

# Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso *Consensus* en Cataluña

Pedro Prieto Martín ([pprietom@uoc.edu](mailto:pprietom@uoc.edu))

*Directora: Rosa Borge Bravo*

*Universidad Oberta de Catalunya*

*30 de septiembre de 2004*

---

## **Abstract**

En este artículo se analizan las primeras fases de construcción e implantación de *Consensus* (<http://www.e-consensus.org>), una herramienta de participación ciudadana basada en la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) y orientada al ámbito municipal catalán. Construido entre 2001 y 2004 por un consorcio de instituciones y ayuntamientos de Cataluña, y actualmente puesto a disposición de todos los consistorios catalanes, el proyecto *Consensus* no sólo ilustra algunas de las problemáticas y potencialidades asociadas a la construcción de este tipo de sistemas compartidos, sino que muestra a su vez elementos clave de la participación ciudadana municipal.

Nuestro análisis del desarrollo funcional, histórico e institucional del proyecto, pone de manifiesto el momento de expansión y maduración por el que atraviesa la participación ciudadana, al tiempo que muestra las ventajas que la utilización de sistemas compartidos aporta en los entornos municipales: reducción de costes, mejores y más variadas funcionalidades, facilidad de mantenimiento, mejora conjunta del sistema, así como el establecimiento de redes de aprendizaje.

Finalmente, el estudio pone de manifiesto el efecto positivo que la introducción de prácticas de participación ciudadana puede tener sobre el funcionamiento general del ayuntamiento, así como el estímulo que éstas pueden ejercitar sobre los procesos de modernización y transformación de las administraciones locales.

## **English Abstract**

This article analyzes the first phases of construction and introduction of *Consensus* (<http://www.e-consensus.org>), a tool for citizen participation based in the use of Information and Communication Technologies (ICTs), within the municipalities of the Catalan area. Built between 2001 and 2004 by a consortium of institutions and town councils of Catalonia, and currently being made available to all Catalan cities, the project *Consensus* not only illustrates some of the issues and potentials associated to the construction of this kind of shared systems, but shows key elements regarding citizen participation in the municipal environment.

Our analysis of the functional, historical and institutional development of the project shows the moment of expansion and maturity that citizen participation is going through, as well as the advantages that the use of shared systems provides in the municipal environments: cost reduction, better and more varied functionality, easiness of maintenance, joint improvement of the system, as well as the emergence of learning networks.

Finally, the study shows the positive effect that the introduction of practices of citizen participation can have on the general operation of town councils, as well as the stimulus that these can exercise on the processes of modernization and transformation of the local administrations.

**Palabras clave:** Participación ciudadana, participación electrónica, TICs, modernización municipal, *Consensus*, democracia participativa, Cataluña

---

## 1. Introducción y marco teórico

El objetivo de este artículo es permitir al lector, a partir del análisis de la experiencia "*Consensus, ciudadanos en xarxa*", profundizar en el estudio de las políticas de participación ciudadana en el ámbito municipal y las ventajas que la utilización de las TICs aporta a su promoción.

### 1.1. La participación ciudadana y el ámbito local

Los gobiernos municipales viven en la actualidad un momento de crisis caracterizado por la ampliación de su marco de influencia y la transformación de sus dinámicas internas. Unos cambios que están afectando internamente a la organización administrativa de los ayuntamientos y externamente a los distintos agentes con los que estos se relacionan diariamente: los ciudadanos y las instituciones gubernamentales.

Brugué y Gomà (1998) apuntan a dos factores como causas de este proceso de atribución de nuevas responsabilidades a los gobiernos locales: por un lado, la incapacidad de los Estados para atender a los cambios exigidos por la globalización y por otro, la diversificación de las demandas sociales de la ciudadanía.

Detrás de los procesos de descentralización administrativa a los que lleva este nuevo protagonismo otorgado a los gobiernos locales subyace también la voluntad de volver a relegitimizar unos estados-nación que se encuentran actualmente en crisis. Esta transmisión de poder permite a las administraciones centrales concentrarse en el ámbito de los flujos globales de poder, riqueza y comunicación, mientras ceden a los gobiernos locales la gestión de la cotidianidad política y económica de las personas (Castells y Ollé 2004: pp. 22). Se configura con ello lo que Castells (2000) denomina *Estado-red*, en el que las relaciones entre la constelación de actores involucrados en la gobernanza, a través de sus distintos niveles jerárquicos, se organizan según una estructura de red. Esta reconfiguración del papel de los gobiernos locales hace necesario un cambio en tres direcciones: una renovación de las unidades administrativas municipales que permita alcanzar una mayor eficiencia en la prestación de servicios al ciudadano, la reconfiguración de sus conexiones tanto con los niveles políticos superiores como con otros gobiernos locales y la profundización en la democracia representativa mediante nuevas fórmulas de participación ciudadana (Castells y Ollé 2004: pp. 22-23).

A este respecto, Font et al. (2000) justifican la creciente necesidad de las administraciones de apoyarse en la participación ciudadana con el desequilibrio que existe entre una realidad socio-política que evoluciona rápidamente y unos mecanismos representativos democráticos que apenas han sido renovados desde su implantación. Brugué et al. (2003: pp. 29) señalan además cómo en las últimas décadas se ha desarrollado una ciudadanía más activa, mejor educada, menos sumisa y más exigente con las instancias político-

administrativas, que “si bien mantiene su apoyo a la democracia, respeta cada vez menos a la autoridad” (Inglehart 1999).

Los gobiernos locales son las instancias administrativas con las que más frecuentemente interactúan los ciudadanos (Clayton Thomas 2004: pp. 76-79), y ocupan un lugar privilegiado en las relaciones con éstos por su capacidad para incidir y resolver sus problemas cotidianos. Paralelamente, las instituciones municipales se enfrentan a una situación de capacidad administrativa limitada, de escasez de recursos y de problemas de legitimidad. Ante esta situación, Goss (2001) argumenta que se hacen necesarias las modificaciones no sólo en las estructuras administrativas de los gobiernos locales, sino cambios también en la mentalidad de los ciudadanos y de las mismas administraciones, de forma que se extienda el sentimiento de lo que ella denomina “contribución al proyecto común”. El ciudadano ha de poder verse como elemento activo y creador de valor público, por medio de su participación en los asuntos públicos.

Con este objetivo, las formas tradicionales de participación ciudadana, basadas en la interacción con el sector vecinal y asociativo municipal, están siendo modificadas a favor de otras prácticas más basadas en lo individual y mixto (Ziegenfuss 2000). Así, están surgiendo nuevas herramientas y experiencias de participación que van siendo puestas en práctica en todo el mundo (Anttiroiko 2004: pp. 40-43; Rodríguez Álvarez 2002: pp. 22-23). La acumulación de experiencias va mostrando cómo, frente a la supuesta falta de motivación y ausencia de deseo de participación por parte de los ciudadanos, la mayoría de las personas que intervinieron en procesos participativos expresan comúnmente altos niveles de satisfacción y el deseo de tomar parte más a menudo en este tipo de experiencias (Slaton y Arthur 2004: pp. 128).

