes con nombres masculinos y el 19,5% de nombres femeninos. Con respecto al idioma, el 95,8% de los mensajes estaban escritos en catalán y el 4,1% en castellano (gráfico núm. 3).

GRÁFICO NÚM. 2 NOMBRES UTILIZADOS GRÁFICO NÚM. 3 IDIOMA UTILIZADO



Fuente: elaboración propia.

El buzón de “El Gobierno te escucha” iba dirigido a personas individuales, pero también fue utilizado por organizaciones de la sociedad civil. Cuando esto sucedía, se derivaban los correos hacia el circuito establecido para las aportaciones colectivas.

Asumimos públicamente el compromiso de contestar de forma personalizada todos los correos, para agradecer la aportación, cuando se trataba de una propuesta, o para responder sobre el asunto consultado. Las respuestas empezaban citando el nombre de la persona que había escrito el correo a fin de que fuera consciente de que los gestores de la web habían leído su aportación y, a continuación, se escribía el cuerpo del mensaje, que en el caso de los agradecimientos era un mensaje modelo. El hecho de que casi todos los correos fueran propuestas, con menos carga de trabajo que las consultas, permitió lograr un plazo de respuesta reducido. El cuadro núm. 5 muestra los plazos de respuesta de “El Gobierno te escucha”.

CUADRO NÚM. 5. PLAZOS DE RESPUESTA DE LOS MENSAJES DE “EL GOBIERNO TE ESCUCHA”

Menos de 24 horas	75,8%
24 - 48 horas	6,8%
48 - 72 horas	6,3%
Más de 72 horas (máximo 7 días)	11,1%

Fuente: elaboración propia.

El ritmo de respuesta de las aportaciones se hubiera podido mantener por debajo de las 72 horas si no hubiera sido por el envío masivo en tres días de más de un millar de mensajes que el Col·lectiu per a la Correcció del Desequilibri promovió entre sus adheridos. Éste no fue el único llamamiento para el envío masivo de correos, si bien fue el que adquirió mayor significación. Así, los impulsores de la web www.estatut.org consiguieron promover el envío de un centenar de mensajes a través de la dirección electrónica de contacto de la web. Finalmente, también podemos reseñar una quincena de correos con un texto idéntico sobre el derecho a la autodeterminación y otro bloque de dieciséis mensajes sobre los derechos y la protección de los animales.

Foros

Este instrumento se concibió como un espacio de debate a disposición de la ciudadanía. El objetivo era promover la deliberación entre los ciudadanos y ciudadanas como un medio de enriquecer las aportaciones. La herramienta estaba diseñada a fin de favorecer el mayor número posible de mensajes, razón por la que no era necesario identificarse para hacer aportaciones. La única limitación de la aplicación era la existencia de un filtro de palabras malsonantes. La Administración de la web no intervenía en ningún momento (la figura del moderador no existía), si bien mantenía la posibilidad de eliminar los mensajes que no cumplían las normas de participación.

La intención inicial con respecto a este instrumento era, además de favorecer la deliberación entre quien participaba, seguir el debate y elaborar un resumen de las aportaciones. Desgraciadamente, las características de una gran parte de las intervenciones complicaron esta tarea en exceso. El envío de mensajes intolerantes o redactados con lenguaje grosero (amparados en el anonimato del foro), la publicidad de varias webs, los enfrentamientos personales entre unos pocos participantes asiduos o, simplemente, la voluntad de adquirir notoriedad de algunos usuarios, desnaturalizaron este instrumento. En todo caso, esta experiencia nos ha enseñado que, en temas tan sensibles como el Estatuto, es mejor sacrificar una parte de las aportaciones a cambio de favorecer el civismo en las intervenciones y mejorar la calidad mediante la obligatoriedad de la aportación de datos de identificación de los participantes. En otros tipos de materias, en cambio, la configuración de foros libres podría ser posible⁵.

A pesar de todo, sería injusto valorar únicamente de manera negativa la actividad de los foros, puesto que estaríamos ignorando la existencia de intervenciones razonadas, fruto de la reflexión y de la deliberación, así como de llamamientos a la concordia, al debate ordenado y al civismo. Además, este instrumento aportó elementos positivos, como por ejemplo

5. Así, por ejemplo, en el proceso participativo del Plan de Investigación e Innovación 2005-2008 se utilizó la misma aplicación de foro que la web del nuevo Estatuto con un resultado totalmente satisfactorio.

una alta participación (tal y como muestra el cuadro núm. 6, se hicieron más de 9.500 intervenciones), además de visibilidad y dinamismo sobre la actividad de la web.

CUADRO NÚM. 6. NÚMERO DE MENSAJES A LOS FOROS

	Número de mensajes	Periodo de publicación en la página inicial
Derechos, deberes y principios rectores de las administraciones públicas	1.906	21/06 – 06/07
Competencias y financiación	2.905	07/07 – 25/08
Organización territorial, Administración pública, instituciones	2.491	26/08 – 26/09
Elementos simbólicos e identitarios	2.285	27/09 – 15/11
Total	9.587	

Fuente: elaboración propia.

Los foros fueron las secciones de la web con más tráfico: 23.061 visitas. Las páginas con los mensajes se visualizaron 343.833 veces, lo que significa que cada visita visualizó, por término medio, 15 páginas (esta cifra se podría considerar como una aproximación al número de mensajes visualizados por visita).

Si excluimos las intervenciones firmadas con un nombre de pila⁶, para evitar el problema de las repeticiones que hemos comentado anteriormente, podemos afirmar que los 9.587 mensajes del foro corresponden a, como mínimo, 2.737 personas, si consideramos que cada nombre diferente ha sido escrito por una persona diferente.

El 77,7% de las personas que intervinieron en el foro lo hicieron sólo con un mensaje. El resto, es decir, las 610 personas que enviaron más de un

6. Se trata de una precaución que, de hecho, podríamos obviar porque la observación del comportamiento de las personas participantes en el foro nos enseña que la mayoría de personas escogen nombres únicos. Ésta es la única manera de diferenciarse de los otros y que éstos reconozcan el rol que cada participante adopta. Asimismo, cabe indicar que la mayoría de las personas participantes utilizaron pseudónimos en vez de nombres de pila, por lo que hay menos probabilidad de que se produzcan repeticiones.

mensaje, es responsable del envío de 7.460 mensajes (dicho de otro modo, el 22,3% de personas que participaron en el foro son las autoras de casi el 80% de los mensajes). La mayoría de las intervenciones, pues, corresponden a un pequeño grupo de personas. Esta afirmación resulta más evidente si tenemos en cuenta que hubo un grupo de 20 personas que envió el 35% del total de mensajes de la web (una sola persona de este grupo envió 738).

CUADRO NÚM. 7. FRECUENCIAS DEL NÚMERO DE MENSAJES ESCRITOS POR PERSONA

Número de mensajes	Porcentajes
1	77,7
2	10,8
3	3,4
4	1,9
5 - 10	3,5
11 - 50	2,1
Más de 50	0,6

Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta el número aproximado de visitantes únicos, podemos afirmar que, como mínimo, el 7% de las personas que visitó la web intervinieron en los foros, una proporción que es inferior al de las personas que hicieron aportaciones al buzón de “El Gobierno te escucha” (el 10%).

Sobre la estructura y la configuración de los foros, cabe decir que el elevado número de mensajes en cada uno de los foros dificultó el seguimiento del debate y la carga de las páginas. Se trata de una herramienta que podría haber funcionado con aproximadamente 300-500 mensajes por foro, pero que se mostró insuficiente para acoger 2.000 mensajes. Los participantes, además, realizaron sus aportaciones ignorando u obviando el encabezamiento temático del foro, lo cual complicó todavía más la articulación de un debate coherente.

La configuración de la aplicación deja en manos de los administradores la decisión de ordenar el debate por temas (de esta forma se puede decidir cuándo un foro se publica en la página inicial o pasa a segundo plano). Esta estructura estaba pensada para concentrar la atención en todas y cada una de las áreas temáticas del Estatuto. La experiencia nos ha demostrado que esta estrategia, que de hecho venía impuesta por la naturaleza de la aplicación, no sirve para una temática del alcance material del Estatuto (pensamos que podría funcionar en temas más sencillos y puntuales). Cuando un ciudadano o ciudadana quiere dar su opinión sobre un determinado asunto, la da aunque lo deba hacer en un foro que no trata sobre aquella temática. Quien ordena el debate, por lo tanto, es el ciudadano o ciudadana y no las personas que administran la web. Así, la estrategia adecuada habría sido mostrar, de entrada, todos los foros y, dentro de éstos, hacer una nueva división temática. Con ello habríamos favorecido el envío de los mensajes al lugar adecuado.

Lista de distribución

Esta utilidad permitía a las personas que administran la web enviar información, periódicamente, a través del correo electrónico a las personas que así lo solicitaban en un formulario en el que debían facilitar el nombre y la dirección electrónica. Más de 300 personas utilizaron este servicio, que recibió 9 correos electrónicos con información sobre las charlas, talleres de debate, jornadas temáticas y otros actos organizados en torno a la reforma del Estatuto; el itinerario del autobús del Estatuto y la programación de los espectáculos del *Festatut*.

3. PERFIL DE LAS PERSONAS USUARIAS DE LA WEB

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, intentar decir algo sobre las personas usuarias de la web sin disponer de una herramienta de autenticación es un ejercicio arriesgado. A pesar de todo, disponemos de determinados datos que, tomados con cautela, nos pueden dar una idea aproximada del perfil de los participantes y visitantes de la web. En este sentido,

el perfil de la persona usuaria de la web del nuevo Estatuto presenta las características siguientes:

- **Es un hombre.**
El 80% de los mensajes de “El Gobierno te escucha” estaban firmados con nombres masculinos.
- **Es catalanohablante.**
El 96% de los mensajes enviados a “El Gobierno te escucha” estaban escritos en catalán.
- **Se interesa por las propuestas de reforma del Estatuto de ERC y de CiU.**
Siete de cada diez descargas de las propuestas de los partidos políticos fueron de estas dos formaciones.
- **Se conecta a la web desde su puesto de trabajo o centro de estudios.**
La media de visitas en días festivos y fines de semana fue un 57% inferior a la de los días laborables. La mayoría de visitas se produjeron en horario laboral y durante las horas de la mañana.
- **Sólo entra en la web una vez.**
El 83% de las personas visitantes sólo entró en la web una vez.
- **Es más visitante que participante.**
Sólo el 17% de las personas visitantes de la web envió un mensaje a “El Gobierno te escucha” o a alguno de los foros.
- **Se expresa de manera breve.**
La extensión de la mayoría de los mensajes osciló entre 125 y 225 palabras.
- **No consulta los materiales de apoyo ni las informaciones sobre el proceso participativo.**
Las visitas/descargas sobre los contenidos estáticos no llegaron a las 6.000, excepto en el caso del informe del Instituto de Estudios Autonómicos, que recibió 11.000 descargas. En todo caso, se trata de un número de visitas/descargas (cabe recordar que no estamos hablando de visitantes) muy inferior a las 38.433 personas visitantes únicas.

- **Tiene más interés en hacer llegar su opinión al Gobierno que al resto de la ciudadanía.**
Los mensajes enviados al buzón de “El Gobierno te escucha” corresponden, como mínimo, a 3.679 personas, mientras que los de los foros no llegan a 2.800 personas.
- **A pesar de todo, se interesa por las opiniones de los otros.**
Los foros, con más de 23.000 visitas, fueron las secciones más visitadas. Las páginas que contenían los mensajes de los ciudadanos y ciudadanas se visualizaron 343.833 veces.
- **Cuando participa en los foros y en “El Gobierno te escucha” sólo lo hace una vez.**
El 92% de las personas que utilizaron el buzón de “El Gobierno te escucha” sólo enviaron un mensaje. El 76% de las personas que participaron en los foros también enviaron un único mensaje.
- **Se expresa con independencia del espacio en el que se encuentra.**
La persona que entraba en la web con la intención de hacer una determinada aportación escribía su mensaje en el foro o en el buzón de “El Gobierno te escucha” con independencia del bloque temático en el que lo hacía.
- **Hace aportaciones pertinentes.**
Pese a que la división temática interna no era respetada, casi todas las aportaciones se refirieron a cuestiones relacionadas con el nuevo Estatuto.
- **No pide más información o aclaraciones.**
Los mensajes enviados a “El Gobierno te escucha” pidiendo más información o expresando consultas concretas no llegaron a la cincuentena.
- **No está dispuesto a recibir información periódicamente por correo electrónico.**
Sólo 330 personas, de las cerca de 40.000 que visitaron la web, facilitaron sus datos para recibir más información periódicamente.

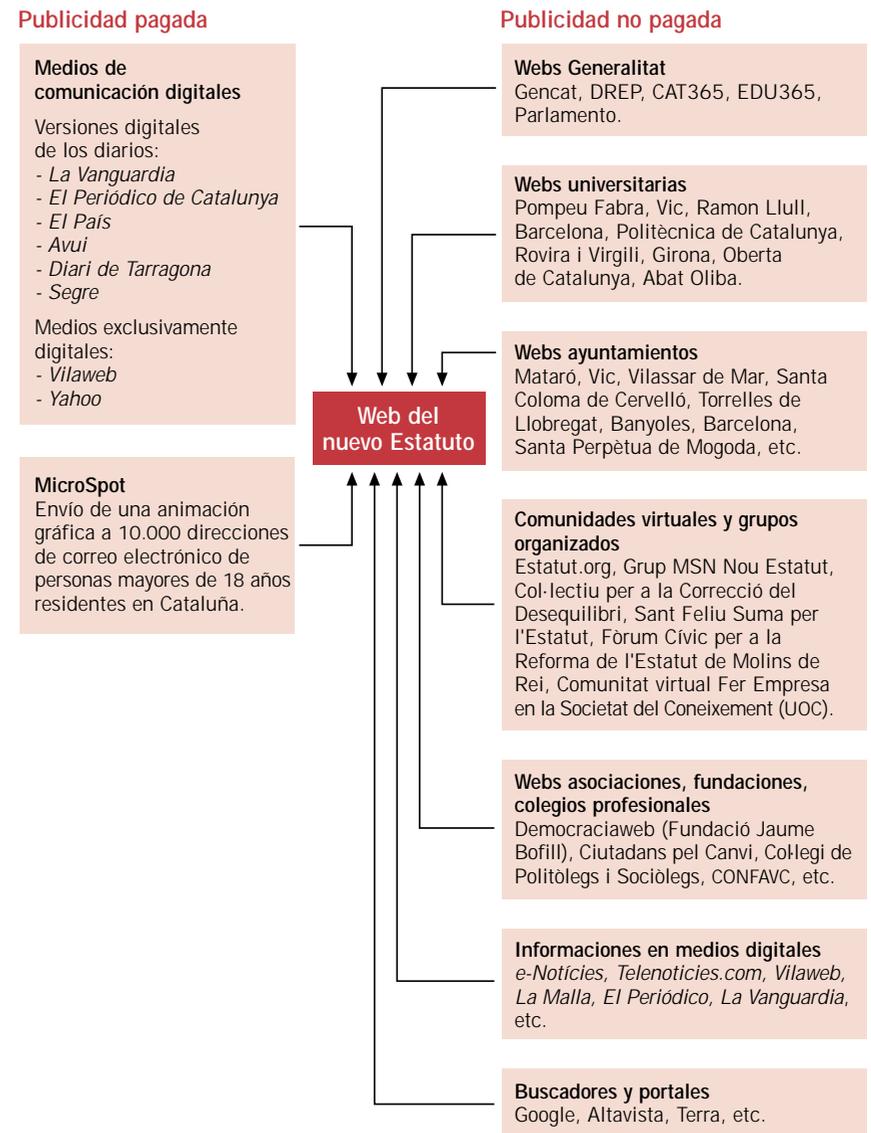
4. ACCESO Y ACCIONES DE DIFUSIÓN DE LA WEB

Una web de participación ciudadana no sirve para nada si no se promociona adecuadamente. Ésta es una máxima que, pese a que parezca una obviedad, muchas veces se olvida. La web del nuevo Estatuto, no obstante, ha sido un espacio privilegiado en este sentido. Una parte importante del presupuesto y de los esfuerzos del proceso participativo se destinó a este fin y esto seguramente explica el buen resultado obtenido con respecto al número de mensajes.

La campaña de difusión sobre el proceso participativo para la reforma del Estatuto fue diseñada y ejecutada por la Dirección General de Difusión Corporativa del Departamento de la Presidencia, que estableció un plan con inserciones en medios audiovisuales (las principales emisoras de radio y televisión de Cataluña), medios impresos (prensa diaria, incluida la prensa gratuita, prensa comarcal y revistas) y medios digitales (portales y versiones digitales de medios impresos). Así pues, el plan de medios combinaba la utilización de instrumentos tradicionales y digitales, puesto que el objetivo era llegar a toda la población (y no sólo generar tráfico en la web). La web del nuevo Estatuto se benefició del hecho de que todos los anuncios mencionaban la dirección, exceptuando las cuñas de radio, que difundían el teléfono 012 como medio de contacto (en este número, los operadores y operadoras también informaban de la dirección). La publicidad de la web del nuevo Estatuto, no obstante, no fue únicamente de pago. Las noticias e informaciones aparecidas en los medios de comunicación tradicionales y digitales, así como los acuerdos y la colaboración prestada por otras entidades, grupos organizados e instituciones, contribuyeron a generar tráfico en la web.

La parte más importante del presupuesto publicitario se invirtió en medios de comunicación tradicionales. Desde el punto de vista de la web, se trata de una estrategia que, *a priori*, es eficaz pero poco eficiente, puesto que con la publicidad en medios tradicionales se invierten recursos para llegar a personas que no son usuarias de Internet o que no acceden nunca. Por esta razón, los responsables del diseño de la campaña establecieron un plan específico de publicidad en medios digitales.

FIGURA NÚM. 1. ACCESOS A TRAVÉS DE MEDIOS DIGITALES



Publicidad pagada

El Plan de inserción de anuncios en medios de comunicación digitales diseñado por la Dirección General de Difusión Corporativa estaba previsto en tres fases, de las que tan sólo se ejecutaron dos: del 22 de junio al 9 de julio, y del 10 de julio al 31 de agosto. La fase anulada correspondía al mes de septiembre.

Las inserciones en los medios de comunicación seleccionados consiguieron atraer de forma directa hacia la web 5.460 visitas (es decir, se clicó 5.460 veces sobre los anuncios). Las webs que atrajeron más visitas fueron *Vilaweb* (2.523 visitas, el 46% del total), *El Periódico de Catalunya* (906 visitas, el 16% del total) y *Yahoo!* (707 visitas, el 13% del total).

Vilaweb, además, fue una de las webs más rentables –en términos de la relación entre el coste y el número de visitas atraídas–, junto con *Yahoo!* El menos rentable, con diferencia, fue *El País*, seguido de *La Vanguardia* y *El Periódico de Catalunya* (pese a que este último obtuvo el 16% del total de visitas).

Asimismo, cabe destacar que se produjeron 3.281.364 impactos sobre 477.708 personas, es decir, los visitantes de los espacios donde estaban situados los anuncios, con una frecuencia media de 4,46 veces que la persona usuaria pudo ver el anuncio.

Al margen de este plan de medios, la Dirección General de Participación Ciudadana contrató la producción de una animación gráfica que se envió a 10.000 direcciones electrónicas elegidas aleatoriamente del fichero Correo Direct (formado por personas mayores de edad residentes en Cataluña). La breve animación gráfica exponía de manera atractiva las principales ideas del proceso participativo e invitaba a participar (al final de la animación se ofrecía la posibilidad de enlazar con la web del nuevo Estatuto). De las 10.000 personas destinatarias, 3.409 abrieron el correo electrónico que permitía visualizar la animación⁷. Cabe señalar, no obstante,

que la visualización de la animación no implicaba necesariamente la visita a la web del nuevo Estatuto. Con todo, podemos establecer una relación evidente entre el número de correos electrónicos abiertos y el número de visitas a la web: durante los tres primeros días posteriores al envío de la animación (que concentraron el 73% de los correos abiertos), se produjeron más de 1.500 visitas por encima de la media habitual.

Publicidad no pagada

Como hemos comentado anteriormente, la colaboración desinteresada de otras webs contribuyó de manera significativa a atraer personas usuarias hacia la web del nuevo Estatuto.

Con respecto a las webs del entorno de la Generalitat, cabe destacar, en primer lugar, la publicación de una tira electrónica en la página inicial de la web de la Generalitat durante prácticamente todo el proceso participativo. Pensamos que fue una de las vías de acceso más importantes y lo demuestra el hecho de que durante el primer día de actividad, cuando sólo era accesible a través de esta página, la web del nuevo Estatuto recibió más de 3.000 visitas en menos de 12 horas. La web del Departamento de Relaciones Institucionales y Participación, el portal CAT365 y la web de la Ponencia Parlamentaria redactora del Estatuto también mostraron de forma destacada el enlace hacia la web del nuevo Estatuto. Asimismo, cabe destacar los accesos provenientes del portal EDU365. En esta web se publicó una aventura gráfica, iniciativa de la Dirección General de Participación Ciudadana, dirigida a los estudiantes de secundaria, que pretendía hacer comprensible el proceso de reforma del Estatuto y les alentaba a participar (el final de la aventura enlazaba con la web del nuevo Estatuto). Casi en un mes de funcionamiento, la aventura gráfica recibió 5.500 visitas.

La colaboración prestada a la web del nuevo Estatuto, no obstante, no provino únicamente del ámbito de la Generalitat. La Dirección General de Participación Ciudadana se dirigió a las universidades catalanas, a todos los ayuntamientos de Cataluña y a asociaciones, fundaciones y colegios profesionales para pedirles que incluyeran enlaces hacia la web del nuevo

7. Fuente: eMascaró Consulting.

Estatuto en sus portales (para facilitar esta tarea, se les entregaron varios recursos gráficos: anuncios estáticos, tiras electrónicas, etc.). Nueve universidades respondieron positivamente colocando enlaces en diferentes espacios (en la página inicial, en la intranet, etc.): Pompeu Fabra, Vic, Ramon Llull, Barcelona, Politècnica de Catalunya, Rovira i Virgili, Girona, Oberta de Catalunya y Abat Oliba. El elevado número de mensajes en el buzón de “El Gobierno te escucha” firmados por personas con direcciones electrónicas de estas universidades nos indica que estos enlaces fueron efectivos a la hora de generar visitas a la web.

No disponemos de datos sobre el número de ayuntamientos que pusieron enlaces en sus webs, aunque se pueden citar algunos: Mataró, Vic, Vilasar de Mar, Santa Coloma de Cervelló, Olesa de Montserrat, Torrelles de Llobregat, Banyoles, Barcelona, Santa Perpètua de Mogoda, Gelida, La Bisbal de l'Empordà, Montblanc, Tossa de Mar, Fornells de la Selva, Barberà del Vallès, Sant Adrià del Besòs, Sitges, Blanes, Palafrugell, Sant Joan de les Abadesses, Manresa, etc. Además de estos enlaces, los ayuntamientos acostumbraban a informar en sus webs sobre la llegada del autobús del Estatuto, de las charlas y de los talleres de debate que se realizaban en su municipio y de los espectáculos del *Festatut*. Estas informaciones siempre mencionaban la dirección de la web del nuevo Estatuto.

Otras webs que también incluyeron enlaces son los de la Fundació Jaume Bofill (Democraciaweb), Ciutadans pel Canvi, la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Catalunya y el Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de Cataluña.

Un fenómeno que merece ser destacado es la aparición, en torno a la web del nuevo Estatuto, de una serie de webs y comunidades virtuales que se constituyeron para hacer propuestas de forma colectiva o para promover el envío masivo de mensajes al buzón de “El Gobierno te escucha”.

- **Estatut.org** (<http://www.estatut.org>)

Una web creada por iniciativa de un grupo de ciudadanos y ciudadanas con el único objetivo de generar adhesiones a un texto y promo-

ver su envío a la web del nuevo Estatuto (y a otras personas destinatarias). Como hemos comentado anteriormente, consiguieron promover el envío de un centenar de mensajes a la web del nuevo Estatuto.

- **Colectiu per a la Correcció del Desequilibri**

El Colectiu per a la Correcció del Desequilibri promovió, entre sus adheridos, una campaña de envío masivo de mensajes idénticos al buzón de “El Gobierno te escucha” que consiguió movilizar a un millar de personas.

- **Comunitat Fer Empresa en la Societat del Coneixement**

(<http://www.uoc.edu>)

Se trata de una comunidad virtual de la Universitat Oberta de Catalunya que funciona de forma estable y que elaboró un documento que presentó como aportación colectiva.

- **Grup MSN NouEstatut**

Comunidad virtual creada por iniciativa de uno de los participantes más activos de la web del nuevo Estatuto. Su objetivo era consensuar un documento con propuestas para el nuevo Estatuto a fin de presentarlo colectivamente. Con el paso del tiempo, la actividad de la web fue disminuyendo hasta que quedó prácticamente inactiva.

- **Sant Feliu Suma per l'Estatut**

(<http://www.nouestatutsantfeliu.llobregat.org>)

Se trata de una plataforma ciudadana que realizó un proceso participativo en Sant Feliu de Llobregat a fin de presentar una aportación colectiva sobre el nuevo Estatuto. Creó una web con la información sobre el proceso, los materiales de apoyo, los enlaces, las noticias, la agenda, etc.

- **Fòrum Cívic per a la Reforma de l'Estatut. Plataforma de Participació Ciutadana per a la Reforma de l'Estatut a Molins de Rei**

(<http://www.molinsderei.net/estatutdetots>)

Una plataforma ciudadana de características muy similares a la de Sant Feliu. También creó una web.

Finalmente, cabe mencionar que varios medios de comunicación digitales (*e-Notícies*, *La Malla*, *Telenotícies.com* y las versiones digitales de los diarios impresos) también incluyeron informaciones y noticias sobre la web del nuevo Estatuto, aparte de la publicidad contratada. Asimismo, la web del nuevo Estatuto era el primer resultado que ofrecía el buscador Google cuando se utilizaban las palabras de búsqueda “nuevo Estatuto”.

5. VALORACIÓN DE LAS PERSONAS PARTICIPANTES

A lo largo de este capítulo hemos analizado detenidamente diferentes aspectos de la web como, por ejemplo, la estructura, la difusión, los contenidos estáticos o las herramientas de participación. Aunque no nos hayamos referido hasta ahora, cabe decir que una evaluación rigurosa de la web del nuevo Estatuto no puede obviar la opinión de las personas usuarias. Espontáneamente, decenas de mensajes enviados a “El Gobierno te escucha” se refirieron a la configuración de los instrumentos de participación, a su utilidad o, simplemente, manifestaban su acuerdo o desacuerdo con la creación de la web. A esta primera fuente de información hemos de añadir las valoraciones obtenidas a partir del estudio etnográfico sobre la web del nuevo Estatuto realizado por un doctorando del programa interdisciplinario sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento de la Universitat Oberta de Catalunya⁸.

En el caso de los mensajes enviados a “El Gobierno te escucha” predominaban los agradecimientos, los cumplidos y las opiniones positivas. Diversas personas participantes transmitían felicitaciones por la iniciativa del proceso participativo y se destacó el hecho de que se trataba de la primera vez en que se consultaba a la ciudadanía. También se valoró posi-

vamente la respuesta del Gobierno a las aportaciones y, especialmente, su rapidez. Las valoraciones negativas expresaban desconfianza sobre la finalidad real de la web y sobre la relevancia de las aportaciones ciudadanas en el proceso de elaboración del nuevo Estatuto, a la vez que, sobre aspectos más concretos, se indicaban algunas carencias del espacio desde el punto de vista técnico (sobre todo de los foros), se criticaba la información contenida en la web porque no era objetiva o por la poca presencia de la lengua castellana. A continuación reproducimos algunos fragmentos ilustrativos del contenido de los mensajes recibidos:

“Quiero dejar patente que no estoy demasiado informada sobre los cambios que se quieren llevar a cabo en este nuevo Estatuto catalán, pero de todos modos felicito a los pensadores/as de esta iniciativa, que parece, al fin, un ejemplo claramente democrático. La voz del pueblo empieza a tenerse en cuenta y la indiferencia ciudadana se queda atrás porque nos habéis dado la palabra, habéis pensado en todos y en todas para redactar estos principios de Cataluña”.

“Me gustaría felicitar a el/la promotor/a de esta idea puesto que un Estatuto surgido de las bases tendrá toda la legitimidad para defenderlo”.

“Tengo la certeza de que nadie de la comisión de redacción del Estatuto leerá estos mensajes uno por uno, pero así quedáis bien haciendo ver que el ciudadano participa. Aún así me desahogaré inútilmente”.

“Me gustaría que en esta página web se incluyeran preguntas menos sesgadas. Por ejemplo, una de las preguntas hace referencia a si a uno le gustaría ampliar las competencias de Cataluña y esto está bien, pero representa la mitad del rango posible”.

“La información que ustedes ofrecen en esta página web es muy vaga y poco clarificadora. Para poder participar en un debate,

8. Gómez Fontanills, David (2005). “Pluja fina i olles de grills. Estudi etnogràfic de l'ús de recursos a Internet en el procés participatiu per la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.” En línea: <http://www.cibersociedad.net>. La fuente de información principal de este estudio fue la realización de entrevistas a través del correo electrónico a 22 personas que respondieron al llamamiento hecho mediante la lista de distribución de la web del nuevo Estatuto (la mitad de las personas entrevistadas respondieron un segundo cuestionario y un tercio, un tercer y último cuestionario).

y para que sus conclusiones sean provechosas, es necesario tener un conocimiento profundizado sobre la materia a debatir”.

“Me imagino que habéis optado por un foro totalmente abierto a fin de escuchar todas las voces, incluidas las más *freaks* (en vez de las más representativas, como suele pasar con los foros de Internet). Esto tiene sus pros: absolutamente todo el mundo puede decir lo que quiera, sin ningún miramiento ni miedo. Pero también sus contras: la mayoría de mensajes los aportan cuatro gatos (incluso bajo sobrenombres diferentes, para disimular) cuyo único objetivo es trinchar el foro (y, si pudieran, nuestras libertades)”.

“En lugar de ser un foro serio de debate se ha convertido en un espacio donde una pandilla de estúpidos se dedican a decir sandeces, cuando no a insultar la catalanidad o a defender posiciones violentas y/o xenófobas”.

“Creo que es fundamental establecer el máximo de canales de participación, y éste que habéis puesto en marcha pienso que es excelente”.

Los resultados de las entrevistas del estudio etnográfico son muy similares a las valoraciones que acabamos de describir, si bien, en este caso, el número de las negativas es superior al de las positivas. Como aspectos positivos se menciona el hecho de que la participación puede aportar al Estatuto más legitimidad y –pese a que es una idea que aparece con menos fuerza– que la participación puede enriquecer y mejorar el texto resultante (“Buena parte de la aceptación que se haga en Madrid dependerá del apoyo que dé el pueblo de Cataluña”, “Si la gente se moja, y cuantos más seamos mejor, será mucho más difícil que en Madrid tumben lo que salga del Parlament”, “Creo que saldrá un texto mucho más rico”). La contrapartida es la desconfianza en el proceso participativo, al que se atribuyen finalidades ocultas o perversas, y la convicción de que las reflexiones y opiniones aportadas por la ciudadanía no tendrán nin-

guna influencia en el articulado del nuevo Estatuto (“No harán caso de nada que no tuvieran previamente decidido”, “Es una manera de hacernos creer que la voz del pueblo es importante”, “Es propaganda”, “Las cosas no se deben hacer de cara a la galería”).

Esta desconfianza es especialmente intensa en el caso del buzón de “El Gobierno te escucha” (“Todo esto, si realmente son leídas las cartas que llegan a la web y si realmente llegan a manos de las personas que tienen el poder de decisión”, “No sé si se leyeron alguna de las cosas que les envié”, “Supongo que escuchan, pero que les entra por un oído y les sale por el otro”). Una parte de los entrevistados, además, expresa que sus expectativas con respecto a este servicio no se cumplieron porque, pese a que todos los mensajes fueron contestados de forma personalizada, no recuerdan haber recibido ninguna respuesta, piensan que era automatizada o la consideran insuficiente (“¡No me atendieron! Sólo dijeron que se lo mirarían”). Otras, no obstante, valoran positivamente la respuesta recibida y consideran que su aportación se está tramitando.

Con respecto a los foros, la mayoría de las personas entrevistadas coinciden en afirmar que este instrumento fue víctima de una dinámica de enfrentamiento que lo desnaturalizó (“La cantidad de barbaridades era tan grande que era increíblemente laborioso seleccionar y discernir los mensajes interesantes”). En palabras de uno de los entrevistados: “El foro es una buena herramienta para hacer oír tu punto de vista, defenderlo y contrastarlo con otros diferentes [...] pero que, cuando accede gente que sólo quiere insultar, crea toda una serie de ataques y contragolpes furibundos de uno y otro bando, aunque al fin y al cabo no digan nada”. Como elemento positivo de los foros, más de un entrevistado destaca que este instrumento, si bien no favoreció el diálogo entre las personas participantes como habría sido deseable, al menos sirvió para realizar una clase de terapia: “Como terapia bien [...] como método de diálogo o de aportación de ideas, dudoso”, “Me sentí más aliviado, porque al fin había podido volcar al exterior todo aquello que hacía tiempo que guardaba dentro de mí”.

6. Y TODO ESTO, ¿PARA QUÉ?

En el último apartado hemos visto cómo, junto con las expresiones de apoyo, proliferaban los escepticismos no sólo sobre la utilidad real de la iniciativa, sino también sobre las voluntades ocultas e inconfesables que ésta escondía. Estos recelos están íntimamente ligados a la desconfianza que despierta la política y, en especial, los políticos. Como responsables del proyecto no podemos entrar en este debate, pero lo que sí debemos hacer es explicar qué hicimos con las aportaciones recibidas.

En primer lugar, aparte de dar respuesta individualizada a cada aportación al buzón “El Gobierno te escucha”, podemos afirmar que desde la Dirección General de Participación Ciudadana leímos y analizamos todas las aportaciones recibidas, una a una. Para hacerlo, organizamos un equipo de tres personas con apoyos puntuales de cinco más. El trabajo se organizó en tres fases:

- En primer lugar, se hizo una lectura y un análisis de una muestra de cien aportaciones. El objetivo de esta primera lectura era construir una plantilla de análisis que nos sirviera para orientar el trabajo con el resto de las aportaciones. Se trataba, dicho con más precisión, de identificar los temas que aparecían en los mensajes recibidos, de establecer tipologías y de agruparlas en función del índice de contenidos del Estatuto.
- Con esta plantilla de análisis, se leyeron todos los correos recibidos y se clasificaron en función de los contenidos. Este trabajo no sólo se hizo con los 4.530 correos electrónicos recibidos, sino también con las más de 6.000 cartas y cuestionarios que recibimos, a partir de una iniciativa dirigida a aquellos que preferían hacernos llegar las aportaciones a través del correo convencional.
- Finalmente, con las lecturas hechas y las plantillas de análisis completadas se redactó un informe que, sin vocación estadística, identificaba los temas más mencionados, el grado de acuerdo o polémica

que despertaban, etc. Este informe se entregó, junto con los resultados de otras iniciativas, a la Ponencia Parlamentaria y se hizo público a través de la web del nuevo Estatuto.