## **1.2. Modernización electrónica de la administración municipal**

Son muchas las expectativas depositadas desde los círculos políticos y académicos en los beneficios que la introducción de las TICs traerá a la gestión de las administraciones públicas. En un artículo publicado por la revista *The Economist* (2000), se afirma que “las transformaciones causadas por la diseminación de Internet en el sector público son consideradas el comienzo de una profunda revolución de la gobernanza y de la administración pública en general”. De manera similar, un informe más reciente de la OECD (2003), publicado bajo el título “*The e-government imperative*”, afirma que el gobierno electrónico lleva a una mayor eficiencia, mejora los servicios gubernamentales, ayuda a alcanzar objetivos políticos específicos, puede constituir una importante contribución para la reforma administrativa y contribuye a acrecentar la confianza entre los gobiernos y los ciudadanos.

Sin embargo, parece que tanto la modernización administrativa como la introducción de las TICs no son procesos determinados por los avances tecnológicos, sino el resultado de una co-evolución entre la tecnología y el entramado institucional. En esta línea, Anttiroiko (2004: pp. 38-40) señala que si

bien las TICs tienen potencial para reestructurar el gobierno, fortalecer la democracia y crear una relación más estrecha entre las administraciones públicas y los ciudadanos, es necesaria una cierta madurez general del entorno organizativo y social para poder aplicar plenamente las TICs a la gobernanza pública.

Presionados para que presten sus servicios con mayor eficiencia, algunos gobiernos municipales buscan mejorar la prestación de servicios públicos a los ciudadanos por medio de la introducción de NTIC, con el fin de provocar, indirectamente, una transformación y modernización internas. A pesar de ello, esta transformación interna no tiene necesariamente por qué producirse, como demuestra el estudio llevado a cabo por Aibar y Urgell (2004: pp. 366, 371) sobre el portal inter-administrativo catalán, en el que queda de manifiesto la precariedad del vínculo existente entre las innovaciones tecnológicas y los cambios en las estructuras de la Administración. Causa de ello es la distancia cultural actual entre el contexto de diseño de los servicios (personal técnico de los ayuntamientos, consultores, etc.) y el contexto real de implementación de éstos (personal administrativo, funcionarios, etc.), que lleva a que los nuevos procesos apoyados en las NTIC y los procedimientos tradicionales sean difícilmente integrables.

En la misma línea investigativa, Wong y Welch (2004) comprueban, a través del estudio empírico de las webs gubernamentales de catorce países, que el supuesto efecto positivo de las iniciativas de gobierno electrónico sobre la *accountability* (transparencia y rendimiento de cuentas) depende en un alto grado del estilo burocrático pre-existente en la organización.

En cuanto a las áreas en las que se están aplicando las nuevas tecnologías, diversos estudios de *benchmarking* y análisis de webs administrativas, tanto en el ámbito catalán (Salvador et al. 2004: pp. 26), como en el europeo (Trechsel et al. 2003: pp. 24) y el mundial (Holzer y Kim 2004: pp. 35; Rohleder y Jupp 2003) muestran cómo el área de participación, y en general cuanto tiene que ver con la democracia electrónica, es una de las menos desarrolladas por las instituciones públicas. Las webs de las administraciones favorecen la provisión de información y los trámites administrativos con los ciudadanos, más que la realización de consultas, la promoción de foros de discusión o incluso el establecimiento de direcciones de correo electrónico fiables desde donde el ciudadano pueda comunicar sus opiniones y preocupaciones.

Los gobiernos municipales, precisamente por ser los primeros intermediarios de los ciudadanos en su contacto con la administración pública, ocupan una posición privilegiada en esa tendencia actual a ofrecer servicios a los ciudadanos mediante TICs. Rosén (2001: pp. 3) señala además que las webs municipales constituyen actualmente una de las principales fuentes que los ciudadanos consultan para obtener todo tipo de información local, que son más visitadas que las de cualquier otra administración pública y que inspiran un mayor grado de confianza en el ciudadano. Sin embargo, los ayuntamientos,

más que cualquier otra administración, enfrentan el problema de falta de recursos y de personal cualificado que les permitan abordar los procesos de reforma y modernización que los ciudadanos están demandando.

Cabe mencionar que la literatura existente sobre el área de promoción de la democracia y la Participación Ciudadana mediante TICs resulta decepcionante, especialmente la referida al ámbito local (Canals y Martí 2003: pp. 23-25). Aunque se han publicado multitud de estudios, son escasos aquellos que logran ofrecer una aproximación comprensiva, multidisciplinar y metodológicamente interesante que analice el impacto de las TICs sobre la esfera política pública (Wilhelm 2000). Abundan comparativas genéricas de webs gubernamentales, recopilaciones de casos y *best practices*, encuestas a los ciudadanos sobre sus usos de Internet... pero en la mayoría de los casos adolecen de la necesaria profundidad y de una conveniente conexión entre teoría y práctica<sup>1</sup>.

Faltan por ello todavía investigaciones, tanto cualitativas como cuantitativas, que permitan medir y valorar los resultados de estrategias gubernamentales concretas, basadas en TICs y diseñadas para alcanzar metas democráticas específicas. No existen actualmente estudios comparativos con la profundidad y minuciosidad suficiente como para hacer contribuciones significativas a la concepción y desarrollo de proyectos de democracia electrónica (Cliff 2004: pp. 6). No obstante, en algunos ámbitos van alcanzándose mayores grados de concreción y madurez. Tal es el caso del *ranking* comparativo de todas las grandes ciudades alemanas, centrado específicamente en la participación electrónica, que ha sido publicado recientemente por Bräuer (2004) o del estudio sobre el papel que las TICs están desempeñando para el fortalecimiento de la participación ciudadana en Méjico (Kossick 2004).

En este contexto es, precisamente, donde se encuadra la pertinencia de la presente investigación y del estudio de la experiencia *Consensus*. *Consensus* es una plataforma de Participación Ciudadana a través de Internet, de carácter intermunicipal -esto es, compartida por una red de ayuntamientos-, que fue desarrollada en Cataluña a lo largo de los últimos años, mediante la cooperación de un conjunto de instituciones procedentes de ámbitos muy diferentes: un socio tecnológico -el Institut Català de Tecnologia (ICT)-, una entidad con amplio conocimiento y experiencia en temas de Participación Ciudadana -la Fundació Jaume Bofill-, el consorcio de ayuntamientos catalanes Localret -con gran capacidad para coordinar a los municipios- y un grupo de doce ayuntamientos de tamaño medio (entre 14.000 y 208.000 habitantes<sup>2</sup>).

No es casualidad que el proyecto se iniciase en Cataluña. La municipalidad de la región catalana, en comparación con el marco estatal, presenta un alto grado de desarrollo tanto en la variedad y extensión de sus experiencias de participación ciudadana, como en las cotas de penetración de las TICs (Brugué

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, los casos incluidos en (Szeremeta, del Rosario-Duluc et al. 2003).

<sup>2</sup> Datos poblacionales del Instituto Nacional de Estadística (INE), (<http://www.ine.es>).

et al. 2003: pp. 34-35; Subirats et al. 2001). La propia sociedad catalana se caracteriza por poseer niveles altos de sociabilidad y de densidad asociativa (Castells et al. 2002: pp. 415-426). Por su parte, los ayuntamientos de esta Comunidad Autónoma presentan mayores niveles de colaboración y asociacionismo intermunicipal que en otras regiones españolas, y la calidad de sus webs municipales está entre las más valoradas de España<sup>3</sup>.

El objetivo del proyecto *Consensus* era crear una herramienta versátil, que apoyase los procesos de participación realizados en los municipios y les diera una contrapartida virtual, facilitando la comunicación entre los ayuntamientos y los ciudadanos. Se deseaba mostrar que la participación ciudadana deliberativa y de calidad puede ser realizada de manera eficiente, apoyándose en Internet.

Para ello, al tiempo que se construía la herramienta y se realizaban las pruebas piloto, fue estableciéndose una comunidad de aprendizaje e intercambio de experiencias que ha permitido a los ayuntamientos integrantes profundizar en su conocimiento de las posibilidades de la participación ciudadana. La "Comunidad Consensus", integrada por las instituciones promotoras y por todos los ayuntamientos que utilizan *Consensus*, se plantea continuar creciendo y establecerse como un foro de reflexión y práctica que permita mejorar los procesos participativos de los ayuntamientos y continúe perfeccionando la herramienta, adaptándola a nuevos requisitos de carácter tanto funcional como tecnológico.

Tanto por las funcionalidades de la propia herramienta, como por su singular proceso de diseño y construcción que dio nacimiento a la Comunidad antes mencionada, el estudio del "caso Consensus" se presenta como una oportunidad para avanzar en el conocimiento teórico-práctico de las relaciones entre TICs y participación ciudadana. Pudiendo contribuir tal vez este conocimiento al éxito de futuras iniciativas que se desarrollen en este campo.

La investigación se basó principalmente en la realización de entrevistas a miembros de las instituciones y los ayuntamientos participantes en *Consensus* que, en su conjunto, fueron definiendo ante el investigador una imagen del proyecto, de su proceso de maduración, su momento actual y sus potenciales futuros.

A partir de las conversaciones con los responsables municipales, sobre sus problemas, sus experiencias, planes e impresiones... fue también perfilándose una imagen del actual momento crítico de eclosión que la participación ciudadana atraviesa en el ámbito municipal catalán. De estas dos realidades que los informantes esbozaron durante las entrevistas es reflejo este estudio.

El punto de partida de este estudio es de naturaleza descriptiva: la experiencia *Consensus* en el contexto actual de la participación ciudadana

---

<sup>3</sup> En la última Radiografía de las webs municipales del diario El País, del 24 de Junio de 2004 (Ciberpaís 2004), seis de las doce webs municipales con la mejor puntuación correspondían a ayuntamientos catalanes.

municipal en Cataluña. Nos preguntamos: ¿qué lugar ocupa Consensus en el desarrollo de la participación ciudadana en los ayuntamientos catalanes?

A partir de esta primera pregunta surgieron otras hipótesis más concretas a las que hemos intentado dar respuesta:

- ¿Se ajustan los sistemas de carácter intermunicipal, en que una instancia central es compartida por distintos ayuntamientos, a la realidad municipal? ¿Cuáles son, en su caso, las ventajas más importantes que aportan a los municipios?
- ¿Repercute positivamente la introducción de prácticas de participación ciudadana y su promoción mediante TICs en el funcionamiento del ayuntamiento en general?, ¿cuál es el efecto que la Participación Ciudadana tiene sobre las otras áreas del ayuntamiento?

Para dar respuesta a estas preguntas y contribuir con ello al desarrollo del estudio de la participación ciudadana, se elaboró una base metodológica que se adaptara a las exigencias de la investigación.

## 2. Metodología

El diseño metodológico que se aplicó a este estudio se basó fundamentalmente en la realización de entrevistas semi-estructuradas en profundidad a miembros de los ayuntamientos e instituciones que integran *Consensus*. Para garantizar una comprensión profunda del caso, se recurrió además a una metodología cualitativa combinada de cuestionarios cerrados y consulta documental.

### 2.1. *Pertinencia de las entrevistas semi-estructuradas*

En este trabajo, se ha elegido el estudio de caso como aproximación metodológica, un método de investigación cualitativo adecuado para los análisis explorativos (Rommes 2002) como el de esta investigación: el análisis de las iniciativas de participación desarrolladas en Internet por parte de los ayuntamientos integrantes del proyecto *Consensus* en Cataluña.

Uno de los factores determinantes a la hora de optar por la entrevista en profundidad como método de investigación, fue la constatación de que nuestros informantes -en su mayoría técnicos y políticos municipales- disponían de poco tiempo para atendernos, lo que hacía del uso de otras técnicas cualitativas algo casi imposible. La entrevista en profundidad es el método de investigación cualitativo preferible en aquellos casos, como el nuestro, en los que existe una limitación de tiempo de investigación (Taylor y Bodgan 1984).

En esta investigación nos hemos centrado en Cataluña y el proyecto *Consensus*, y más concretamente en las experiencias e impresiones de algunos

de los responsables de las instituciones que lo integran. A partir de sus testimonios, de carácter claramente subjetivo, nos hemos podido acercar a la realidad del proyecto *Consensus*, para esbozar posteriormente cuál es la situación de la participación ciudadana en los municipios catalanes. Las generalizaciones que puedan hacerse a partir de nuestros resultados, así como posibles investigaciones futuras para completarlos, han sido perfiladas en las conclusiones finales.

## **2.2. Informantes y recogida de datos**

En la fase preparatoria de la investigación, se efectuó una revisión de la literatura existente que nos permitiera situar el caso *Consensus* en el marco de los más importantes enfoques teóricos relacionados con su ámbito. La literatura considerada incluía tanto artículos, estudios y monografías, como el análisis de otros proyectos similares, y cubría principalmente las áreas temáticas de participación ciudadana, democracia electrónica, utilización de TICs en la administración municipal y modernización de las administraciones. En cuanto al ámbito geográfico, primamos las fuentes referidas al entorno más cercano al proyecto: primeramente Cataluña, luego España y ya en menor grado el marco europeo y mundial. Adicionalmente, se analizó documentación diversa sobre el sistema *Consensus*, así como las evaluaciones de alguno de sus proyectos piloto<sup>4</sup>.