Explicar aquello que se hizo es más fácil que identificar su repercusión; es decir, que establecer un vínculo unívoco entre aquello que ha dicho la ciudadanía y aquello que dice la propuesta de nuevo Estatuto. Podemos, no obstante, asegurar que las aportaciones no nos han entrado por un oído y nos han salido por el otro, que se han leído y se han analizado todas, que se han entregado a los responsables de tomar las decisiones (la Ponencia Parlamentaria) y que, como veremos en otros capítulos, el grado de sintonía entre las demandas ciudadanas y los contenidos de la propuesta de texto estatutario ha sido más elevada de lo que a menudo el ruido mediático ha dado a entender.

CAPÍTULO III

La participación en el territorio: el reto de trabajar desde un gobierno supralocal

1. INTRODUCCIÓN

Las experiencias de participación llevadas a cabo acostumbran a preocuparse por cómo incorporar aquello que podríamos considerar los dos principales sujetos de la participación: las entidades que, mejor o peor, representan a la sociedad civil y las personas a título individual. Cómo llegar y escuchar tanto las opiniones grupales como individualizadas parecen ser los dos principales retos de cualquier proceso participativo. Pero en nuestro caso se nos planteó un tercer reto: llegar a un territorio de más de treinta y dos mil kilómetros cuadrados donde viven, en entornos geográficos y sociales muy diversos, cerca de siete millones de personas.

Además, éste es un reto con pocos precedentes, puesto que las experiencias de participación se han concentrado en el ámbito municipal bajo el argumento de la proximidad y del conocimiento. Es decir, la participación se justifica en la medida en que disponemos de unos ciudadanos y ciudadanas que están muy próximos a los temas tratados y que, por lo tanto, se incorporan al proceso porque lo conocen de primera mano y porque entienden las consecuencias. En estos entornos locales de proximidad se acostumbra a declarar que el éxito de una experiencia participativa depende de la claridad de la pregunta que se formule a la población (por ejemplo: ¿Qué se debe hacer con este terreno?) y de la claridad de los impactos que la respuesta tiene sobre los participantes (por ejemplo: dispo-

ner de más aparcamientos o de un parque para pasear). Es evidente que impulsar una experiencia de participación desde la Generalitat no cuenta con los factores de proximidad y conocimiento que hemos mencionado. También es evidente que concretarla en el caso de la redacción del nuevo Estatuto tampoco proporciona las condiciones para hacer una pregunta clara y para hacer ver con evidencia los efectos de una u otra respuesta.

El reto territorial, en definitiva, obligaba a realizar un esfuerzo muy importante para descentralizar el debate sobre la reforma del Estatuto; para trasladarlo al territorio y para establecer un contacto directo con la ciudadanía que nos ayudara a superar las dificultades de la distancia y del desconocimiento con respecto a un asunto, permitiéndonos la redundancia, tan aparentemente distante y desconocido como el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

2. EL RETO DE LLEVAR EL ESTATUTO AL TERRITORIO

Desde el momento en el que se inició el proceso éramos conscientes, por lo tanto, de las dificultades del proyecto. También sabíamos que había elementos, en este caso de carácter más coyuntural, que tampoco jugaban a nuestro favor:

- A diferencia del Estatuto de 1979, no existía una demanda popular para hacer un nuevo Estatuto. Incorporar a la gente al debate y animarla a que participara no sería tan sencillo como durante el periodo de transición a la democracia, cuando el entusiasmo y la efervescencia política, también una cierta ingenuidad, definían las actitudes y los comportamientos de una buena parte de la ciudadanía.
- Muchos ciudadanos y ciudadanas veían el Estatuto como una realidad lejana. En muchas ocasiones se repitió la frase: “¿Qué puedo aportar yo al Estatuto? Desconozco el que tenemos ahora y no tengo los suficientes conocimientos para proponer nada. Para esto ya están los po-

líticos”. Distancia y desconocimiento que ya existían a finales de la década de 1970, pero que en un momento de entusiasmo bajo y de desafección política elevada podían convertirse en una combinación muy difícil de superar.

- Desde la Generalitat no existía el hábito de recoger las opiniones ciudadanas sobre un tema de país. A la gente se le hizo extraño que alguien del Gobierno se desplazara a los pueblos y a las ciudades para recoger sus opiniones. Así, a la distancia y al desconocimiento, podríamos sumar el desconcierto de unos y la inexperiencia de los otros. El desconcierto de unos ciudadanos que no salían de su asombro y, por lo tanto, sospechaban del proceso; y la inexperiencia de una Administración que nunca antes había abordado un proceso como el que nos ocupa.
- Finalmente, quizás en una categoría de dificultad diferente a las anteriores, puesto que no nos estamos refiriendo a condiciones de partida, sino a elementos que se incorporan durante el proceso, hay que reconocer que se generó una cierta desconfianza –alimentada, al menos en parte, por los medios de comunicación– con respecto a la eficacia del proceso participativo y hacia algunas iniciativas desplegadas en el territorio, en especial, el autobús del Estatuto y el *Festatut*.

Ante estas dificultades, contábamos con oportunidades y recursos que se debían utilizar de la mejor manera posible. Entre éstos, destacamos:

- La campaña de difusión, planteada con un discurso asequible y extendida por toda Cataluña a través diferentes soportes (televisión, radio, prensa, Internet, etc.). Esta campaña debía servir tanto para compensar la carencia de demanda popular como para situar el tema en la agenda política. Por otro lado, persistía la dificultad de transmitir de manera sencilla, tal y como queríamos y como exigen los medios de comunicación, un asunto tan complejo y sofisticado como el Estatuto.
- También contamos con la implicación de los diferentes departamentos de la Generalitat y, muy especialmente, con la colaboración de los delegados del Gobierno en el territorio. Sólo a través de ellos podíamos

acceder al territorio con garantías de acertar en la elección de los interlocutores, en las convocatorias de las reuniones o a la hora de escoger las temáticas más pertinentes.

- En este mismo sentido, los entes locales (entidades municipales descentralizadas, ayuntamientos, consejos comarcales y diputaciones) mostraron mayoritariamente su apoyo a la organización y la difusión de los diferentes actos que se querían hacer en el territorio.
- Finalmente, con mucha probabilidad, la misma relevancia política que iba adquiriendo el tema facilitó que, por iniciativa propia, entidades, asociaciones y colectivos de ámbito local se interesaran por participar en el proceso. Esto nos permitió acceder a determinados colectivos, si bien cabe reconocer que de manera más puntual que sistemática.

Teniendo en cuenta estas dificultades y oportunidades se diseñó una estrategia que se basaba en dos ideas muy básicas: movernos y adaptar el lenguaje.

- En primer lugar, era imprescindible disponer de un plan de trabajo que tuviera en cuenta la dispersión territorial y que, en consecuencia, repartiera las diferentes actividades e iniciativas por el territorio. Esto quería decir movernos por todo el territorio.
- En segundo lugar, a la dispersión poblacional hace falta añadir la dispersión de registros, lenguajes y maneras de dirigirse a la gente. Según el ámbito en el que nos movíamos, era particularmente importante diversificar no sólo nuestra presencia en el territorio, sino también el formato de esta presencia. El objetivo era atraer a públicos diversos en espacios y en momentos diferentes.

Esta movilidad territorial y esta diversidad de lenguajes y formatos queda reflejada en el siguiente cuadro, en el cual se listan tanto los municipios que visitamos como los diferentes tipos de actividades que desarrollamos. Tras esta mirada panorámica, en el próximo apartado explicaremos con algo más de detalle los diferentes tipos de actividades realizadas.

CUADRO NÚM. 1. EL ESTATUTO, CIUDAD A CIUDAD

Población	Autobús	Charla	Taller	Semana Estatuto	Festafut	Presentación materiales didácticos	Conferencia universidad
Amposta	•	••		•	•		
Arbeca			•				
Arbúcies		•					
Arenys de Mar	•						
Badalona		••					
Badia del Vallès			•				
Balaguer	•	•			•		
Banyoles	•				•		
Barberà del Vallès		•					
Barcelona	••	••••		•	•	••	••••••
Bellaterra	•						••
Berga	•	•		•	•		
Bescanó		•					
Blanes	•						
Cambrils			•				
Cardedeu	•		•				
Cardona				•			
Castelldefels	•						
Castellserà				•			
Castellterçol	•						
Cerdanyola del Vallès			•				
Cervera	•	•					
Collbató			•				
Cornellà de Llobregat		•	•				
Cunit		•					
El Pont de Suert	•						
El Prat de Llobregat	•				•		
El Vendrell	•	•					
Esparreguera			•				
Esplugues de Llobregat						•	
Falset	•						
Figueras	•			•			
Gandesa				•			
Girona	•	•		••	•	•	•
Granollers	•						
Igualada	•				•		
La Bisbal d'Empordà	•						
La Canonja				•			
La Palma de Cervelló		•					
La Poblá de Segur				•			
La Seu d'Urgell	•			•	•		

Población	Autobús	Charla	Taller	Semana Estatuto	Festatut	Presentación materiales didácticos	Conferencia universidad
Les Borges Blanques	•						
L'Ametlla de Mar	•						
L'Hospitalet de Llobregat	•	•					
Lleida	•		•	•••••	•	•	•
Lloret de Mar	•		•				
Manresa	•	•		•	•		
Martorell	•						
Matadepera			•				
Mataró	•	•		•			
Molins de Rei	•	•					
Mollerussa	•						
Montblanc	•			•	•		
Montmeló			•				
Móra d'Ebre	•			•			
Muntanyola		•					
Olot	•		•	•			
Palafrugell	•						
Palamós	•						
Parets del Vallès			•				
Platja d'Aro				•			
Puigcerdà	•						
Reus	•	•		•	•		
Ripoll	•	•					
Roda de Barà	•						
Rubí	•						
Sabadell	•	•					
Salou	•			•			
Sant Andreu de Llavaneres					•		
Sant Boi de Llobregat	•			•			
Sant Celoni	•	•					
Sant Esteve de Sesrovires			•				
Sant Sadurní d'Anoia	•						
Sant Feliu de Llobregat	•	•	•				
Santa Coloma de Cervelló			•				
Santa Coloma de Farners	•	•		•			
Santa Coloma de Gramenet			•				
Santa Cristina d'Aro	•	•					
Sitges	•						
Solsona	•			•			
Sort	•						
Tarragona	•			•	•	•	•
Tàrraga	•						
Tavèrnoles		•					
Terrassa	•			•		•	

Población	Autobús	Charla	Taller	Semana Estatuto	Festatut	Presentación materiales didácticos	Conferencia universidad
Torroella de Montgrí	•	•					
Tortosa	•			••		•	
Tremp	•	•					
Valldoreix			•				
Valls	•	•					
Vic	•			•	•		•
Vielha	•			•	•		
Vilafranca del Penedès	•			•			
Vilanova i la Geltrú	•			•			
Total	65	35	19	35	19	8	13

Antes de pasar a describir las diferentes actividades llevadas a cabo en el territorio, cabe advertir que todas se orientaban a satisfacer un doble objetivo: informar a la ciudadanía y recoger las aportaciones. Como veremos a continuación, algunas de las iniciativas subrayaban la vertiente informativa, mientras que otras se preocupaban más por la recogida de aportaciones. Las primeras sirvieron para explicar los términos básicos del debate que queríamos generar entre la gente, puesto que entendíamos que, probablemente, la mayoría de la población no sabe ni qué es un Estatuto, ni de qué habla, ni por qué se quiere cambiar. Las segundas, además de la parte informativa, se utilizaron para recoger opiniones, sugerencias y preocupaciones de la ciudadanía. Todas estas aportaciones fueron analizadas e incorporadas al informe que entregamos a la Ponencia Parlamentaria.

3. UN AMPLIO ABANICO DE ACTIVIDADES EN EL TERRITORIO

En el cuadro anterior se recogen los siete diferentes tipos de actividades que realizamos en el territorio: charlas, talleres, autobús del Estatuto, *Festatut*, presentaciones de materiales escolares, conferencias en las universidades catalanas y la Semana del Estatuto. Esta diversidad de iniciativas nos permitió llevar a cabo ciento noventa y cuatro actos en un centenar de municipios de Cataluña. A continuación, agrupándolos en cinco epígrafes, repasamos los principales aspectos de cada una de estas iniciativas.

lo largo de todo el proceso: ¿qué derechos y qué principios debería incluir el nuevo Estatuto?, ¿qué competencias y qué modelo de financiación necesita Cataluña para su desarrollo económico, social y cultural?, ¿qué cambios institucionales favorecerían el funcionamiento de la Generalitat? y ¿qué debería recoger el Estatuto con respecto a la definición de Cataluña y de su identidad?

La comunidad educativa

Desde el convencimiento de que todos tenían algo que decir, independientemente de la edad, y de que son precisamente los más jóvenes los principales beneficiarios de un nuevo Estatuto, se dedicó una especial atención al mundo educativo.

Varios materiales pedagógicos (un libro, una *auca*¹, una aventura gráfica en Internet y una actividad para desarrollar en clase), pensados para niños y jóvenes, se distribuyeron por todas las escuelas e institutos. Siguiendo con la estrategia de “lluvia fina” para intentar llegar al máximo de colectivos, se consideró oportuno explicar al profesorado los contenidos y objetivos de los materiales. Por este motivo se organizaron ocho actos en las delegaciones territoriales de Educación, a los que asistieron más de seiscientos profesores y profesoras.

Para hacer llegar el Estatuto a las universidades se optó por un formato específico: la celebración de una conferencia en cada universidad, tras la cual se abría un coloquio en el que participaban tanto el alumnado como el profesorado. Además, algunas de estas universidades generaron espacios de debate internos y produjeron documentos a partir de los cuales nos hicieron llegar sus aportaciones.

La Semana del Estatuto

En la recta final del proceso participativo se organizaron, conjuntamente con las delegaciones del Gobierno de la Generalitat, varias reuniones con colectivos de cada demarcación. Todas estas reuniones culminaron en un

acto central en cada demarcación, del que salió un documento con propuestas e inquietudes de sectores específicos de cada territorio (sociales, económicos, culturales, etc.).

El origen de la denominada Semana del Estatuto, que, de hecho, duró más de un mes, radica en la voluntad de llegar a la sociedad civil organizada y a las instituciones que están distribuidas por el territorio catalán. Efectivamente, aunque habíamos conseguido hablar con muchas entidades, nos dábamos cuenta de que la mayoría estaban situadas en Barcelona, mientras que la presencia de representantes del territorio era menor. Por esto, pedimos a los delegados del Gobierno que nos ayudaran a organizar encuentros con los representantes de los ámbitos económico, cultural, social y político de sus territorios. En cada demarcación llevamos a cabo entre tres y seis reuniones (más de treinta en total) que nos permitieron recoger las opiniones y aportaciones de una red de entidades territorialmente más rica.

Al final, estos encuentros culminaban en siete actos centrales (de aquí el nombre de Semana del Estatuto) en los que, con presencia de un consejero de la Generalitat y de una personalidad significativa del territorio, se recogían todas las aportaciones, se agradecía el trabajo hecho y se abría un último espacio de debate.

El autobús del Estatuto

El elemento con más impacto en el territorio fue el autobús del Estatuto. Durante los tres meses de verano visitó sesenta y cinco pueblos y ciudades en un recorrido por todas las comarcas catalanas, haciendo once mil kilómetros. A la hora de establecer el itinerario se tuvo en cuenta que durante el mes de agosto muchos ciudadanos y ciudadanas cambian de municipio. Por este motivo, durante el mes de agosto recorrió ciudades costeras y se alargó el horario de visitas hasta el anochecer.

Dos técnicos especializados en participación ciudadana atendieron de manera individualizada a las personas visitantes. Su tarea fue, básicamente, la de informar. Para ello, contaron con el apoyo de materiales en papel,

1. Hoja impresa con pequeñas imágenes acompañadas cada una de un pareado.

paneles informativos sobre el proceso participativo, ordenadores conectados a la web del Estatuto y una exposición sobre la historia de los diferentes estatutos que ha tenido Cataluña. Para anunciar la llegada del autobús se utilizaron anuncios en la prensa local y comarcal, y carteles informativos distribuidos por el municipio.



El autobús del Estatuto recorrió 11.000 kilómetros y se detuvo en 65 pueblos y ciudades.

El *Festatut*, un espectáculo de artes de calle

Aparte del resto de elementos, se representó una actividad de teatro participativo destinada a transformar la información del Estatuto en un lenguaje y un formato radicalmente diferentes. Se hicieron diecinueve representaciones en Cataluña y en ellas participaron aproximadamente cinco mil personas.

El espectáculo se llevaba a cabo durante dos días. El objetivo era llegar a personas que previsiblemente nunca habrían ido a una charla, ni habrían participado en talleres, ni habrían hecho propuestas a través de Internet. Durante estos dos días, en primer lugar, se hacía un trabajo de dinamiza-

ción en la calle, se contactaba con la gente y se recogían ideas y preocupaciones. Éstas se valoraban, se conectaban con los contenidos del Estatuto y se preparaba una presentación en formato teatral. El punto final al *Festatut* lo ponía la representación teatral de estas ideas en la plaza del pueblo; un espectáculo con varios números sobre situaciones de la vida cotidiana (por ejemplo, una visita al médico o la adquisición de una vivienda por parte de un joven) servían para establecer un paralelismo con los contenidos del Estatuto y a la vez para recoger las propuestas ciudadanas.