Posteriormente, y sobre esta base teórica, elaboramos un cuestionario electrónico dirigido a los cargos técnicos y políticos de las áreas de participación ciudadana de los ayuntamientos, así como a los representantes de las instituciones impulsoras: Institut Català de Tecnologia (ICT), Localret y la Fundació Jaume Bofill.

Se contactó por vía telefónica a los ayuntamientos, preguntando por los responsables del área de participación y del proyecto *Consensus* -no siempre supieron orientarnos-.

Tras un primer contacto escrito en que se explicaban los objetivos y metodología del proyecto, y una posterior comunicación telefónica en que se solicitaban los datos de los informantes, se les hizo llegar por correo electrónico el enlace a la web del proyecto (<http://www.eparticipacion.org>), desde donde se podía contestar el cuestionario.

El cuestionario evaluaba las impresiones del informante sobre temas de participación ciudadana y de utilización de TICs, al tiempo que daba cuenta, en su caso, de las prácticas existentes en su ayuntamiento.

El objetivo de este cuestionario era poder seleccionar de entre los ayuntamientos los más relevantes para una segunda fase de entrevistas personales, así como ayudar a definir el guión para éstas. Por ello, cada pregunta del cuestionario permitía introducir comentarios abiertos.

---

<sup>4</sup> Las referencias principales que han resultado de esta revisión, pueden encontrarse en los apartados de *Bibliografía* y *Otra documentación consultada*, al final del artículo.

En ningún caso se pretendía que las respuestas al cuestionario tuvieran significación estadística, pues se contaba con que el índice de respuesta sería modesto: finalmente, 14 personas pertenecientes a 8 de las 14 instituciones que fueron contactadas lo respondieron.

Entre el 12 y el 22 de julio de 2004, se llevaron a cabo las mencionadas entrevistas personales, en las dependencias de las propias instituciones y ayuntamientos: Fundació Jaume Bofill, Localret, ICT y los ayuntamientos de Cardedeu, Mataró, Sant Feliu de Llobregat, Vic y Manresa. Se consideró que las diferencias de tamaño, localización, formaciones políticas en el equipo de gobierno y proyectos pilotos realizados en *Consensus* por estos ayuntamientos, así como la distinta responsabilidad técnico-política que los informantes ofrecían una variedad suficiente para proporcionar diferentes perspectivas al estudio. En total, se llevaron a cabo 16 entrevistas: 4 miembros de las instituciones impulsoras, 3 concejales/as responsables del área de participación ciudadana, 3 jefes/as del área de participación, 4 técnicos de participación y 2 técnicos del área de comunicación y *web*.

Las entrevistas fueron de tipo semi-estructurado; fueron conducidas por el investigador siguiendo un guión básico, manteniéndose abiertas a los temas que los entrevistados incorporaban por su propia iniciativa. Al comienzo de cada entrevista se expusieron brevemente los objetivos del estudio, se señaló el carácter confidencial de las entrevistas y se solicitó permiso para grabarlas. En todos los casos no hubo inconveniente por parte de los informantes.

Las entrevistas fueron posteriormente transcritas y se llevó a cabo una labor de análisis, agrupando los componentes conceptuales más relevantes para el presente estudio.

### 3. Resultados y discusión

En este apartado damos cuenta de los resultados más importantes de la investigación, a lo largo de dos secciones principales: una dedicada a la propia experiencia "*Consensus, ciutadans en xarxa*" y otra sobre la participación electrónica en general. Al final del epígrafe y de forma breve, se reflexiona sobre la viabilidad de extender el proyecto *Consensus* más allá del ámbito de Cataluña.

La primera sección comprende el relato del proceso de creación de *Consensus*, la evolución institucional acontecida en el marco del proyecto, la descripción del sistema -que engloba un inventario de las funcionalidades que la herramienta ofrece a los ayuntamientos, el uso que éstos hacen y planean hacer de ella y cómo la valoran ahora que concluyó la primera fase de revisión y mejora-, una caracterización de la "*Comunidad Consensus*" -red de intercambio de experiencias integrada por las instituciones promotoras y por todos los ayuntamientos que utilizan *Consensus*- y finalmente, algunas conjeturas

sobre la posibilidad de extender el uso de *Consensus* más allá de las fronteras de Cataluña.

El segundo epígrafe gira en torno a la *participación electrónica* e incluye las ideas más importantes sobre las que nuestros informantes reflexionaron durante las entrevistas. Se parte de una descripción del estado actual de la participación ciudadana, para posteriormente abordar las problemáticas asociadas tanto a la participación como a la participación electrónica.

Como consecuencia de la vocación divulgativa con la que nace este artículo, algunas de las ideas expuestas en esta sección podrían tal vez parecer demasiado elementales y de poca relevancia al lector. Sin embargo, nuestra experiencia de campo nos ha mostrado que los ayuntamientos se encuentran en estadios de evolución distintos en lo que se refiere a su entendimiento de la participación ciudadana y al nivel de profesionalización con que la practican, y hemos creído importante que nadie quedara excluido de la comprensión de nuestro estudio.

A lo largo de todo este apartado dedicado al análisis de los resultados hemos cedido la palabra a los informantes, dejando que ellos, los protagonistas que idearon, construyeron e hicieron que *Consensus* madurara hasta ser hoy una realidad que da sus primeros pasos, hablen. Y que con sus palabras transmitan el testigo de esta experiencia al lector. Por cuestión de confidencialidad y de respeto al anonimato se han omitido los nombres de los entrevistados. Sólo en los casos en los que se consideró necesario, se hace referencia al cargo y el tipo de organización del informante.

### **3.1. *Consensus, ciutadans en xarxa***

#### *3.1.1. Historia de la iniciativa*

El proyecto *Consensus* surge en el año 2000 con el objetivo de ofrecer a los ayuntamientos una herramienta de participación ciudadana a través de Internet que facilitase y promoviera la transmisión de información entre responsables municipales-ciudadanos y estimulase la realización de consultas y experiencias de participación ciudadana. En este contexto y para la consecución de los anteriores objetivos, se proporcionaría la necesaria orientación metodológica para la organización de procesos participativos que permitiera implantar y utilizar exitosamente la herramienta en cualquier municipio.

Los impulsores del proyecto fueron tres instituciones catalanas, de naturaleza y carácter dispares:

- El *Institut Català de Tecnologia (ICT)*: fundación privada creada en 1986 con el objetivo de facilitar la adaptación de las empresas al cambio tecnológico, mediante I+D, asesoramiento, formación e información. En el momento del

nacimiento de *Consensus* habían realizado ya un proyecto en el ámbito municipal y deseaban profundizar su experiencia en este área. Sobre ellos recayó el peso del liderazgo tecnológico: se ocuparon de una parte importante del diseño de la herramienta, así como de su construcción y administración.