Cuando diseñamos el proceso participativo, éramos conscientes de que el *Festatut* era una iniciativa arriesgada y que podía ser acusada de frívola desde algunos sectores de opinión. Una valoración superficial de la iniciativa conducía inevitablemente a esta conclusión. Sin embargo, lo cierto es que el *Festatut* cumplió una función decisiva en barrios de población inmigrante (de otras comunidades autónomas o de otros países) o con alta presencia de colectivos específicos, como por ejemplo personas del pueblo gitano. El *Festatut* fue el único instrumento que nos permitió llegar a estas personas y esto, al margen de valoraciones subjetivas de carácter estético, nos hace considerar esta iniciativa como una experiencia positiva.

4. CONCLUSIONES

Tradicionalmente, la participación se ha justificado desde la proximidad y el conocimiento de los temas sobre los que se quiere actuar. En el proceso participativo para elaborar el nuevo Estatuto no coincidían ninguna de estas circunstancias, por ello fue necesario elaborar una estrategia de difusión y de información y, a la vez, se tuvieron que invertir muchos esfuerzos para llegar a un territorio amplio y a una población tan diversa como dispersa. Ahora sabemos que todos estos esfuerzos fueron positivos y que, en todo caso, habría hecho falta invertir más recursos, haber sido capaces de imaginar todavía una diversidad más amplia de espacios de encuentro y haber podido explicar mejor un proyecto que, precisamente por su dispersión, tendió a diluirse. Iniciativas como el autobús del Esta-

tuto o el *Festatut*, por ejemplo, eclipsaron la atención de los medios de comunicación, mientras que las charlas o los talleres participativos pasaron más desapercibidos, pese a que éstos fueron los que aportaron más riqueza al debate y, desde un punto de vista más personal, fueron más gratificantes.

En conclusión, esta experiencia nos ha servido para entender que en lo que respecta a los procesos participativos supralocales se debe buscar una integración mayor entre las actuaciones que aportan más visibilidad al proceso y las que, pese a ser menos atractivas desde el punto de vista periodístico, son las que realmente aportan elementos para el debate y dan sentido al proceso participativo.

CAPÍTULO IV

La ciudadanía responde con veintidós mil aportaciones

1. INTRODUCCIÓN

Somos de los que creemos que el objetivo de cualquier instrumento o proceso participativo no se encuentra en su –mejor o peor– desarrollo, sino en los resultados que genera. No se trata de llevar a cabo actividades participativas, sino de valorar hasta qué punto los resultados de estas actividades sirven para enriquecer los contenidos de las políticas, para diseñar y ejecutar mejores intervenciones gubernamentales y, en último término, para aportar una mejora en el bienestar de la gente y en el desarrollo de la comunidad.

Es desde este punto de vista que consideramos crucial completar la explicación del proceso participativo con referencias a sus resultados en términos de contenidos. Nos interesa saber no sólo cuántas personas o grupos han participado en este proceso y cómo lo han hecho, sino también qué han dicho, cuáles son los contenidos de las aportaciones que han hecho, y cómo han contribuido a mejorar el texto estatutario. En este capítulo nos ocuparemos, por lo tanto, de analizar el qué de la participación: aquello que da sentido al cómo, que ya hemos explicado en los capítulos anteriores.

Identificar y valorar los contenidos de las aportaciones no sólo sirve para justificar el proceso participativo en sí mismo, sino también para respon-

der a quien desconfiaba de la capacidad de las personas para entrar en un debate de excesiva sofisticación jurídica y complejidad política. Es evidente que la ciudadanía no expresa las opiniones y expectativas con el mismo registro que los expertos constitucionalistas o los políticos profesionales, pero también es cierto que los contenidos de sus aportaciones han sido mayoritariamente pertinentes, dotadas de sentido común y con posibilidad de ser adaptadas al lenguaje estatutario.

El problema en un debate sobre el Estatuto no se encuentra en la carencia de sentido común o de pertinencia de las aportaciones, sino en su diversidad. Un Estatuto, por definición, se refiere a todo o a casi todo y, por lo tanto, no siempre es fácil extraer de manera sistemática las conclusiones que deben servir para mejorar y enriquecer la redacción del texto.

De esta forma, para ayudarnos a sistematizar las diversas informaciones, proponemos distinguir entre las aportaciones que hemos recibido de personas a título individual y aquellas que nos han sido dirigidas desde instituciones o entidades de la sociedad civil catalana. Las primeras se han centrado en expresar preocupaciones y reclamar compromisos de los poderes políticos hacia sus necesidades y aspiraciones de calidad de vida. Las segundas, en cambio, nos trasladan de las preocupaciones genéricas a las reflexiones y las propuestas sobre temas particulares; ámbitos en los cuales cada entidad o institución tiene un conocimiento especializado y, por lo tanto, capacidad para ofrecernos un discurso más elaborado.

Para resumir las aportaciones individuales seguiremos el guión que utilizamos para articular el proceso de participación, que distinguía cuatro grandes espacios de debate: (1) derechos, deberes y principios rectores; (2) competencias y financiación; (3) instituciones y organización territorial; y (4) elementos simbólicos e identidad de Cataluña. En cambio, en la exposición de las aportaciones colectivas presentaremos una lectura temática de los contenidos del Estatuto; es decir, identificaremos aquello que se reclama en el nuevo Estatuto en ámbitos específicos como, por citar sólo algunos ejemplos, bienestar social, sociedad del conocimiento, lengua, medio ambiente o inmigración.

En este capítulo nos fijaremos en las aportaciones de la ciudadanía, mientras que en el próximo nos centraremos en las que nos han llegado desde diferentes instituciones y entidades de la sociedad civil organizada.

2. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y CIUDADANAS DE CATALUÑA

Durante el segundo semestre del año 2004, en Cataluña vivimos un fenómeno inédito. El Gobierno de la Generalitat inició un proceso participativo de ámbito catalán con el objetivo de informar y de hacer participar a la ciudadanía en la redacción de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Liderada por el Parlamento de Cataluña, la iniciativa de reforma recibió el apoyo del Gobierno y la colaboración de la ciudadanía a través de un proceso participativo dirigido a las organizaciones representativas de la sociedad civil y –éste era seguramente el reto más complejo– a los ciudadanos y ciudadanas a título individual. El diseño del proceso participativo, como ya hemos explicado, fue tan sencillo como poner al alcance de todo el mundo diversos medios para recoger sus demandas y reflexiones con relación al Estatuto y enviarlas, íntegramente y a través de un análisis sintético, a la Ponencia Parlamentaria encargada de elaborar la propuesta de reforma, previamente al inicio de sus trabajos.

El elevado número de aportaciones y la diversidad de canales a través de los cuales la ciudadanía, a título individual, las formuló, han sido dos de las características inherentes de este proceso participativo. Cerca de 1.300 personas participaron en talleres de debate y charlas-coloquio; más de 5.000 visitaron el autobús del Estatuto y más de 4.000 participaron en el espectáculo *Festatut*, que recogió 1.275 aportaciones; la web del nuevo Estatuto recibió cerca de 90.000 visitas, hubo más de 9.500 intervenciones en el foro y se reunieron 4.530 mensajes; llegaron 6.473 cartas y cuestionarios a través del correo postal; 1.650 personas asistieron a con-

ferencias en las escuelas y universidades; y, por último, cabe destacar, por su implicación sobre la dimensión territorial del proceso, la realización de la Semana del Estatuto, que movilizó a 1.300 personas de toda Cataluña, la celebración de actos, charlas y talleres de debate en más de un centenar de municipios, los 11.000 kilómetros recorridos por el autobús del Estatuto a lo largo de un itinerario por 65 ciudades y pueblos de Cataluña, y las 19 ciudades en las que se representó el *Festatut*.

Cerca de 22.000 aportaciones escritas, además de los informes sobre las ideas surgidas durante los talleres participativos, son la respuesta que la ciudadanía dio a la frase que resumía la comunicación del proceso participativo: “El Estatuto es de todos. Habla.” Más allá de la cifra, que dejaría de ser trivial en el caso de ser pequeña, nos interesa ahora explicar qué espera la ciudadanía del nuevo Estatuto, cuáles son sus demandas y qué aportaciones hace para mejorar el texto actualmente vigente. En definitiva, queremos dar a conocer cuál ha sido la contribución de la ciudadanía al debate sobre la reforma del Estatuto.

3. LA CONTRIBUCIÓN DE LA CIUDADANÍA AL DEBATE ESTATUTARIO

En primer lugar, ya lo hemos dicho anteriormente, hay que subrayar que, en contra de lo que apuntaron algunos, la mayoría de las aportaciones de la ciudadanía han sido pertinentes. La gente manifiesta anhelos, demandas y propuestas de mejora que, una vez adaptadas al lenguaje jurídico y político, pueden ser incorporadas al Estatuto. Hay que decir, no obstante, que también se recibieron verdaderos textos jurídicos (algunos, incluso, en forma de articulado) y de cariz filosófico y político, con un grado de construcción intelectual similar al de los antecedentes con los que trabajó la Ponencia Parlamentaria.

Esta experiencia también desmiente o, como mínimo, debilita el tópico según el cual la participación fomenta la expresión del interés particular.

Si esta máxima fuera completamente cierta, habríamos obtenido propuestas en ámbitos muy determinados del corpus estatutario. Sin embargo, la realidad es que ha sido la diversidad de las temáticas tratadas lo que ha caracterizado las aportaciones de los ciudadanos y ciudadanas. Más allá de determinados temas estrella que han aparecido con más frecuencia e intensidad, las aportaciones se han dispersado hasta abarcar el conjunto de la complejidad de una norma como el Estatuto.

Sea como sea, intentaremos ahora adentrarnos en el análisis material del contenido de las propuestas. Antes de ello deseamos advertir que hemos huido de cualquier pretensión de cuantificar las aportaciones, es decir, de dar cifras sobre las frecuencias con que aparecen las propuestas. Las aportaciones recibidas no constituyen una muestra representativa, lo cual invalida toda pretensión de interpretarlas estadísticamente. Hemos optado, en definitiva, por una exposición genérica que sirva para ilustrar, no para representar, las expectativas y las opiniones de la población.

Como ya hemos mencionado anteriormente, agruparemos las propuestas en base a los cuatro grandes bloques temáticos que forman el Estatuto. Estos cuatro bloques, además, son los que ya utilizamos para interpelar a la ciudadanía y para marcar los límites de un debate que corría el riesgo de desbordarse, dado su alcance y su complejidad. De todos modos, se trata de unos bloques temáticos definidos con un grado de apertura suficiente como para no condicionar las propuestas de la ciudadanía:

- Derechos, deberes y principios rectores de los poderes públicos
- Competencias y financiación
- Instituciones y organización del territorio y Administración pública
- Elementos simbólicos y definición de la identidad de Cataluña

Una primera aproximación al conjunto de las aportaciones recibidas nos permitió constatar que la parte más importante de propuestas se refieren a cuestiones relacionadas con la definición y la aplicación de los derechos, deberes y principios rectores de los poderes públicos. Y, dentro de

este bloque, podemos agrupar las reflexiones y las sugerencias de los ciudadanos y ciudadanas en tres grandes apartados: los derechos dirigidos a asegurar el bienestar social y económico de las personas (vivienda, salud, educación, etc.), los derechos vinculados a ámbitos políticamente emergentes (inmigración, participación ciudadana, conciliación de la vida familiar y laboral, etc.) y los derechos colectivos e individuales que debería tener la ciudadanía de Cataluña (por ejemplo, el derecho a vivir plenamente en catalán o el derecho a la autodeterminación).

En el caso de las propuestas relativas a competencias y financiación, existe un acuerdo casi unánime sobre la necesidad de elevar el techo competencial de la Generalitat, de disponer de un nuevo modelo de financiación adecuado a las necesidades y las perspectivas de desarrollo de Cataluña y de redefinir los términos de la solidaridad fiscal con el resto del Estado.

Sobre el funcionamiento de las instituciones catalanas y la organización de la Administración, los temas que más preocupan a la ciudadanía son la organización territorial y la necesidad de disponer de una ley electoral propia, si bien también es significativo el conjunto de propuestas que se refieren al incremento del poder del ámbito local y a la demanda de más control sobre las instituciones políticas y la necesidad de disponer de una Administración pública más próxima, eficiente y transparente. Sobre las relaciones entre instituciones, la atención se centra en las comunidades de lengua catalana y en los territorios integrantes de la Euroregión.

Por último, las opiniones referentes a la definición de la identidad de Cataluña también han estado presentes en las aportaciones recibidas. La ciudadanía defiende que Cataluña es una nación y se posiciona sobre cuál debería ser el estatuto político en relación con el Estado español, a la vez que menciona el hecho diferencial catalán y los elementos que lo caracterizan.

Volvamos ahora a los bloques temáticos para profundizar en el análisis de cada uno.

3.1 “CONSEGUIR LA FELICIDAD”: DERECHOS, DEBERES Y PRINCIPIOS RECTORES DE LOS PODERES PÚBLICOS

Los derechos, deberes y principios que los ciudadanos y ciudadanas mencionan, en ocasiones también exigidos como competencias para traspasar a la Generalitat, se pueden entender como una reclamación para que se produzca una mejora en los ámbitos que podrían incidir en la calidad de vida, para que los gobernantes se comprometan a mejorar el bienestar de los catalanes y catalanas y, en definitiva, para que se allane el camino hacia la consecución de la felicidad. Generalmente, la ciudadanía no diferencia entre derechos, deberes y principios rectores de la actuación de los poderes públicos, sino que se expresa a través de una serie de proposiciones que son una suma de garantías y de intervenciones públicas que se proyectan sobre múltiples espacios de políticas:

- En el ámbito de la educación se reclama el derecho a una enseñanza pública y de calidad, vinculada al mercado laboral, a la investigación y a la innovación. También se menciona el derecho de los padres a escoger el tipo de enseñanza para sus hijos –dentro o fuera del sistema educativo–, el derecho a la cultura y el fomento de una educación basada en valores positivos.
- La realización de políticas que mejoren el bienestar de la ciudadanía es una de las demandas más recurrentes. Se reclama un incremento de las prestaciones sociales para mejorar la calidad de vida de los colectivos más desfavorecidos y se proponen acciones tan emblemáticas como la implantación de la renta básica, el derecho a percibir un paro digno o que la Generalitat pueda complementar las pensiones no contributivas.
- Bajo el título de “ámbito sociofamiliar” reunimos un conjunto de reclamaciones orientadas, en primer lugar, a promover el principio de no discriminación por razones de orientación sexual (sobre todo en lo que respecta a la unión entre personas del mismo sexo y a sus posibilidades de adoptar hijos), si bien cabe señalar que ésta no ha sido una posición unánime. También se incluye la promoción de la igual-

dad de derechos entre hombres y mujeres, aunque existe controversia sobre la idoneidad de la implantación de políticas de discriminación positiva. Otros elementos que aparecen son: la lucha contra la violencia doméstica (principalmente contra niños y mujeres) y el fomento de la natalidad y de la familia como institución social básica.

- Sobre los derechos y las libertades civiles y políticas, la ciudadanía pide, entre otras cosas, que el Estatuto garantice la laicidad de las instituciones públicas, el derecho a participar más directamente en los asuntos públicos, el derecho a vivir en un país comprometido con la cultura de la paz y de la solidaridad, la legalización de determinadas drogas y, el más mencionado con diferencia, el derecho a la autodeterminación (que también se cita como un elemento de identidad).
- La cuestión lingüística es una de las principales preocupaciones de la ciudadanía. Han sido mayoritarias las demandas relativas al reconocimiento del derecho a poder vivir plenamente en catalán. En este sentido, se proponen soluciones que giran en torno al derecho y deber de conocer y utilizar el catalán, y del impulso de políticas que fomenten el uso social. Junto a este bloque de aportaciones, encontramos otro, más minoritario, que reclama el derecho a utilizar el castellano y su reconocimiento como lengua propia de los catalanes.
- El derecho a la seguridad, a sentirse seguro, también forma parte de las reclamaciones de la ciudadanía, que pide un aumento de los efectivos policiales, la mejora de la seguridad vial y la lucha contra los accidentes de tráfico, y que los Mossos d'Esquadra se conviertan en el único cuerpo policial en Cataluña. Con respecto a la justicia, las propuestas inciden sobre todo en la necesidad de agilizar los procesos judiciales y de garantizar la igualdad real de todo el mundo ante los tribunales.
- En el ámbito laboral, los ciudadanos y ciudadanas piden un reconocimiento explícito del derecho al trabajo y que los poderes públicos luchen contra la precariedad y los accidentes laborales. También se reclaman medidas para fomentar la conciliación de la vida laboral con

la vida familiar y que la Administración favorezca la mediación entre los agentes sociales y, especialmente, que impulse la misión de los sindicatos.

- La protección del medio ambiente y el derecho a disfrutarlo han sido reclamados desde diferentes propuestas: penalizar con dureza los delitos ecológicos, promover la cultura de la sostenibilidad, proteger el territorio de la presión inmobiliaria, fomentar las energías renovables, etc. Junto a este bloque de propuestas, también encontramos aportaciones que pedían la protección y defensa de los derechos de los animales.
- El derecho a disfrutar de una asistencia sanitaria pública de calidad ha sido uno de los más mencionados. Según la ciudadanía, la efectividad de este derecho pasa por aumentar la financiación del sistema sanitario.
- El derecho a acceder a las nuevas tecnologías de la información y comunicación se configura como un derecho emergente y mantenedor de la cohesión social.
- Las opiniones en torno al fenómeno migratorio han sido muy controvertidas. Gran parte de las propuestas expresan la voluntad de que las personas recién llegadas disfruten de los mismos derechos que los catalanes y las catalanas, y que se tomen medidas para ayudarlos a integrarse socialmente. Otro grupo, no obstante, habla de limitar la entrada de los inmigrantes y que se establezcan determinados deberes para integrarlos. Por último, también se expresan opiniones favorables a la prohibición de la entrada de inmigrantes y que la Administración elimine los tratos de favor que supuestamente aplica hacia este colectivo. En cualquier caso, las opiniones recogidas nos muestran que es un tema que preocupa e interesa a la ciudadanía.
- La ciudadanía expresa que el Estatuto habría de incluir el derecho a disponer de un transporte público de calidad, así como que los poderes públicos deberán mejorar la red viaria (libre de peajes) y las grandes infraestructuras, con el objetivo de reducir el déficit histórico y es-

tructural existente, y poder garantizar así una mejor cohesión del territorio, otra de las demandas más frecuentes.

- La posibilidad de disfrutar de una vivienda digna también es un derecho muy mencionado. En este sentido, se propone fomentar las políticas activas de vivienda de alquiler y propiedad.
- Con respecto a la actividad económica, aparecen aspectos como el fomento de la I+D en el ámbito empresarial, la existencia de empresas socialmente responsables, políticas para evitar el fenómeno de la deslocalización y el apoyo a la actividad de la pequeña y mediana empresa. En el ámbito de la hacienda pública, se pide que el Estatuto establezca las bases de un sistema impositivo progresivo y, entrando en una cuestión controvertida, de un modelo de presión tributaria alta y baja.

Cabe concluir que las aportaciones de la ciudadanía en este bloque se caracterizan por su diversidad y por ser susceptibles de ser incorporadas en un Estatuto que los ciudadanos y ciudadanas desean fuerte. En definitiva, se defiende una redefinición del pacto que los une con las instituciones de gobierno y que se concreta en la incorporación de un nuevo conjunto de derechos, deberes y principios rectores, y en los medios que son necesarios para llevarlos a la práctica (competencias, financiación e instituciones).

3.2 COMPETENCIAS, TODAS. FINANCIACIÓN, IMPRESCINDIBLE

La necesidad de aumentar el autogobierno de Cataluña es algo común. El número de propuestas que se consideran satisfechas con las competencias actuales es anecdótico. La ciudadanía responde de manera genérica con un "todas" a la pregunta sobre qué competencias consideran más importantes. Se constata la voluntad de asumir cuantas más competencias mejor, sin más límites que los estrictamente necesarios. De todos modos, la relación siguiente expresa las que son consideradas como primordiales: política exterior, inmigración y extranjería, gestión de grandes infraestructuras (aeropuertos, carreteras, red ferroviaria, etc.), Administración de justi-

cia (con el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como última instancia), seguridad, educación, salud, Seguridad Social, relaciones laborales, medio ambiente, nuevas tecnologías, comercio y consumo (especialmente la potestad de establecer los horarios comerciales), la fijación de pensiones no contributivas y la potestad para convocar referéndums.

Estas competencias, además, deben ejercerse de manera plena, superando las limitaciones que históricamente han disminuido el potencial presente en el Estatuto vigente (leyes de bases, sentencias del Tribunal Constitucional, etc.). Los ciudadanos y ciudadanas piden –usando el término que se ha hecho popular en el debate– un Estatuto que blinde las competencias de la Generalitat.

Ahora bien, la ciudadanía, de manera pragmática, es consciente de que, sin la financiación adecuada, nada de todo lo que el nuevo Estatuto ambiciona será posible. La necesidad de disponer de un nuevo modelo de financiación que dé respuesta efectiva al conjunto de derechos y competencias que ésta exige ha sido una de las ideas más firmemente expresadas en el conjunto de propuestas recibidas. La referencia más frecuente en este caso es la propuesta de un modelo de financiación similar al del concierto vasco y la creación de una agencia tributaria propia. Se considera que el déficit fiscal que genera el modelo actual impide que la Generalitat actúe con más eficacia en la gestión de prestaciones. En general, la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas reconocen que es necesario que Cataluña continúe contribuyendo a la solidaridad financiera con el resto del Estado, si bien algunos consideran que haría falta eliminarla o reducirla. En todo caso, hay acuerdo sobre la necesidad de replantear los términos, la proporcionalidad, el horizonte temporal, la transparencia y el control.

Es interesante destacar que las propuestas de la ciudadanía en este bloque han convergido con el debate político sobre la necesidad o no de incluir el modelo de financiación en el Estatuto. Esta interacción ayuda a explicar la inclusión de un ámbito material que, en principio, no estaba claro si debía quedar recogido en el texto estatutario.

3.3. REDEFINIR LAS REGLAS DEL JUEGO

El Estatuto también se ocupa de los principales aspectos organizativos del territorio, de la Administración pública y de la definición institucional; es decir, de las reglas de juego de la política catalana. Se trata de un ámbito que requiere ciertos conocimientos y experiencia, que algunos ciudadanos y ciudadanas han demostrado poseer con sus aportaciones.

El conjunto de mensajes que hacen referencia a la organización administrativa del territorio se pronuncia mayoritariamente a favor de una nueva organización territorial. Este acuerdo, no obstante, no se repite cuando se entra a concretar las diversas opciones posibles: pertinencia o no de mantener la división comarcal, supresión de la división administrativa provincial, Cataluña provincia única a efectos de la división administrativa estatal o el establecimiento de veguerías, son algunas de las opciones más habituales. En cualquier caso, se pide que este asunto contribuya al reequilibrio y a la cohesión territorial, aspecto que toma más fuerza a medida que nos alejamos del Área Metropolitana de Barcelona.

La ciudadanía también reclama una nueva ley electoral en un debate polarizado entre los que piden un sistema electoral que garantice la representatividad del territorio y los que defienden que todos los votos deben tener la misma influencia. También se hacen algunas referencias al establecimiento de un sistema de listas electorales abiertas y a la ampliación del derecho del sufragio a mayores de 16 años y a inmigrantes.

Se reconoce la tarea desarrollada por los ayuntamientos durante estos últimos 25 años –sobre todo en las charlas y los talleres de debate celebrados fuera de los grandes núcleos de población– y se reclama mucho más protagonismo, es decir, la descentralización de competencias hacia el ámbito local y el aumento de su financiación. También se menciona la necesidad de un mayor reconocimiento de las entidades municipales descentralizadas y de que éstas accedan a órganos de decisión supramunicipales.

Con respecto a las instituciones centrales de nuestro sistema político –Gobierno y Parlamento–, los ciudadanos y ciudadanas piden más control y

limitaciones para ejercer la función ejecutiva y la representación política (aumentar el régimen de incompatibilidades e inelegibilidades, limitación de los mandatos del presidente de la Generalitat y otros cargos, posibilidad de evaluar periódicamente mediante las urnas la gestión del ejecutivo, etc.). En cierto modo, estos requerimientos también se hacen extensivos a una Administración pública que se desea más eficiente, más transparente, más coordinada y más próxima a la ciudadanía. Se incide especialmente en la necesidad de evitar las duplicidades de competencias y de las demarcaciones organizativas, y se propone para evitarlo que la Generalitat sea Administración única en Cataluña (sin perjuicio de las atribuciones del ámbito local).

En materia de relaciones institucionales, se aboga, principalmente, por profundizar en los vínculos con el resto de territorios de lengua catalana y con los que forman la denominada Euroregión Pirineos Mediterránea y con la Unión Europea.

Al contrario de lo que se podría pensar, los ciudadanos y ciudadanas son conscientes de los aspectos organizativos e institucionales, y del valor que aporta el Estatuto a la mejora del funcionamiento del Gobierno y de la Administración.

3.4 CATALUÑA ES UN NACIÓN. CATALUÑA DEBE SER...

La inmensa mayoría de las aportaciones que se han referido a los aspectos identitarios definen que Cataluña es una nación y que así debe ser reconocido explícitamente en el Estatuto. Ahora bien, a partir de aquí la controversia gira en torno a su estatuto jurídico y político en relación con el Estado español: un estado independiente, un estado confederado en España, un estado federal español, un estado federado en el marco de los Países Catalanes, una comunidad autónoma como es actualmente, etc.

En cualquiera de estas opciones, no obstante, y aquí volvemos a un punto mayoritariamente aceptado, la ciudadanía pide la configuración de España como un auténtico estado plurinacional. Cabe mencionar, finalmente,

la reclamación del derecho a la autodeterminación, la centralidad y la protección especial de la lengua como elemento básico de identidad y las demandas de buenas disposiciones en relación con el hecho diferencial catalán a través de símbolos como, por ejemplo, la matriculación de vehículos con el distintivo de Cataluña, el dominio *.cat* en Internet o la redacción multilingüe del DNI.

La gran frecuencia de aportaciones en este bloque temático –compatible con preocupaciones más cotidianas– demuestra que la ciudadanía, aunque sea intuitivamente, distingue entre lo que denominamos estatuto interior, entendido como un pacto entre la ciudadanía y las instituciones de gobierno de Cataluña, y estatuto exterior, el pacto que se establece entre Cataluña y España, y que los dos son importantes en este proceso de cambio.

CAPÍTULO V

El compromiso y las aportaciones de la sociedad civil

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo, tal y como anticipábamos en el anterior, queremos presentar los resultados del proceso participativo, aunque centrándonos en las aportaciones que elaboraron las entidades, las instituciones y las asociaciones de la sociedad civil catalana. A diferencia de las aportaciones individuales, más genéricas y formuladas en términos de preocupaciones, la sociedad civil organizada focalizó las aportaciones en los diferentes ámbitos sectoriales que representan, a la vez que, dado que disponen de un mayor conocimiento especializado en cada ámbito, fueron capaces de formularlas en términos de propuesta. Los resultados del proceso participativo que a continuación presentaremos son, por lo tanto, más concretos y más inmediatamente trasladables al texto estatutario.

Cabe recordar, además, que las aportaciones de la sociedad civil organizada han sido recibidas a través de dos vías: una bilateral y otra multilateral. La vía bilateral ha comportado llevar a término más de ciento setenta y cinco reuniones con entidades muy diversas, a las que ofrecíamos apoyo y asesoramiento a cambio de que desarrollaran un proceso de debate interno y de que nos hicieran llegar un documento recogiendo sus inquietudes, expectativas y propuestas con respecto al nuevo Estatuto. Recibimos dentro del plazo fijado (noviembre de 2004) unas setenta y cinco aportaciones por escrito, mientras que durante los meses siguientes continuó un goteo de aportaciones fuera de plazo –si bien de todos modos las íbamos incorporando– hasta situarnos por encima del centenar.

La vía multilateral consistía en organizar jornadas temáticas en las cuales no recibíamos las aportaciones de una entidad concreta, sino que invitábamos a muchas de ellas a debatir algún aspecto concreto del Estatuto. De este modo, se organizaron varias jornadas (sobre inmigración, medio ambiente y sostenibilidad, empresa, sociedad del conocimiento y nuevas tecnologías, derechos y libertades, lengua y justicia) que convocaron a representantes de casi trescientas entidades e instituciones catalanas. Cada una de estas jornadas generaba unas conclusiones en las que se recogían por escrito las aportaciones y los contenidos de los debates realizados.

En el informe que se entregó a la Ponencia Parlamentaria responsable de redactar la propuesta del nuevo Estatuto, se resumían los contenidos de todas las aportaciones recibidas, tanto bilateral como multilateralmente. En este capítulo no las reproduciremos, puesto que desbordarían nuestras posibilidades, pero intentaremos ofrecer una síntesis de los contenidos principales, agrupados temáticamente. Esta visión temática del Estatuto, además, es de gran utilidad para mostrar que el nuevo texto no nace del mundo de las abstracciones jurídicas, sino que incorpora aspectos muy tangibles y que arraiga en la realidad ocupándose de las cuestiones que preocupan a la *gente real*.

Al hacer la síntesis, tampoco hemos querido incorporar la amplia diversidad de temas que han ido apareciendo y que, de una u otra manera, quedan recogidos en el texto estatutario. Hemos optado, en cambio, por establecer ocho grandes ámbitos temáticos, que no son exhaustivos, pero que nos permiten conectar con los más comprensibles para la ciudadanía, los más mencionados en el proceso participativo y los que, de hecho, conforman el esqueleto de la parte menos técnica (dejamos fuera aspectos institucionales) del redactado del nuevo Estatuto. Estos ocho ámbitos temáticos son:

- Estatuto y ámbito económico-laboral
- Estatuto y bienestar social
- Estatuto y medio ambiente

- Estatuto y sociedad del conocimiento
- Estatuto e inmigración
- Estatuto, profundización democrática y modernización administrativa
- Estatuto y lengua
- Estatuto, Estado, Europa y el mundo

2. ESTATUTO Y ÁMBITO ECONÓMICO-LABORAL: INNOVACIÓN, RESPONSABILIDAD Y COMPETITIVIDAD

Las propuestas y expectativas en este ámbito han sido muy diversas. Los sindicatos y las organizaciones empresariales concentraron sus aportaciones en este punto, aunque también contamos con opiniones del ámbito de la economía social, del tercer sector, de entidades vinculadas al bienestar social o de colegios profesionales. Además, celebramos una jornada que, con el título “Estatuto y empresa”, reunió a unos cincuenta asistentes procedentes de diferentes ámbitos del mundo económico y laboral.

De entrada, las numerosas y variadas visiones coinciden con la opinión de que el nuevo Estatuto debe otorgar a la Generalitat un papel central en el fomento de la actividad económica, la generación de ocupación de calidad y la promoción de la competitividad. La ciudadanía pide que la Generalitat pueda convertirse en el actor central del fomento de la actividad económica, haciendo de la formación y de la innovación los motores para crear ocupación de calidad y para mejorar la competitividad de las empresas.

A partir de este reconocimiento genérico, los diferentes participantes especifican los principios que debería recoger el nuevo Estatuto como guía para las políticas económicas y laborales en Cataluña. Entre los más mencionados, podemos destacar:

- Favorecer la competitividad a través de mejoras en las infraestructuras, en el sistema de financiación y en la propia organización y eficiencia de la Administración autonómica.

- Establecer un marco catalán de relaciones laborales, lo que equivale a disponer de todas las competencias ejecutivas en materia laboral, de un marco propio para la negociación colectiva y de una instancia de concertación social como, por ejemplo, un tribunal laboral de Cataluña. Se reconoce de este modo el papel y la participación de los actores económicos y laborales en las políticas de la Generalitat.
- Apostar por las personas emprendedoras, la innovación y las nuevas tecnologías como garantías para el desarrollo de una economía del conocimiento del siglo XXI. Por otro lado, se quiere apostar por un modelo económico, social y ambientalmente responsable.
- Finalmente, en contraposición al silencio del Estatuto de 1979, se quiere que el nuevo texto reconozca el papel que en la construcción de un país cohesionado y equilibrado tienen las pequeñas y medianas empresas, la economía social y las cooperativas.

Estos principios generales se correspondían, y ahora no podemos entrar en demasiados detalles, con la reivindicación de unos derechos y unas competencias que recogieran los elementos fundamentales. Así, por un lado, se considera esencial que en el marco de un título potente dedicado a los derechos y deberes, el nuevo Estatuto recoja referencias explícitas a aspectos como, por ejemplo, los derechos laborales, la libertad empresarial, la conciliación de la vida familiar con la laboral, la formación permanente, las prestaciones en situaciones de paro, o la seguridad en el trabajo.

Por un lado, en el ámbito competencial hay que destacar que, a pesar de reconocer que el Estado dispone de la competencia exclusiva en el ámbito de las relaciones laborales, se reclama blindar la competencia ejecutiva en la materia para facilitar la creación de una especie de “ventanilla única” que permita mejorar el ejercicio. Este blindaje nos debe permitir detallar aspectos materiales de la competencia como, por ejemplo, las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, la potestad sancionadora o las calificaciones profesionales. Además, se reclama una función pública inspectora propia, puesto que sin ésta es muy difícil ser eficiente en el ejercicio de la competencia en seguridad y riesgos laborales.

Todavía en el ámbito competencial, son muy frecuentes las referencias a la Seguridad Social. Hay acuerdo sobre la necesidad de mantener la caja única, mientras que, en cambio, se insiste tanto en asegurar cierta capacidad –compartida– para ordenar el sistema en Cataluña, como en garantizar el blindaje de la competencia ejecutiva, es decir, la gestión de los servicios del régimen económico de la Seguridad Social.

En definitiva, se desea que el nuevo Estatuto permita a la Generalitat dirigir la inmersión de la economía catalana en el siglo XXI, apostando a la vez por las nuevas tecnologías, el conocimiento, la calidad ocupacional y la responsabilidad social y ambiental. En un contexto de globalización económica los espacios territoriales no son irrelevantes, sino que son los referentes desde los que se deben aprovechar las ventajas de ésta y responder a sus efectos negativos. Dotar a la Generalitat de poder para trabajar estos aspectos implica reconocer su capacidad para responder a la globalización y, por lo tanto, para incidir en el progreso y el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña.