- *Localret*: consorcio de ayuntamientos catalanes, que promueve el desarrollo de las TICs en las administraciones locales desde 1997. Localret impulsa, desde un enfoque participativo, la realización de planes estratégicos de posicionamiento de los ayuntamientos frente a las Nuevas Tecnologías. Uno de sus mayores intereses gira en torno a la "estandarización de procedimientos y aplicativos entre los ayuntamientos". En *Consensus*, asumió el papel de coordinador e intermediario con los ayuntamientos.
- La *Fundació Jaume Bofill*: fundación cultural privada creada en 1969, entre cuyos objetivos se cuenta la estimulación de los valores de la democracia y la participación entre los ciudadanos. La Fundación tiene un gran conocimiento y reconocida experiencia en el desarrollo de programas de innovación metodológica y tecnológica para la participación ciudadana. Tras la experiencia previa del proyecto *democracia.web* de promoción de la participación en el parlamento catalán, la Fundación deseaba desarrollar una herramienta similar para el ámbito municipal.

El proyecto inicial, financiado por el programa PROFIT<sup>5</sup> del Ministerio de Industria, preveía un año para el diseño de la herramienta y otro para la realización de una prueba piloto. La herramienta se instalaría posteriormente en los servidores de cada uno de los ayuntamientos que desearan utilizarla.

Pero poco después de ser iniciado el proyecto, se comprobó que su desarrollo requería una financiación mayor, por lo que se decidió dar entrada a un grupo de diez ayuntamientos<sup>6</sup> que además de aportar fondos, contribuirían al desarrollo de la herramienta, al realizar cada uno de ellos una prueba piloto<sup>7</sup>.

La intervención de los ayuntamientos desde la fase de diseño tuvo una importancia vital para la evolución de *Consensus* al provocar:

- *Revisión más profunda de la herramienta*. Las múltiples pruebas piloto desarrolladas, así como la gran cantidad de técnicos que la utilizaron, proporcionaron una cantidad de *feed-back* mucho mayor, que permitió "detectar muchísimos problemas, sobre todo de usabilidad y diseño".

---

<sup>5</sup> El programa PROFIT agrupa las ayudas públicas destinadas a estimular actividades de investigación y desarrollo tecnológico en empresas y otras entidades.

<sup>6</sup> Inicialmente fueron Cardedeu (con una población de 13.870 habitantes), Granollers (55.913), Manresa (67.269), Mataró (111.879), Rubí (64.848), Sabadell (191.057), San Cugat del Vallès (63.132), Sant Feliu de Llobregat (41.543), Terrassa (184.829) y Vic (35.354). Posteriormente se incorporaron también Barberà del Vallès (27.153) y Badalona (214.440). Datos del Instituto Nacional de Estadística del año 2003.

<sup>7</sup> Las pruebas piloto fueron de naturaleza diversa, abarcando desde la elaboración de las Agendas 21 a Planes de Cultura o Planes Estratégicos. En todos los casos estuvieron vinculadas con un proceso participativo presencial.

Gracias a su intervención en el diseño, *Consensus* puede considerarse como una herramienta *“pensada desde abajo por los técnicos municipales”*.

- *Conveniencia de hosting centralizado*, esto es, que una instalación central del sistema sea utilizada por todos los ayuntamientos. Ya durante las fases de prueba, en que se aplicaban cambios y mejoras frecuentes al sistema, se vio que resultaba conveniente tener un solo sistema accesible para todos los consistorios. Se comprobó asimismo que este modelo era el que más se ajustaría a la realidad municipal: había, por ejemplo, ayuntamientos en que *“los técnicos informáticos no querían llevar el proyecto, pues lo consideraban algo externo”* y *“había ayuntamientos que no tenían la infraestructura necesaria para instalar el sistema. Ni personal, ni servidor... ni nada”*.
- *Surgimiento de redes de aprendizaje dentro de los ayuntamientos*. Las pruebas piloto mostraron que *“los técnicos de participación e Internet no se llevan bien. No creen en ello ni saben muy bien cómo usarlo”*. *“Las pruebas que mejor resultaron fueron aquellas en que técnicos de participación y web trabajaron juntos”*. Por medio del trabajo en *Consensus*, se favoreció que se adquiriese en los ayuntamientos una *“mentalidad de Internet”*.
- *Surgimiento de redes de aprendizaje entre los ayuntamientos*. *“Mucho más interesante que el ‘producto’ ha sido el proceso. Las relaciones que se han montado, las sinergias que se han montado en todos los ayuntamientos, entre los técnicos (...) la maduración que hemos hecho todos del tema de la participación electrónica”*. Este proceso, que *“fue creando entre los técnicos de los ayuntamientos complicidades”*, cristalizaría en la decisión de crear la Comunidad *Consensus*, para institucionalizar el aprendizaje y el intercambio de experiencias.

Los problemas que se enfrentaron antes y durante el desarrollo de las pruebas piloto creemos que son ilustradoras de las dificultades que enfrentan la mayoría de los proyectos de gobierno electrónico. Los más destacados fueron:

- *Retrasos importantes en la entrega de la primera versión del sistema*. A pesar de que este tipo de retrasos son habituales en la mayoría de los proyectos relacionados con las Nuevas Tecnologías, en este caso afectaron al desarrollo de algunas de las pruebas piloto. Éstas estaban vinculadas a procesos presenciales y debían respetar su calendario, por lo que sólo pudieron utilizar parcialmente la herramienta.
- *Problemas de usabilidad y diseño de la primera versión de Consensus*. *“En la primera fase, el planteamiento era muy desde el punto de vista técnico. No estaba pensado para que lo utilizara un ciudadano de a pie, sino una persona muy habituada a Internet y a un lenguaje muy técnico”*. El diseño, aunque se había realizado conjuntamente, había sido liderado principalmente por el ICT, una institución marcadamente tecnológica con apenas experiencia en los procesos municipales. Esto explicaría el distanciamiento que se dio entre el contexto de diseño y el de utilización (Aibar y Urgell 2004) en esta primera fase.

- *Tensiones causadas por diferencias de opiniones y cultura organizativa entre las instituciones participantes.* Lo que la Fundació y Localret veían como “deficiencias” que debían subsanarse, para el ICT eran “mejoras” que no habían sido especificadas y se escapaban del diseño inicial. La forma de abordar proyectos en organizaciones más ‘técnicas’ suele diferir de la de los ‘entes públicos’, lo que obligó a los integrantes del proyecto a superar las tensiones iniciales y a aprender a trabajar conjuntamente en el marco de Consensus: tras un momento de crisis, se produjo finalmente el ajuste entre las tres instituciones promotoras: “*desde entonces (...) hemos podido hacer un trabajo de colaboración. (...) Todo muy fluido y muy bien*”.

Tras la finalización de las pruebas piloto, era para todos evidente la necesidad de realizar mejoras en la herramienta antes de que pudiera ser plenamente operacional. Por ello, durante el año 2003 y los primeros meses de 2004, y gracias a la financiación recibida de la *Generalitat de Catalunya*, se desarrolló *Consensus II*, una nueva versión del sistema que además de subsanar las deficiencias incluía algunas nuevas funcionalidades.