3. ESTATUTO Y BIENESTAR SOCIAL: ¡QUEREMOS UN ESTADO DEL BIENESTAR CATALÁN!

Como en el caso anterior, han sido muchas y muy variadas las entidades que nos han expresado, en estos mismos términos, que el nuevo Estatuto sirva como marco desde el cual definir y favorecer el Estado del bienestar catalán. Este objetivo se debía materializar en un título potente de derechos y deberes, al igual que en las competencias y en la financiación para llevarlos a término.

Básicamente, aquello que pide la sociedad civil a los poderes públicos es que asuman un compromiso sobre la calidad de vida de los catalanes y catalanas, como también sobre la provisión de servicios que deben garantizarlos. Las formulaciones pueden ser más o menos genéricas, pero se espera que el Estatuto se convierta en una especie de “promesa”, un compromiso para trabajar en políticas de vivienda, en la atención a las

personas discapacitadas, en la lucha contra la pobreza, en una educación y una sanidad de calidad, por la cohesión, por el respeto a los derechos individuales, etc.

Se trata de dotar de contenido sobre ciudadanía a un instrumento de políticos; es decir, de convertir aquello que era básicamente un pacto entre las élites políticas catalanas y las españolas (el Estatuto de 1979) en un pacto –casi constitucional– entre los poderes públicos y la ciudadanía. Es por esta razón que los títulos que tratan sobre los principios y derechos son tan importantes, porque representan el compromiso, la apuesta, la promesa que dota de contenido un Estatuto que, además de ser un pacto político, se convierte en un pacto social. Y el elemento básico sobre el que la sociedad civil catalana quiere firmar este pacto se define en términos de Estado del bienestar catalán. El pacto social debe quedar recogido en un Estatuto que declare su vocación de trabajar por la cohesión y el bienestar social, que refuerce las competencias que deben canalizar este compromiso, y que nos dote de los recursos institucionales y económicos necesarios para llevarlo a término.

Este pacto tiene varias concreciones en función de quién las formule, pero querríamos destacar su expresión en términos de compromiso con determinados colectivos de población. Cuando hablamos de un pacto social estamos hablando de un pacto con las personas y, más concretamente, de un pacto con los que son más vulnerables y con los que necesitan un compromiso explícito para garantizar su plena ciudadanía y dignidad.

- Así, en primer lugar, desde varias entidades se reclama que el Estatuto recoja el concepto “personas con discapacidades” y que, de este modo, haga un reconocimiento explícito a la necesidad de trabajar para apoyar sus carencias. Se reclama que los poderes públicos deben promover las condiciones para garantizar la libertad y la igualdad de derechos a las personas con cualquier tipo de discapacidad, eliminando los obstáculos que impidan o dificulten la efectividad.
- También los representantes de la gente mayor exigen que el Estatuto los reconozca y proclame los principios de dignidad, independencia,

autorrealización, asistencia y participación que deben garantizar que no serán discriminados y que podrán formar parte y disfrutar de la sociedad a la que pertenecen.

- Las entidades de jóvenes, por su parte, consideran que el nuevo Estatuto debería hacer referencia de manera transversal a la juventud, mencionando temas como la ocupación y la vivienda. También, ante las dificultades para integrarse en la sociedad como ciudadanos y ciudadanas a todos los efectos, reivindican la inclusión del derecho a políticas que faciliten su emancipación.
- Por último, aunque podríamos citar otros ejemplos, los colectivos de mujeres también piden un tratamiento transversal de sus necesidades en las políticas de la Generalitat que permita incorporar la perspectiva de género y garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. También exigen que el pacto que representa un nuevo Estatuto reconozca derechos específicos como, por ejemplo, vivir sin violencia, el propio cuerpo, una representación equilibrada en los ámbitos público y privado, o el valor económico del trabajo familiar.

Un Estatuto comprometido con políticas, colectivos y personas es, volvemos a repetirlo, un Estatuto de la gente, un Estatuto con contenidos sociales. Esto es lo que interesa a la sociedad civil catalana y lo que ésta reclama a los políticos que son responsables de la redacción.

4. ESTATUTO Y MEDIO AMBIENTE: IMPREGNAR EL ESTATUTO DE SENSIBILIDAD AMBIENTAL Y SOSTENIBILIDAD

Durante el proceso de debate han sido diversas las aportaciones tanto de entidades específicamente dedicadas al medio ambiente como de otras más genéricas, pero que también expresaban inquietudes en este ámbito. Asimismo, se organizó una jornada específica sobre Estatuto y medio ambiente, con la asistencia de un centenar de personas en representación de un número similar de entidades e instituciones. Todas las aportaciones

recibidas coincidían, como mínimo, en la oportunidad de impregnar el nuevo Estatuto de sensibilidad en torno a la sostenibilidad para convertirlo en una pieza jurídica innovadora y actual desde la perspectiva del medio ambiente.

La incorporación de la sostenibilidad en el Estatuto se enmarca en la voluntad de dotar a la sociedad catalana de conceptos y valores de referencia emergentes. Es necesario, se nos manifiesta, que el Estatuto haga un reconocimiento explícito a la sostenibilidad; una opción de país que se justifica por responsabilidad, visión de futuro y, también, vocación europea.

Más específicamente, se pide que el nuevo texto estatutario reconozca –con respecto al medio ambiente y la sostenibilidad– los principios de la transversalidad, precaución, prevención, corresponsabilidad y transparencia. Se trata, en cualquier caso, de conseguir que la sostenibilidad sea un concepto clave a la hora de definir las estrategias económicas y sociales de futuro. Es necesario, pues, que se produzca una impregnación transversal del conjunto de las políticas públicas; integrando los conceptos de eficiencia, consumo responsable y uso racional de los recursos como factores esenciales en la definición de las diferentes políticas sectoriales de la Generalitat. A este objeto se reclama reconocer las partidas sociales y ambientales en el balance económico, favorecer la internalización de las externalidades sociales y ambientales, incorporar la cohesión social en el terreno de la sostenibilidad, y abordar desde el sistema el modelo territorial y urbanístico, con sus derivaciones en términos de movilidad y transporte.

Aparte de estos principios generales, en el debate sobre el nuevo Estatuto también han proliferado las demandas dirigidas a incorporar derechos específicos al medio ambiente y el deber de la preservación del entorno. Entre los derechos reclamados se mencionan los derechos al paisaje y al patrimonio natural, a la movilidad sostenible, a la protección de los animales, a una energía suficiente y sostenible, al acceso al medio natural, o a la participación y la información. Dicho de otro modo, todo el mundo debería disponer del derecho a disfrutar de un medio ambiente seguro, saludable y de calidad, así como asumir el deber de conservarlo.

Otra cuestión es el debate sobre cómo asegurar el ejercicio de estos derechos. Las aportaciones han sido muy diversas, pero lo que probablemente más interesa destacar ahora es la importancia de disponer de un marco competencial y financiero que permita la efectividad de los derechos. Así, sin entrar en detalles, nos han hecho llegar propuestas para blindar las competencias sobre las cuencas hidrográficas, la aplicación de la normativa europea, la declaración de impacto ambiental, las costas, los recursos energéticos, la minería, la fiscalidad ambiental o el despliegue del protocolo de Kyoto.

Todo el conjunto, principios, derechos y competencias, debe contribuir a conseguir no sólo que la sostenibilidad esté presente en el Estatuto, sino que el Estatuto la fomente. Este punto debería ser una apuesta estratégica y no una simple incorporación de una competencia o de una afirmación retórica. El Estatuto, en cuanto que compromiso con respecto a un determinado escenario de futuro, tendría que incorporar la sostenibilidad como pieza clave para todas las políticas que deben diseñar y construir la Cataluña del siglo XXI.

5. ESTATUTO Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO: EDUCACIÓN, INNOVACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

Desde el Consejo Escolar de Cataluña, el marco unitario de la comunidad educativa, las universidades, el mundo empresarial, los sindicatos y la mayoría de las entidades de la sociedad civil catalana se manifiesta la necesidad de convertir el nuevo Estatuto en el punto de partida hacia la incorporación de Cataluña a la sociedad del conocimiento. Las Jornadas sobre Estatuto y Sociedad del Conocimiento se orientaron en esta dirección. Podemos resumir las aportaciones principales a partir de tres ejes:

- La producción y la transmisión del conocimiento: es necesario reforzar la posibilidad de crear un sistema universitario catalán que desarrolle estas funciones con capacidad para relacionarse en Europa, acreditar calidades, gestionar becas, fijar programas, establecer modelos propios

de gestión universitaria, etc. Para avanzar en esta dirección, hay que dotarse de competencias y recursos financieros. También debe tenerse clara la voluntad estratégica de una apuesta que tiene que servirnos para convertir Cataluña en una Euroregión de I+D+I. Por último, como base de este modelo universitario y científico, se recuerda la importancia de una enseñanza escolar de calidad, aspecto en que también se diagnostican graves déficits.

- La innovación y la transferencia tecnológica: se necesitan figuras, capacidades y competencias para fomentar la investigación y, sobre todo, para vincularla con el mundo económico y laboral. Son estos puentes los que deben permitir crear una economía del conocimiento, basada en el valor añadido y con capacidad para conducirnos con ciertas garantías hacia el siglo XXI.
- La generalización de las TIC de forma que se evite la fractura digital y se garantice el derecho de todos al acceso, a la formación y a la información. Es decir, hay que valorar el impulso hacia la sociedad del conocimiento en términos sociales; midiendo su capacidad no sólo para generar crecimiento económico, sino también una sociedad más justa y cohesionada. Es en este sentido en el que se pone el énfasis en no generar nuevas desigualdades vinculadas a la denominada fractura digital.

De entrada, por lo tanto, las aportaciones recibidas consideran esencial que se explicita la apuesta estratégica de Cataluña para vertebrar un modelo de sociedad basada en el conocimiento. A partir de esta declaración genérica, el nuevo Estatuto debería proclamar esta apuesta, plasmarla en un conjunto de derechos y principios de actuación, asumir y blindar las competencias en materias como enseñanza, universidades e investigación o propiedad intelectual.

- Si nos centramos específicamente en la enseñanza, tanto universitaria como no universitaria, la primera demanda hace referencia al hecho de que sea explícitamente reconocida como prioridad nacional en el mismo título preliminar. Además, se considera oportuno que el nuevo Estatuto recoja, aunque sea genéricamente, la dimensión social y democrática de la educación.

- A partir de aquí, un segundo bloque de peticiones se dirigen a reconocer derechos como, por ejemplo, disponer de escuela pública y de calidad, de becas y de ayudas necesarias para acceder a la enseñanza, de formación a lo largo de toda la vida, y del derecho de los padres a escoger la escuela para sus hijos e hijas, a participar y a colaborar con el sistema educativo, etc.
- Con respecto a las competencias en enseñanza, tanto universitaria como no universitaria, la idea central es que la Generalitat sea capaz de desarrollar un modelo educativo propio y que, por lo tanto, disponga de un redactado competencial suficientemente preciso y garantizado como para conseguirlo.

Si en algo están de acuerdo todos los observadores de la realidad actual, cada vez más compleja, es en la importancia del conocimiento. Sin conocimiento y, por lo tanto, sin educación e investigación, no estaremos preparados para el siglo XXI; no progresaremos económicamente ni estaremos en disposición de construir una sociedad socialmente cohesionada. Reconocerlo en el nuevo Estatuto de Cataluña quiere decir reconocer la realidad y prepararse para afrontarla. Antes hemos mencionado la apuesta estratégica por el conocimiento que se reclama al nuevo Estatuto, si bien quizás sería mejor hablar de una necesidad vital.

6. ESTATUTO E INMIGRACIÓN: UNA DE LAS PRINCIPALES RAZONES PARA HACER EL NUEVO ESTATUTO

Éste ha sido indudablemente uno de los temas estrella, tanto entre las aportaciones colectivas como entre las individuales. Este protagonismo es lógico y sirve como medida de conexión entre un texto jurídico como el Estatuto y las preocupaciones reales de la ciudadanía. Debe destacarse que los planteamientos que nos han llegado desde la sociedad civil (Coordinadora de Entidades de Inmigrantes, CITE de CC.OO., Secretaría para Inmigración o los más de cien participantes en la jornada "Estatuto e inmigración"), a pesar de no ser unánimes, muestran una gran coincidencia en las

opiniones a favor de reforzar la integración y la atención a los inmigrantes. Han sido minoritarias, en cambio, las aportaciones que parten de una visión negativa de la inmigración.

A la hora de concretar la forma de incorporar esta preocupación por la inmigración en el nuevo Estatuto, hemos recogido aportaciones referidas, como mínimo, a cuatro aspectos diferenciados:

- En primer lugar, de manera genérica, se reclama al nuevo Estatuto una declaración simbólica que haga referencia a Cataluña como tierra de acogida; que haga explícito el reconocimiento de la multiculturalidad, el pluralismo y la diversidad; que prevea el laicismo como valor central; y que incorpore el reconocimiento de las aportaciones de la inmigración.
- A partir de estos elementos más declarativos, en segundo lugar, desde la sociedad civil catalana se mencionan también los principios concretos que habría que incorporar al texto estatutario. Estos principios deben servir de compromiso público y de guía estratégica para abordar asuntos como, por ejemplo, la no discriminación y la lucha contra la xenofobia y el racismo, la integración de los inmigrantes, o la igualdad de oportunidades.
- En tercer lugar, con relación a los derechos, se pide que el nuevo Estatuto recoja la plena igualdad de derechos de ciudadanía para los inmigrantes. Estos derechos se reclaman para los ámbitos civil, social, económico y político. En este último aspecto es en el que encontramos más polémica, puesto que comporta una redefinición del concepto de ciudadanía que superaría los límites del Estatuto.
- Finalmente, en cuanto a las competencias, las demandas se pueden agrupar en tres grandes categorías: (1) competencias de entrada (capacidad para fijar contingentes, otorgar visados, reagrupamientos, etc.); (2) competencias de acogida (adaptar las estructuras de los servicios de bienestar, reconocer titulaciones o apoyo lingüístico en función de

la diversidad y las necesidades); y (3) competencias de estancia (integración, permisos laborales, políticas contra el racismo, etc.).

Como en el caso del medio ambiente, lo que de hecho se reclama al nuevo Estatuto es que se impregne de sensibilidad hacia una realidad que se ha transformado. El fenómeno de la inmigración no es un problema a gestionar coyunturalmente, sino un nuevo elemento que define nuestra realidad. Es necesario, por lo tanto, incorporarlo y que, en el aspecto que ahora nos ocupa, el Estatuto reconozca su existencia y ofrezca los referentes legales para incorporarlo a nuestro marco social, político y económico. No se trata, en definitiva, de hacer un artículo del Estatuto para los inmigrantes, sino que el Estatuto también sea de los inmigrantes.

7. ESTATUTO, PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La sociedad catalana es consciente de la importancia de disponer de una buena Administración, puesto que sin ésta resulta muy difícil tanto el progreso económico como el bienestar social. De hecho, es un tópico pensar que el grado de competitividad y de cohesión de una sociedad depende, en buena medida, de la calidad de sus estructuras administrativas y gubernamentales. En este sentido, han sido muchas las aportaciones que han reclamado que el nuevo Estatuto dé cobertura y reconocimiento a la necesidad, por un lado, de hacer las cosas bien (modernización administrativa) y, por el otro, de hacerlas de otra forma (con más participación e implicación de la ciudadanía).

En cuanto al primer aspecto, varios colegios profesionales, asociaciones empresariales, sindicatos y otras entidades –especialmente la Asociación Catalana de Gestión Pública– han considerado, pues, que el nuevo Estatuto tendría que asumir compromisos vinculados con la mejora y la modernización de la Administración pública. Ésta es, desde su punto de vista, una asignatura pendiente que proponen incorporar al texto estatutario a través de referencias en los principios organizativos de la Generalitat, en el apartado de derechos y en el ámbito competencial.

Así, partiendo de la atribución de la competencia exclusiva sobre la organización de la Administración propia, en el debate se han suscitado varios principios y/o derechos que el nuevo Estatuto debería recoger para comprometerse con el proceso de mejora y modernización administrativa:

- Tener derecho a unos servicios públicos de calidad.
- Rendir cuentas a la sociedad y a sus representantes, y asumir responsabilidades.
- Incorporar la capacidad de la sociedad civil para mantener e incrementar el alcance de la prestación de servicios de calidad a la comunidad.
- Garantizar una segunda descentralización hacia las instituciones del ámbito local.
- Principios mencionados: objetividad, legalidad, eficacia, eficiencia, economía, transparencia, descentralización, desconcentración, coordinación, mérito, etc.
- Avanzar en la separación entre centros de decisión política y centros de ejecución y de gestión del gasto.

En general, la ciudadanía y sus organizaciones evalúan la Administración desde estereotipos básicamente peyorativos y, por lo tanto, reclaman que el nuevo Estatuto pueda convertirse en el punto de partida de su eventual transformación. Al margen de estas reclamaciones genéricas, no obstante, hemos recogido varias aportaciones más específicas. Destacamos las que han aparecido con más frecuencia:

- Reclamar la competencia exclusiva en materia de personal funcionario público de la Administración de la Generalitat y de la Administración local.
- Prever incompatibilidades de los miembros de la Administración para asegurar la transparencia en la gestión (por ejemplo, con negocios privados, con otros cargos públicos o electos, etc.).
- Mencionar especialmente la elaboración de un código ético para los servidores públicos y la profesionalización de los directivos.

- Limitar el mandato del presidente de la Generalitat y de los altos cargos del Gobierno a dos o tres legislaturas.
- Determinar que los cargos de elección directa y/o indirecta sean revocables.
- Reconocer la Generalitat como Administración única en Cataluña.
- Disponer de competencias exclusivas sobre la organización de la Administración pública propia de Cataluña.