El proceso de diseño de esta segunda fase se benefició de todos los avances aportados por el aprendizaje institucional previo. Los ayuntamientos tuvieron un papel más activo, y se contó además con los servicios de una empresa especializada en diseño.

Como resultado se obtuvo un sistema mucho más maduro. “Las primeras sesiones que hicimos enseñándoles *Consensus II... se les veía otra cara... ¡daban hasta aplausos!*”. “*Ahora los fallos, las cosas que podrías mejorar, son ya cosas muy pequeñas*”.

El 21 de julio de 2004 se realizó un acto de presentación en el *Palau de la Generalitat*, iniciándose con ello la fase de expansión a todos los municipios catalanes. Después de tres años y medio de intenso trabajo, la herramienta *Consensus* era una realidad.

### 3.1.2. Características funcionales de Consensus

Consensus es una herramienta para la información, consulta y participación ciudadana a través de Internet, que puede ser utilizada por los ayuntamientos de Cataluña como apoyo a sus procesos presenciales de participación.

Las características generales más importantes del sistema son:

- *Flexible:* puede integrarse con facilidad en las webs de los ayuntamientos. Las distintas funcionalidades pueden activarse selectivamente, en función de las necesidades de los ayuntamientos y el aspecto visual es configurable para que se ajuste al diseño corporativo del municipio.
- *Versátil:* como pusieron de manifiesto las pruebas piloto, *Consensus* puede utilizarse para apoyar procesos participativos muy distintos. Diferentes grados de visibilidad y de moderación externa en los espacios, posibilitan procesos de distinta naturaleza: desde los más complejos con sus propios subprocesos

internos hasta la posibilidad de crear espacios de trabajo únicamente visibles para participantes acreditados. Esto permite, por ejemplo, que una asociación de un municipio tenga su propio espacio en *Consensus*, para la discusión y trabajo interno de sus miembros.

- *Participación de calidad*: puesto que el acceso a Internet está limitado y la participación electrónica, a día de hoy, no puede considerarse representativa, *Consensus* busca promover la participación reflexiva, informada y de calidad, que permita mejorar la toma de decisiones. Para ello, facilita que informaciones de naturaleza diversa sean puestas en común por todos los participantes.
- *Eficiente*: la gestión del espacio de un ayuntamiento en *Consensus* es muy sencilla y puede ser llevada a cabo por cualquier persona, aun careciendo de conocimientos informáticos. Puesto que únicamente existe una instancia central, administrada por el ICT, los ayuntamientos no necesitan preocuparse por los aspectos más técnicos. Para el ciudadano, la utilización de *Consensus* es intuitiva y amigable.
- *Descentralizado*: *Consensus* permite que haya distintos *animadores* -personas encargadas de gestionar los procesos de participación- que se encarguen de los diferentes procesos de un ayuntamiento, haciendo posible la transferencia de la responsabilidad sobre ellos.
- *Transparente*: aun cuando gran parte de las áreas de *Consensus* cuentan con moderadores, lo que permite rechazar aquellos mensajes que no respetan el código ético -y, por ejemplo, contienen insultos- o que no son relevantes -por ejemplo, la propuesta de un enlace a una web que no tiene que ver con el proceso-, el animador debe siempre especificar la razón por la que el mensaje fue rechazado. Todos los mensajes rechazados son accesibles para los usuarios en un espacio creado con este fin.

En lo que se refiere a las funcionalidades ofrecidas por *Consensus*, se podría decir que estas son de dos tipos. Unas generales, que se relacionan con aspectos genéricos de los ayuntamientos y que tienen un carácter permanente, y otras más específicas, las incluidas en los denominados "espacios complejos" -espacios virtuales de consulta y participación sobre un tema específico- que generalmente tienen una duración determinada.

Las **funcionalidades generales**, que pueden activarse o desactivarse en función de las necesidades de los ayuntamientos, incluyen:

- *Cartas al consistorio*: permite enviar preguntas, comentarios, demandas o sugerencias al ayuntamiento. El mensaje es dirigido al concejal o concejala correspondiente, quedando tanto el requerimiento como la respuesta accesible en la *web*.
- *Cuestionarios generales*: permite recoger la opinión o punto de vista de los ciudadanos en relación a temas generales del ayuntamiento.

- *Agenda de plenos*: permite consultar las fechas, los puntos del orden del día y leer las actas de los plenos del ayuntamiento.
- *Recogida de firmas*: permite al ciudadano iniciar o adherirse a una recogida de firmas, para modificar un punto del orden del día de un pleno o para cualquier otro tema de interés municipal.
- *Avisos: Consensus* permite al ciudadano registrarse para recibir noticias relacionadas con el ayuntamiento o con los procesos concretos en que el ciudadano esté interesado.

Las funcionalidades que pueden incluirse en los “**espacios complejos**” son:

- *Foros*: Espacio para el debate en un proceso de consulta. Pueden ser moderados -en los que el animador valida los mensajes antes de que sean publicados- o no moderados.
- *Documentos*: documentos de todo tipo relacionados con el proceso participativo. Pueden ser “documentos de trabajo”, a los que los ciudadanos pueden aportar sus comentarios, o simplemente “documentos informativos”. Adicionalmente, los ciudadanos pueden proponer la inclusión de otros documentos que consideren relevantes.
- *Enlaces*: enlaces a páginas relacionadas con el proceso participativo. Los ciudadanos pueden proponer la inclusión de otros enlaces que consideren relevantes.
- *Cuestionarios*: permiten recoger la opinión de los participantes en el proceso de consulta.
- *Grupos de trabajo*: para un proceso participativo que abarque distintas áreas, pueden definirse distintos sub-espacios para cada una de dichas áreas. Estos sub-espacios disponen de todas las funcionalidades de un “espacio complejo”.

### 3.1.3. Valoración de Consensus desde los ayuntamientos

La valoración que hacen nuestros informantes de *Consensus* es en general positiva.

Todos coinciden en señalar que “es sólo una herramienta más con que apoyar la participación” y que “ha de tenerse claro que participación y tecnología es participación”. Las TICs no son la solución a todos los problemas de la participación, ni pueden sustituir a los procesos presenciales.

“La ciudadanía a la que *Consensus* permite alcanzar tiene un perfil socio-económico determinado, que es una porción muy pequeña del resto de ciudadanos. Además de *Consensus*, tienen que potenciarse otras herramientas”. Muchos coinciden en ver *Consensus* como una herramienta de futuro más que de presente. Un futuro para el que, en cualquier caso, hay que prepararse, porque “el carro de las Nuevas Tecnologías no lo puedes dejar pasar. Tenemos que estar igualmente, porque el futuro es éste”.