En cuanto a la necesidad de incorporar nuevos estilos y nuevas maneras de hacer, muchas entidades del tercer sector y del mundo asociativo en general han reclamado mecanismos de profundización en la democracia participativa para poder involucrarse más activamente en las decisiones y las actuaciones gubernamentales y administrativas. En este sentido, también se apunta la necesidad de reconocer el mundo asociativo del tercer sector y de incorporarlo formalmente en los espacios de toma de decisiones.

Tratando aspectos más concretos, se plantea, en primer lugar, una reclamación de derechos políticos que se ha manifestado de maneras muy diversas:

- Derecho al sufragio activo para todas las personas, también para los inmigrantes.
- Derecho a participar y a decidir sobre los asuntos públicos.
- Derecho a la participación.
- Derecho de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña a expresar su voluntad colectiva a través de referéndums y/o consultas populares.
- Derecho a la información y a la participación ciudadana en el ámbito medioambiental.
- Derecho a participar y a decidir sobre las propias necesidades de producción y consumo.
- Derecho a la presentación de iniciativas legislativas populares.

En segundo lugar, estos derechos tendrían que ir acompañados del compromiso de los poderes públicos hacia la participación de la ciudadanía y de las entidades de la sociedad civil. Esta idea también se ha expresado de diferentes maneras:

- Fomentar y potenciar los mecanismos de participación ciudadana.
- Garantizar la participación del movimiento asociativo femenino, juvenil, de la tercera edad, etc.
- Aplicar los principios de transparencia y participación.
- Establecer mecanismos de democracia deliberativa.

Por último, se ha reclamado que estos derechos y principios hallen un reflejo instrumental en competencias, especialmente en lo que respecta a la convocatoria de consultas populares y a la incorporación de otros instrumentos y de procesos de participación ciudadana.

En definitiva, la sociedad civil catalana nos ha pedido que se aproveche el nuevo Estatuto para comprometernos con la modernización administrativa y con la democratización de las instituciones públicas, y para mejorar la transparencia y la capacidad de rendir cuentas y de asumir responsabilidades que, según muchas opiniones, favorecería la mejora del clima y la cultura democrática del país.

8. ESTATUTO Y LENGUA: EL CATALÁN SE IGUALA CON EL CASTELLANO, TODOS TIENEN EL DERECHO A HABLARLO Y EL DEBER DE CONOCERLO

Éste ha sido un tema recurrente en la mayoría de las aportaciones recibidas. Asimismo, desde la Dirección General de Participación Ciudadana, con la colaboración del Observatori de la Llengua Catalana y de Òmnium Cultural, se organizó la jornada sobre Estatuto y Lengua, que permitió obtener elementos de reflexión y, también, propuestas específicas para el redactado del nuevo Estatuto.

Las aportaciones y preocupaciones recibidas han sido, pues, muy diversas y han apuntado un amplio abanico de aspectos, entre los que destacamos:

- La consideración del catalán con el mismo rango jurídico que el castellano: derecho a utilizarlo y deber de conocerlo.
- La declaración del catalán lengua nacional o común.
- La unidad de la lengua catalana, respetando la diversidad.
- Los poderes públicos deben promover y proteger el catalán en todos los ámbitos, poniendo el énfasis en el uso en el ámbito de la justicia y entre el personal funcionario del Estado en Cataluña.
- La promoción del catalán internacionalmente.
- El derecho a poder vivir plenamente en catalán.
- La oficialidad de la lengua occitana-aranesa en el Valle de Arán.
- La Generalitat debe disponer de la competencia exclusiva sobre régimen lingüístico.
- La normalización de la presencia del catalán en el mundo de la empresa.
- El etiquetado de productos.
- La atención en catalán.
- La programación en los medios de comunicación social, el doblaje de películas y la traducción de libros.
- El catalán como lengua de acogida y de integración para los recién llegados.
- El fomento del poliglotismo.
- El catalán como lengua de todas las instituciones en Cataluña.
- El catalán, lengua vehicular de la enseñanza.
- El papel del Institut d'Estudis Catalans como autoridad lingüística.

Todos estos aspectos, entre otros, fueron abordados de manera sistemática en la jornada sobre Estatuto y Lengua. Esta jornada, que culminó con la presentación de una propuesta articulada, se inició con una evaluación de las posibilidades que abría la redacción de un nuevo Estatuto para avanzar en el terreno lingüístico, tomando en consideración que la Constitución española se remite al Estatuto para saber qué lengua o qué lenguas serán oficiales en Cataluña y cómo será –qué alcance tendrá– esta oficialidad. El Estatuto, por lo tanto, puede asumir como competencia exclusiva la regulación de los usos de las lenguas oficiales.

De acuerdo con los objetivos generales de mejorar el reconocimiento de los derechos lingüísticos de la ciudadanía de Cataluña y de asegurar una base legal más adecuada para avalar las políticas que deben llevar hacia la plena normalización del catalán en Cataluña (y del aranés en el valle de Arán), se propuso elevar a rango estatutario el contenido básico de la normativa aprobada por el Parlamento de Cataluña. Así, se hacía referencia expresa a los contenidos de la Ley de Política Lingüística, la cual, por otro lado, cuenta con la ventaja de ser un marco sólido de consenso político en Cataluña.

En materia lingüística, por lo tanto, el nuevo Estatuto debería ser lo suficientemente amplio y detallado para evitar el peligro de que la situación jurídica de los derechos lingüísticos de los catalanes y catalanas pudiera empeorar en función de cualquier circunstancia que pudiera surgir en el futuro. De aquí que el concepto clave de toda la propuesta sea el de “blindaje”.

En términos de contenido, los elementos básicos de la propuesta son los siguientes: la definición de la lengua catalana, las lenguas oficiales en Cataluña, los derechos y deberes lingüísticos, los principios rectores de la actuación de la Generalitat de Catalunya, la unidad de la lengua catalana y su autoridad lingüística, el papel de la Administración central del Estado y, finalmente, el reconocimiento, la protección y la oficialidad del aranés. Estos epígrafes son, pues, los que conformaban el esqueleto de las demandas de la sociedad civil con respecto a la lengua. Cabe señalar, no obstante, que aunque fuera de manera minoritaria, algunas entidades –como, por ejemplo, la Federación de Entidades Culturales Andaluzas en

Cataluña– también nos hicieron llegar su preocupación por una eventual marginación del castellano en Cataluña.

9. ESTATUTO, ESTADO, EUROPA Y EL MUNDO

El Estatuto es una norma jurídica que define el grado de autogobierno de Cataluña; de un autogobierno, no obstante, que se ejerce en un mundo cada vez más global e interconectado. El Estatuto se hace para los catalanes y catalanas con el objetivo de que vivan y se desarrollen en el mundo. Este tipo de reflexiones son las que han provocado que muchas entidades –entre las que destacan, por su vinculación temática, el Centro UNESCO en Cataluña, CIEMEN o el Patronat Català Pro-Europa– hayan manifestado la necesidad de que el nuevo Estatuto se preocupe por las relaciones y por la presencia de Cataluña en los escenarios español, europeo e internacional.

En primer lugar, en el escenario español, se considera que, una vez afirmada y definida la titularidad de las competencias autonómicas, resulta necesario establecer la manera en que la Generalitat se relaciona con las otras instancias del Gobierno del Estado. Hará falta, consecuentemente, que el nuevo Estatuto aborde los siguientes aspectos:

- El tipo de relaciones que deben establecerse entre la Generalitat y el Estado, así como la definición de los instrumentos y medios para canalizarlas.
- El establecimiento y la definición de una comisión bilateral con el Estado y de un espacio de relaciones multilaterales con otras comunidades autónomas.
- Por último, cabría prever la relación con otras comunidades autónomas a través de convenios de colaboración o espacios diversos de cooperación en asuntos de interés común.

Por otro lado, no sólo se reclaman espacios de relaciones, sino también una presencia destacada –y, por lo tanto, influencia y voz– en instituciones

y procedimientos de toma de decisiones del Estado que puedan afectar los intereses de Cataluña. En concreto, se menciona la posible participación de la Generalitat en el Tribunal Constitucional, el Senado, el Banco de España o la Comisión del Mercado de Valores.

En segundo lugar, en el escenario europeo se reclama que el nuevo Estatuto reconozca de manera expresa el derecho de la Generalitat a participar en los asuntos europeos que le afecten. Esta participación se debe dar en dos direcciones:

- En la denominada fase ascendente; es decir, en la elaboración de las decisiones sobre temas que afectan a Cataluña y sobre los que Cataluña tiene competencias.
- En fase descendente: es decir, en la ejecución de las políticas comunitarias y en la gestión de sus recursos.

Además, se han reclamado temas más concretos como, por ejemplo, que Cataluña pueda ser circunscripción única en las elecciones al Parlamento Europeo, que se trabaje para el reconocimiento del catalán en Europa, la participación catalana en instituciones europeas, o la posibilidad de dirigirse al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Finalmente, con respecto al escenario internacional, se reclama el reconocimiento de la capacidad de acción exterior de la Generalitat, prácticamente ausente en el Estatuto de 1979. Este reconocimiento debería permitir a Cataluña estar presente y tener voz en instituciones internacionales, abrir delegaciones en el exterior, incorporarse a tratados o convenios internacionales o trabajar para proyectarse internacionalmente.

Las demandas hechas sobre estos tres escenarios, en definitiva, representan tanto la voluntad de estar en los espacios en los que se toman decisiones que afectan a Cataluña como el reconocimiento de que hoy no basta con identificar competencias y cerrarlas en el cajón de una institución. Sólo estableciendo espacios de relación podremos gobernar en un mundo cada vez más complejo e interconectado. Ésta no es una opción política, sino una realidad que el nuevo Estatuto debe recoger.

CAPÍTULO VI

Del Gobierno a la sociedad civil, el retorno del proceso participativo

1. INTRODUCCIÓN

En el primer capítulo hemos dibujado un esquema con los tres ejes del proceso participativo: comunicación (del Gobierno a la ciudadanía), participación (de la ciudadanía al Gobierno) y toma en consideración (del Gobierno al Parlamento). Estas tres fases conforman lo que podríamos denominar el corazón del proceso participativo. Ahora bien, no agotan las actuaciones que la teoría recomienda y considera esenciales para el desarrollo de un proceso participativo con éxito. Falta un cuarto eje, del Gobierno a la sociedad civil, que hemos denominado de retorno del proceso participativo y que, básicamente, consiste en explicar a los participantes qué ha pasado con sus opiniones y aportaciones. No se trata sólo de sintetizar y hacer públicas las demandas de la ciudadanía en un documento, como hicimos en la segunda fase, sino que en este punto del proceso es necesario cotejar el texto finalmente aprobado con las inquietudes y opiniones de la ciudadanía.

Considerábamos que los participantes podrían llegar a aceptar que sus opiniones, en caso de ser rechazadas por la Ponencia Parlamentaria, no fueran incorporadas al texto del nuevo Estatuto. En cambio, creíamos que aquello que no aceptarían es que no se les ofreciera ninguna explicación, que pareciera que el proceso participativo había sido una especie de rito participativo, mientras que en realidad no se les había escuchado. Devolver los resultados del proceso a los participantes es de gran relevancia,

puesto que demuestra que se les ha escuchado y que se les contesta, tanto para explicar que determinadas demandas han sido asumidas como que otras, por las razones que sea, no lo han sido. En esta fase, pues, nos disponíamos a dar explicaciones a la ciudadanía, a asumir lo que más adelante denominaremos el ejercicio de la responsabilidad pública.

2. LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA SE INTENSIFICA

Antes de entrar en la explicación de la fase de retorno, conviene retroceder hasta el 17 de noviembre de 2004, fecha en la que se entregó el informe de síntesis de las aportaciones ciudadanas a la Ponencia Parlamentaria. A partir de este momento, que prácticamente coincidió con el encuentro de líderes políticos en el castillo de Miravet, se intensificaron los trabajos de redacción de la propuesta de reforma del Estatuto.

La Ponencia Parlamentaria trabajaba a partir de textos proporcionados por el Instituto de Estudios Autonómicos, los cuales eran modificados como consecuencia de la dinámica de los debates y las negociaciones entre los representantes de los diferentes partidos políticos del arco parlamentario catalán. Durante este periodo, era necesario mantener escrupulosamente tanto el respeto a los procedimientos como la honestidad del proceso participativo. Es decir, por un lado, no podíamos interferir en el debate de los representantes de la soberanía popular, legítimos propietarios de la función legislativa, y, por el otro, una vez entregados los resultados del proceso participativo, había que explicar a la ciudadanía que éste había acabado y que los canales de participación que habíamos desarrollado habían dejado de funcionar. Con la entrega del informe de resultados a la Ponencia Parlamentaria, el proceso de debate social dejó paso al debate político.

Seis meses después, el 17 de mayo de 2005, el Parlamento de Cataluña hizo público un documento que recogía los resultados de los trabajos llevados a cabo en primera lectura por la Ponencia Parlamentaria. Este documento, de carácter provisional, incluía los acuerdos articulados, unánimes o mayoritarios, en función de cada tema y materia, y las reservas o

discrepancias que los grupos parlamentarios habían expresado formalmente en las reuniones de la Ponencia. El texto también incorporaba algunas observaciones jurídicas y de tipo formal, y encargos al Instituto de Estudios Autonómicos para mejorar la coherencia técnica y jurídica de la redacción definitiva.

3. EL DEBATE POLÍTICO Y SOCIAL COMPARADOS

El texto de primera lectura, pues, constituía la primera oportunidad para comparar las aportaciones de la ciudadanía y la propuesta elaborada por los responsables políticos. Para realizar esta tarea de forma sistemática, se elaboró un informe en el que se identificaban treinta y cinco temas (medio ambiente, inmigración, juventud, instituciones, lengua, cultura, etc.) y, para cada uno de ellos, se hacía una comparativa entre lo que había pedido la ciudadanía y lo que decía el texto de primera lectura.

A principios de julio de 2005, se hizo pública la propuesta de reforma del Estatuto elaborada por la Ponencia Parlamentaria. Se trataba de un documento de ciento cuarenta y cinco páginas que incluía el texto articulado (doscientos dieciocho artículos y dieciséis disposiciones) y los votos particulares emitidos por cada uno de los cinco grupos parlamentarios. Este texto constituía la propuesta formal de la Ponencia Parlamentaria y, por lo tanto, era necesario volver a realizar una comparación sistemática en un nuevo informe.

Además de publicar estos documentos en Internet para que todas las personas que hubieran tomado parte en el proceso participativo pudieran ver, incluso gráficamente, cuál había sido el resultado del debate político y social, volvimos a convocar a las entidades que habían hecho aportaciones para darles explicaciones sobre cómo habían quedado sus demandas y reflexiones. Durante el periodo que abarca los meses de mayo a agosto y algunos días del mes de septiembre (la propuesta de reforma definitiva se aprobó el día 30 de este mes), celebramos más de una cincuentena de reuniones con entidades e instituciones.

CUADRO NÚM. 1: ENTIDADES CON LAS QUE SE MANTUVIERON CONTACTOS DURANTE LA FASE DE RETORNO

Associació Catalana de Municipis i Comarques
Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona
CC.OO.
Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local
Confederación de Asociaciones de Vecinos de Cataluña
Confederació de Cooperatives de Catalunya
Consejo Evangélico de Cataluña
Consejo Escolar de Cataluña
Consell de la Gent Gran de Catalunya
Consell Nacional de la Joventut de Catalunya
Consell Nacional de Dones de Catalunya
Coordinadora de Entidades de Inmigrantes de Cataluña
Cruz Roja Cataluña
DEPANA
Federación de Entidades Culturales Andaluzas en Cataluña
Federació Catalana d'ONG per la Pau
Federació Cultura de la Pau
Federació de Municipis de Catalunya
Federació APPS
FEPIME
FESALC
Fomento del Trabajo Nacional
Fundació Catalana de l'Esplai
Fundación Secretariado Gitano
Fundació Pere Tarrés
Justícia i Pau
Òmnium Cultural
ONCE
Marc Unitari de la Comunitat Educativa (MUCE)
Minyons Escoltes i Guies Sant Jordi
Plataforma pro Seleccions Esportives Catalanes
PIMEC-SEFES
Plataforma per la Llengua
Sindicat de Periodistes de Catalunya
Taula del Tercer Sector Social de Catalunya
UGT
Unió de Federacions Esportives de Catalunya
Unió de Pagesos
USOC

Merece la pena señalar que muchas de estas entidades estaban incluso desconcertadas, puesto que no es una práctica habitual que, pasados unos meses, sea la propia Administración la que llame para rendir cuentas. Queremos subrayar, además, que priorizamos las reuniones con las entidades a las que debíamos dar malas noticias; es decir, con aquellas que nos habían formulado expectativas que no se veían satisfechas. Para nosotros era importante transmitirles el mensaje de que, aunque su propuesta no había prosperado, sí que había sido escuchada y considerada. Al mismo tiempo, este contacto les permitió activar conversaciones con ponentes y representantes parlamentarios para insistir en sus expectativas. En definitiva, la sociedad civil organizada, que ya había participado en la primera fase, podía incorporarse al debate, ahora ya más detallado, de la propuesta de nuevo Estatuto en un momento en el que ya había textos para acordar y/o enmendar.

La aprobación de la propuesta de reforma de la Ponencia Conjunta activó el núcleo duro del procedimiento de tramitación parlamentaria del nuevo Estatuto. De esta forma, al debate puramente político se sumaba un nuevo elemento que complicaba todavía más la tarea de acercar la elaboración del nuevo Estatuto a la ciudadanía. Durante los meses de julio, agosto y septiembre, expresiones como “dictamen de la Comisión”, “textos transaccionales” o “enmiendas subsiguientes” adquirieron protagonismo en un procedimiento excesivamente complicado para la ciudadanía. La velocidad con la que se sucedían las modificaciones, supresiones y adiciones de los textos que, poco a poco, iban dando forma al nuevo Estatuto, no permitía elaborar documentos comparativos como lo habíamos hecho anteriormente, aunque, pese a ello, seguimos de cerca las diferentes versiones del texto con el objetivo de hacer de puente entre el debate parlamentario y los representantes de la sociedad civil organizada.

Con respecto a la evaluación de resultados, cabe destacar que los informes comparativos entre los textos elaborados en sede parlamentaria y las demandas de la ciudadanía muestran un nivel de coincidencia muy elevado. Así, pese a que el debate político fue largo y complejo, lo cual no ayudó a mantenerlo próximo a la ciudadanía, y que el ruido ambiental tendió a esconderlo, creemos que políticos y ciudadanos trabajaron con una

más que notable sintonía. Además, el proceso de retorno permitió incorporar algunos cambios relacionados con temas que los ponentes no habían incorporado (por ejemplo, referencias al tercer sector o al pueblo gitano), que se habían redactado de manera insuficiente (temas de juventud y mujeres) o que no recogían de forma lo bastante adecuada la sensibilidad y las expectativas de determinados colectivos (medio ambiente y ámbito socioeconómico). En otros asuntos, no obstante, como en el caso de la protección de los animales, estos contactos no fueron suficientes para que determinadas materias se incorporaran a la propuesta de reforma del Estatuto finalmente aprobada.

4. LA PROPUESTA DE REFORMA SE APRUEBA EN EL PARLAMENTO DE CATALUÑA

El 28 de septiembre de 2005, el Parlamento de Cataluña inició la sesión del Pleno que debía debatir y votar la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El primer día de Pleno empezó con la presentación



Imagen del hemiciclo del Parlamento de Cataluña momentos después de la aprobación de la propuesta de reforma del Estatuto.

de la propuesta de reforma por parte de los representantes de los grupos parlamentarios; siguió con el debate y la votación de la enmienda a la totalidad presentada por el grupo parlamentario del Partido Popular de Cataluña, que fue rechazada; y finalizó con el debate y la votación de los tres primeros títulos. Al día siguiente, la sesión se retomó con el debate y la votación del resto de títulos, de las disposiciones y del preámbulo. Las negociaciones entre los grupos parlamentarios se llevaron a cabo hasta el último momento, lo que obligó a suspender el Pleno, cuya sesión se alargó hasta la 01.45 h. La votación de la totalidad del texto tuvo lugar el tercer y último día de Pleno, el 30 de septiembre de 2005. La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña fue aprobada con el resultado de ciento veinte votos a favor (de los grupos parlamentarios de *Convergència i Unió*, *Socialistes-Ciutadans pel Canvi*, *Esquerra Republicana de Catalunya* e *Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Alternativa*) y quince votos en contra (del grupo parlamentario del Partido Popular de Cataluña).

El nuevo Estatuto fue así aprobado por una amplia mayoría: cerca del 90% de los votos de los diputados y diputadas del Parlamento de Cataluña. El cuadro siguiente muestra los resultados de las votaciones del preámbulo, de los títulos y de las diferentes disposiciones del texto articulado.

CUADRO NÚM. 2. RESULTADO DE LA VOTACIÓN DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO

	A favor			En contra		
	Votos	%	Grupos	Votos	%	Grupos
Votación de la totalidad del texto	120	89	CiU SCC ERC ICV-EA	15	11	PPC
Preámbulo	120	89	CiU SCC ERC ICV-EA	15	11	PPC
Título preliminar	119	88	CiU SCC ERC ICV-EA	15	11	PPC

	A favor			En contra		
	Votos	%	Grupos	Votos	%	Grupos
Título I. De derechos, deberes y principios rectores	74	55	SCC ERC ICV-EA	61	45	CiU PPC
Título II. De las instituciones	134	99	CiU SCC ERC PP ICV-EA	0	0	-
Título III. Del poder judicial en Cataluña	120	89	CiU SCC ERC ICV-EA	15	11	PPC
Título IV. De las competencias	120	89	CiU SCC ERC ICV-EA	15	11	PPC
Título V. De las relaciones de la Generalitat con el Estado, con otras comunidades autónomas y con la Unión Europea, y de la acción exterior de la Generalitat	120	89	CiU SCC ERC ICV-EA	15	11	PPC
Título VI. De la financiación de la Generalitat y la aportación catalana a las finanzas del Estado	119	88	CiU SCC ERC ICV-EA	15	11	PPC
Título VII. De la reforma del Estatuto	135	100	CiU SCC ERC PP ICV-EA	0	0	-
Disposiciones adicionales	120	89	CiU SCC ERC ICV-EA	15	11	PPC
Disposiciones transitorias	120	89	CiU SCC ERC ICV-EA	15	11	PPC

	A favor			En contra		
	Votos	%	Grupos	Votos	%	Grupos
Disposición derogatoria	134	99	CiU SCC ERC PP ICV-EA	0	0	-
Disposiciones finales	120	89	CiU SCC ERC ICV-EA	15	11	PPC
El título	135	100	CiU SCC ERC PP ICV-EA	0	0	-

Fuente: Parlamento de Cataluña.

En este cuadro podemos ver cómo, de nuevo, el proceso de diálogo social y el debate político transcurrieron por caminos paralelos. El resultado de las votaciones por títulos es indicativo en este sentido. Mientras que los títulos sobre financiación, competencias o símbolos nacionales fueron aprobados por una amplia mayoría de los miembros de la cámara (algunos, como el que se refiere a las instituciones, por unanimidad), el título de derechos, deberes y principios rectores conllevó la formación de dos bloques de dimensiones similares: por un lado, los setenta y cuatro votos a favor de los grupos parlamentarios de Socialistes-Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana de Catalunya e Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Alternativa y, por el otro, los sesenta y un votos en contra de los grupos de Convergència i Unió y del Partido Popular de Cataluña. Del mismo modo, en el proceso participativo hubo un amplio acuerdo sobre la necesidad de reformular la financiación y las competencias, y de definir Cataluña como una nación, mientras que en el caso de los derechos, deberes y principios rectores hubo posiciones más diversas. Las cuestiones relacionadas con la definición y la aplicación de los derechos, deberes y principios rectores, además, generaron la parte más importante de las pro-

puestas: cinco de cada diez aportaciones hicieron referencia a ellos. Podemos apreciar, pues, cómo las discrepancias más importantes surgidas durante el proceso participativo –sobre el derecho a la educación o los derechos y las libertades civiles y políticas, por ejemplo– se volvieron a reproducir durante el debate y la negociación parlamentaria.

5. LA PROPUESTA DE REFORMA LLEGA AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Cinco días después de su aprobación, el 5 de octubre de 2005, el presidente del Parlamento de Cataluña registró la propuesta de reforma del Estatuto en el Congreso de los Diputados y la entregó en mano a su presidente. El debate y la votación sobre la toma en consideración de la propuesta tuvo lugar el 2 de noviembre de 2005 y fue aprobada por ciento noventa y siete votos a favor (de los grupos parlamentarios socialista, catalán (CiU), de Esquerra Republicana, vasco (EAJ-PNV), Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, Coalición Canaria-Nueva Canarias y Mixto), ciento cuarenta y seis en contra (del grupo parlamentario popular) y una abstención.

De este modo, el Congreso de los Diputados acordaba debatir la propuesta realizada desde el Parlamento de Cataluña y asumía el reto que le planteaba más del 70% de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña, como se recogía en un sondeo¹ sobre la propuesta de reforma encargado por el Gobierno de la Generalitat en el que el 71,4% de los encuestados manifestaba que Cataluña necesitaba un nuevo Estatuto. El Congreso, con independencia del contenido del texto, apostaba por debatirlo, una decisión que se alineaba con la opinión de la mayoría de la ciudadanía de Cataluña: el 51,6% de los encuestados creía que el Estatuto debería aprobarse a partir de una negociación. Pese a esto, la ciudadanía expresaba su fal-

ta de confianza en las posibilidades de aprobación del texto. El 54,5% de los encuestados creía que la propuesta de reforma del Estatuto no sería aprobada por el Congreso, frente al 29,7% que sí que lo veía posible.

El sondeo también revelaba que el 46,9% de los encuestados se mostraba muy o bastante satisfecho con la propuesta de nuevo Estatuto surgida del Parlamento, en contra del 22,4% que decía estar poco o nada satisfecho y el 12,5% que se mostraba indiferente. Algunas de las disposiciones más emblemáticas o innovadoras del nuevo texto conseguían el apoyo mayoritario de los encuestados:

CUADRO NÚM. 3. LA OPINIÓN DE LA CIUDADANÍA

	Sí	No			
¿Considera usted que Cataluña es una nación dentro del Estado español?	60,4%	31,5%			
¿Está de acuerdo con que el nuevo Estatuto otorgue igual consideración al catalán y al castellano?	79,7%	15,4%			
	Muy buena o buena	Regular	Mala o muy mala		
¿Cómo valora usted la propuesta de nuevo sistema de financiación que contiene el proyecto de nuevo Estatuto?	53,0%	19,9%	7,3%		
¿Cómo valora la propuesta de reconocimiento de nuevos derechos para los ciudadanos y las ciudadanas de Cataluña que contiene el proyecto de nuevo Estatuto?	52,1%	16,7%	4,1%		
¿Cómo valora usted la propuesta de nuevas competencias para Cataluña que contiene el proyecto de nuevo Estatuto?	55,9%	19,1%	5,4%		

Fuente: la propuesta de nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Octubre de 2005. (Estudio núm. 300 del Registro público de encuestas y estudios de opinión de la Generalitat de Cataluña).

Al margen de su satisfacción con el contenido concreto del texto, una amplia mayoría, aproximadamente tres de cada cuatro encuestados, consideraba que el nuevo Estatuto aportaría mejoras para la vida de los catalanes y catalanas, y que significaba un adelanto muy importante con respecto al de 1979.

1. La propuesta de nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Octubre de 2005. (Estudio núm. 300 del Registro público de encuestas y estudios de opinión de la Generalitat de Catalunya).

Así pues, después de más de un año de debate social y político, nos encontrábamos con una propuesta de reforma que gozaba de un amplio apoyo tanto en lo que respecta a sus contenidos como a su oportunidad. En esta última fase del proceso, no obstante, el debate –como no podía ser de otra manera– se había inclinado hacia el campo propio de las instituciones políticas. Por esta razón, era necesario recuperar la conexión entre sociedad civil y Estatuto que habíamos conseguido establecer en la primera fase del proceso participativo. Había que trabajar para devolver el Estatuto a la gente y esto significaba llevar a cabo una tarea pedagógica y explicativa para hacerlo comprensible y poner de manifiesto sus implicaciones en la vida de las personas. Asimismo, era necesario dar visibilidad al apoyo que el texto despertaba entre la ciudadanía, es decir, conseguir adhesiones, lo cual nos proporcionaría argumentos para rebatir una línea de opinión –tan persistente como poco demostrada– que repetía una y otra vez que el nuevo Estatuto no interesaba a la ciudadanía.



Uno de los anuncios publicados en la prensa.

6. EXPLICAR EL ESTATUTO Y CONSEGUIR ADHESIONES

Teniendo en cuenta estos condicionantes, diseñamos una campaña a partir de tres líneas de trabajo. La primera consistía en un plan de difusión en los medios de comunicación que explicaba que Cataluña había aprobado una propuesta de reforma del Estatuto que representaba un salto muy importante con respecto al texto de 1979. Con este objetivo, se emitieron anuncios de televisión, cuñas de radio y se publicaron anuncios en la prensa que mostraban las diferencias entre ambos textos a partir de enunciados comparativos simples, pero ilustrativos del avance que, en varios ámbitos, representaba el nuevo Estatuto. La campaña se inició el 1 de octubre, el día siguiente de la aprobación de la propuesta de reforma, y finalizó un mes después.

La segunda línea de trabajo, obtener adhesiones de la sociedad civil y de las instituciones de Cataluña, se inició en paralelo a la primera. Se trataba de que entidades, instituciones y asociaciones de la sociedad civil catalana

expresaran por escrito su apoyo al texto aprobado por el Parlamento de Cataluña. Para conseguirlo, se llevaron a cabo diversas iniciativas:

- Envío de quinientas cartas a todas las entidades que, de una manera u otra, habían participado en el debate sobre el nuevo Estatuto.
- Envío de mil cartas a las principales asociaciones y entidades de Cataluña.
- Una web con la posibilidad de adherirse en línea y de consultar el texto aprobado, documentos, enlaces, etc.
- Acuerdo de colaboración con la Federació de Municipis de Catalunya y la Associació Catalana de Municipis i Comarques para que todos los entes locales de Cataluña aprobaran mociones de apoyo al nuevo Estatuto.

- Anuncios en prensa, sobre todo de ámbito comarcal, pidiendo la adhesión a las numerosas entidades presentes en Cataluña y explicando cómo podían hacerlo.
- Contactar con los delegados territoriales del Gobierno para llegar a las entidades de todo el territorio. También con algunos delegados territoriales de los departamentos de la Generalitat para acceder a entidades de determinados ámbitos sectoriales.
- Trabajar con diferentes federaciones u organizaciones que engloban a otras y que podían facilitarnos el acceso a su red o, directamente, pedir a sus miembros que se adhirieran al nuevo Estatuto.

Por último, la tercera línea de trabajo, que iniciamos en el momento de redacción de estas líneas, pretende explicar los contenidos del nuevo Estatuto a la ciudadanía, sobre todo a fin de promover la participación en el referéndum de ratificación. La idea es elaborar una serie de documentos pedagógicos sobre el nuevo Estatuto, de carácter breve y muy didácticos, que se distribuirán entre la ciudadanía a través de varios medios. Algunos de los títulos propuestos son: los contenidos básicos del nuevo Estatuto, el nuevo Estatuto y las personas, el nuevo Estatuto y la inmigración, el nuevo Estatuto y la lengua, el nuevo Estatuto y la sostenibilidad, etc. Asimismo, como habíamos hecho en la fase inicial del proceso, habrá que organizar seminarios, conferencias y charlas utilizando como espacios de referencia las propias entidades, los municipios, las universidades, etc.

7. CONCLUSIONES

La experiencia del proceso participativo del nuevo Estatuto ha reafirmado dos de nuestras convicciones iniciales con respecto a la fase de retorno. La primera tiene que ver con lo que comentábamos en el apartado anterior. El viaje de retorno, del Gobierno a la sociedad civil, ha servido para enriquecer un texto que, a pesar de compartir los mismos fundamentos ideológicos, carecía, en ciertas materias, de la sensibilidad y los puntos

de vista que la sociedad civil le podía aportar. La inclusión de la referencia a la cultura del pueblo gitano en la propuesta finalmente aprobada por el Parlamento, que inicialmente no aparecía en el articulado, es un ejemplo palpable de cómo la fase de retorno puede enriquecer y fortalecer los contenidos del texto o de la decisión adoptada.

La segunda convicción que hemos podido confirmar con la experiencia del proceso participativo del nuevo Estatuto es que la fase de retorno es indispensable para evitar, dentro de lo posible, decepciones y esperanzas truncadas, y, más a largo plazo, construir una relación de confianza mutua entre ciudadanía e instituciones políticas. Como hemos dicho anteriormente, creíamos que la gente podía entender que sus aportaciones no fueran incorporadas al texto del nuevo Estatuto, pero, en cambio, lo que no aceptaría es que no se le ofreciera ninguna explicación del porqué de esta decisión. A lo largo de todo el proceso participativo dejamos muy claro que nuestro compromiso era escuchar y analizar todas las aportaciones y, por último, explicar cuál había sido el resultado del debate, qué se había hecho con las demandas y preocupaciones ciudadanas. El ejercicio de la responsabilidad pública consiste precisamente en esto, en dar la cara ante los participantes, en ser capaces de explicar por qué se ha escogido una alternativa y no otra. Aunque nosotros, ni tampoco el Gobierno de la Generalitat, no éramos responsables directos de las decisiones acordadas, decidimos asumir esta tarea porque creímos que la fase de retorno fortalecía el papel de las instituciones políticas y su relación con la ciudadanía. Las instituciones hacen lo que les corresponde, decidir y actuar, pero lo hacen de una manera diferente a como se había hecho hasta ahora: con la participación de la gente y, una vez valorado el conjunto de alternativas propuestas, justificando sus decisiones.

El procedimiento para la aprobación de la reforma del Estatuto, no obstante, es un caso peculiar, puesto que prevé uno de los pocos instrumentos a través de los cuales la ciudadanía puede participar directamente en la toma de decisiones: el referéndum. Sin embargo, estamos convencidos de que ésta es una posibilidad que una parte importante de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña desconoce. Sin su voto positivo, no hay re-

forma del Estatuto. Pero es que, además, un voto positivo con una baja participación es un Estatuto que nace debilitado en su legitimidad. Nuestra labor debe ser, pues, hacer evidente que el responsable último de ratificar el texto surgido del entramado institucional es el pueblo de Cataluña, promover su participación en el referéndum y explicarle el contenido de la propuesta para que pueda tomar una decisión consciente e informada. En esto trabajamos desde ahora en adelante.