Entre tanto, muchos de los ayuntamientos están promoviendo la creación de puntos de acceso público a Internet en bibliotecas, escuelas, centros juveniles y otras dependencias municipales, desde los que poder acceder a *Consensus*: *"uno de los elementos no es ya disponer de la herramienta sino que los ciudadanos tengan acceso a las tecnologías que permitan utilizarla"*. En estos puntos de acceso se publicita e informa sobre *Consensus*. También se proyecta que, a partir de ahora, *Consensus* *"se utilice en los cursos de informática que pueda hacer el ayuntamiento a través de diferentes servicios"*.

Otra de las motivaciones para utilizar *Consensus* es poder llegar a ciudadanos que actualmente no participan. *"Consensus puede ser muy útil para llegar al ciudadano que no está vinculado a ninguna asociación. Y también al ciudadano asociado que no está en primera línea"*. También puede permitir que *"los colectivos de 28 a 45 años, que son el colectivo desaparecido en la participación... y mucho más las mujeres que los hombres, porque es un momento de explosión profesional y familiar (...) dispongan de un espacio donde poder visualizar su compromiso"*<sup>8</sup>. En muchos casos puede funcionar también como una vía de iniciación en la participación: *"el ciudadano al cual todavía no hemos llegado por la vía directa, pues quizás sí que puede empezar a dar los primeros pasos en participación a través de Consensus"*.

*Consensus* permite, además, cubrir *"la necesidad de hacer público y accesible lo que pasa en las actividades de participación. Si no, lo que pasa en los consejos no les llega a nadie, ¡ni a la gente de las propias asociaciones que participan! Poner en Internet es cada vez más una necesidad"*.

Para los responsables municipales *Consensus* es una herramienta muy versátil, que puede cubrir necesidades muy diversas. Aunque las estrategias para su utilización varían mucho de un consistorio a otro, algunos ayuntamientos planean *"utilizarlo en todos los campos. Tiene que ser siempre una herramienta de apoyo, pero queremos que se tenga en cuenta en todos los procesos participativos"*. *"Nuestra intención es que toda la participación real... potenciarla, multiplicarla, a través de Consensus... y también (utilizarlo) como un archivo de todo lo que se haya hecho, de seguimiento. Porque el problema es... (en) la participación, se hace una cosa y después... ¿dónde quedan los documentos?, ¿dónde quedan las actas?... ¿cómo se puede hacer una evaluación con eso?"*.

En definitiva, como resumía una técnico de participación: *"a ver, Consensus lo que te permite es: puedes utilizar diferentes herramientas de participación, pero tú tienes un folio en blanco. Es decir, tú ahí de información pones la que a ti te convenga y después utilizas las herramientas en función de lo que tú pretendes. Y por tanto, en eso es muy útil para todo"*.

---

<sup>8</sup> Según muestran los datos de diciembre de 2003 del Regional- IST 2004 para Cataluña, el uso de Internet está bastante extendido en esta franja poblacional, como se analiza en el apartado 3.2.2.1. de este artículo.

En cuanto a la utilización efectiva de *Consensus*, los responsables de los ayuntamientos cuyas pruebas mejor funcionaron señalan primeramente la importancia de la difusión. "Tienes que motivar a la gente para que vaya a *Consensus*". ¿Cómo? Las propuestas son múltiples: incluir *banners* atractivos en las webs municipales, repartir información sobre los procesos que se abren en las listas de distribución, hacer promoción en los *cibercafés* y puntos de acceso, poner monitores que ayuden al ciudadano a navegar en *Consensus*, promoción de los procesos en la prensa, radio y televisión locales, distribuir información sobre los resultados...

Por otro lado, subrayan también lo importante que es el trabajo del dinamizador: "*los procesos online funcionan si tienes quien los dinamiza. (...) No sólo que cuelgue la información, sino que sea capaz de incentivar el debate público*". Es asimismo vital el compromiso de respuesta por parte del ayuntamiento, el "*retorno de la participación a aquella persona que se ha implicado*" en forma de una respuesta a sus preguntas o comentarios. Para que esto funcione, en muchos casos, se requiere el esfuerzo y compromiso de la totalidad de las áreas del ayuntamiento, pues frecuentemente el dinamizador no dispone de las respuestas y son las áreas quienes deben proporcionárselas. En algunos procesos clave, se estableció un compromiso "*de que en 48 horas los distintos servicios (del ayuntamiento) que estaban implicados en la respuesta a una consulta ciudadana tenían que enviar una respuesta para que se colgara en Consensus. De manera que en dos días aquella persona tenía que tener una respuesta en Consensus y además enviada a su correo electrónico particular*". Si el ciudadano no recibe respuesta, o en general si las iniciativas de participación no se hacen correctamente, es fácil "*frustrar al ciudadano*" y que pierda la motivación para participar en iniciativas futuras.

Existe comúnmente el temor a que este tipo de compromisos de respuesta genere una sobrecarga de trabajo, pero al menos en las experiencias realizadas hasta ahora, esta sobrecarga "*nunca fue excesiva*".

En relación a la calidad de las intervenciones, por cuanto se pudo ver en las experiencias piloto, es generalmente buena: "*muchas de las alegaciones (que se recibieron a través de Consensus) se incorporaron al programa de actuación*".

En un contexto como el actual, en el que "*los ayuntamientos, sean del tamaño que sean, se dan cuenta que no se puede trabajar individualmente, sino que se tiene que intentar trabajar cuanto más posible en red*" *Consensus* ha posibilitado "*poner en marcha una herramienta que si la ponía en marcha sólo un ayuntamiento, tenía un coste altísimo*". Así, a través de la optimización de recursos y la utilización de sistemas compartidos, se ha conseguido algo que era un imposible a priori: disponer de "*una herramienta muy potente con un coste bajo para el ayuntamiento*".

Pero *Consensus* no sólo ha supuesto una mejora para las arcas municipales; los meses a lo largo de los cuales instituciones y ayuntamientos han trabajado

conjuntamente en la mejora de la herramienta, reuniéndose e intercambiando experiencias, han ido creando *"un conocimiento que es importantísimo que se mantenga"*. Con este fin de mantener vivo este foro de reflexión sobre la Participación Ciudadana, nace la *"Comunidad Consensus"*, como *"una comunidad de interés, de conocimiento, que permita compartir experiencias, ver cuáles son las buenas prácticas dentro de los ayuntamientos que funcionan en Consensus, y buscar buenas prácticas, artículos (y) ejemplos fuera, para poder acompañar metodológicamente las experiencias"*. Esta comunidad es una garantía de perpetuación de *Consensus* también en el futuro, de poder darle continuidad: *"tenemos una herramienta con doce ayuntamientos activos y con voluntad de permanecer en el tiempo, no de abandonar. Aquella primera idea de lo instalamos y se terminó, no prospera (...) el futuro se plantea con la creación de la Comunidad Consensus, que es una idea de mantener esta relación"*. Mientras que con la extensión del uso de *Consensus* se intenta *"socializar la aplicación, con la comunidad (queremos) socializar el conocimiento que hemos adquirido durante estos dos años"*.

Por su parte, los ayuntamientos descubren en la Comunidad un espacio donde compartir experiencias y encontrar apoyo: *"si no hubiéramos estado en Consensus yo no conocería las experiencias de otros ayuntamientos (...) y las herramientas que han utilizado seguramente las podemos utilizar nosotros. El poder entrar en su página y decir: '¡jostras!, pues mira, éstos están haciendo estos procesos y esto es interesante, mira el fórum les ha funcionado, o esto lo han planteado así y no ha funcionado, pues podemos plantearlo de otra manera...', el compartir las experiencias yo creo que es importantísimo"*.

Unas experiencias que desembocan, muchas veces, en un debate más profundo: *"ya que conoces las experiencias, profundizas en cómo trabajar la participación. O sea, la participación es una cosa que está muy de moda y todo el mundo habla, pero hay muchas perspectivas y hay muchas posiciones alrededor. Todos los ayuntamientos estamos un poco en un ensayo-error en torno a la participación"*. Existen, no obstante, otros foros que los técnicos de participación ya utilizan para informarse sobre experiencias de participación, como el *Observatorio Internacional de la Democracia Participativa*<sup>9</sup>, donde *"se recogen experiencias para el ámbito de la participación a nivel mundial, prácticamente"*.

La *Comunidad Consensus*, precisamente por circunscribirse a un ámbito geográfico más pequeño, permite a sus miembros beneficiarse de las ventajas de la presencialidad. Reforzada por los vínculos que genera la cercanía entre unos consistorios con necesidades similares, podría en el futuro tener un efecto mucho mayor en la promoción de la Participación Ciudadana y la difusión de prácticas relacionadas con ella.

---

<sup>9</sup> El *Observatorio Internacional de la Democracia Participativa* pretende ser un espacio abierto a todas las ciudades del mundo que quieran conocer, intercambiar o aplicar experiencias sobre democracia participativa en el ámbito local (<http://www.oidpart.com/welcome.htm>).

### **3.2. La participación ciudadana apoyada en nuevas tecnologías**

La participación ciudadana, especialmente en Cataluña, atraviesa un momento insólito de eclosión, que recuerda al *boom* que se produjo algunos años atrás con el área de medio ambiente. *“En Cataluña, en esta legislatura la participación es la estrella. Todo el mundo quiere crear cosas y quiere crear cosas”*. *“Hace unos años, de regidores de participación había muy pocos, ahora hay más... y los ayuntamientos ya lo ven como una obligación: ‘¡tengo que introducir temas de participación en mi agenda política!’”*.

Para poder explicar esta tendencia creciente, debemos prestar atención a una serie de fenómenos sobre los que ya hablamos en la introducción: la Globalización, los cambios en la sociedad y en la ciudadanía, la crisis de legitimidad de la democracia participativa... así como la aparición de nuevas herramientas, metodologías y experiencias para la participación como *Consensus*, que están desembocando en que la participación se perciba cada vez más como algo eficiente y efectivo.

Todo parece indicar que *“no es una moda que vaya a pasar sino que va a ir a más (...) hay una voluntad de profundizar la democracia, y no creo que pueda ir para atrás”*. Se hacen necesarios muchos cambios, *“tanto por parte del ciudadano como de los políticos”*, y va a hacer falta mucho tiempo para que este proceso pueda madurar. *“Faltan años que nos darán madurez y formas de funcionar y (entonces) se verá realmente la importancia de la participación ciudadana”*.

Tomando todo lo anterior en cuenta, en este apartado reflexionaremos junto con nuestros informantes, sobre el estado actual de la participación ciudadana, para posteriormente abordar las problemáticas asociadas tanto a la participación en general como más específicamente a la participación electrónica.

#### **3.2.1. Panorama actual de la participación**

Hemos de partir de la aceptación de que hay muchas visiones y enfoques diferentes sobre lo que es la participación. Parece generalizada la idea de que la participación ciudadana es importante y que debe impregnar todas las relaciones entre los consistorios y los ciudadanos. A pesar de ello, se observan grandes diferencias en las estrategias, en cómo se utiliza y cómo se planea desarrollarla. *“(...) qué significa participación conceptualmente. Y aquí cada uno entiende una cosa. Habitualmente cada uno entiende lo que más le interesa”*. Pudimos observar que en casi todos los ayuntamientos existe la impresión de que su forma de enfocar la participación es correcta, a pesar de que en algunos casos los conflictos que había habido con la ciudadanía mostraban que existían problemas que solucionar. Existe una cierta inseguridad en la mayoría de los cargos políticos municipales en relación a la participación, y es frecuente que, en los casos en los que los procesos participativos no producen los efectos deseados, se trate de zanjar el problema aludiendo a

razones técnicas: *"en situaciones tan complicadas tiene que prevalecer el criterio técnico"*.

Pero, ¿qué es la participación ciudadana para los responsables municipales? *"Participación ciudadana es trabajar conjuntamente. El trabajo conjunto de la administración local y los ciudadanos"*. O como expresó una concejala de participación: *"Cuantas más garantías tengamos de que las decisiones políticas han tenido espacios donde hemos podido enriquecerlas en matices, en ser más conscientes de los efectos y en saber visualizar el acuerdo y también el desacuerdo... mejor"*. Esto es precisamente lo que se pretende conseguir con la participación.

Existe también una discusión alrededor de cuestiones como cuál debe ser el alcance de la participación, sobre si los resultados de los procesos participativos han de ser vinculantes o no, o sobre cuál es su justificación última, es decir, si puede entenderse la participación como una forma de profundizar el modelo de democracia representativa o si señala el advenimiento de un nuevo modelo de "democracia participativa". En esta última cuestión los representantes municipales mostraban bastante acuerdo en sus opiniones. Si bien es claro que los resultados de un proceso participativo han de ser tenidos siempre en cuenta, al final *"nuestra obligación como gobierno (...) es recoger las diferentes visiones que hay de un determinado tema, que no quiere decir que después todas sean válidas o que el gobierno esté dispuesto a desarrollarlas todas. El gobierno tiene una obligación con las personas que depositaron su apoyo en su equipo y su programa, y hay elementos que no pueden ir en contra de las líneas programáticas del equipo de gobierno"*. Al fin y al cabo, *"el máximo reflejo de participación que hoy por hoy tenemos son los procesos electorales"*. Ha de tenerse en cuenta que cualquier proceso participativo, por extenso que se plantee, está aquejado de una falta de representatividad *"porque no participa ni gente sin estudios, ni gente mayor, ni (in)migrantes, ni mujeres..."* y que actualmente es relativamente sencillo manipular los procesos participativos o hacerlos inoperantes. Parece, por tanto, que en este momento la participación ha de funcionar como un complemento a las estructuras de gobierno representativo, con el fin de hacerlo funcionar mejor. *"Este país no tiene un problema de agotamiento del sistema democrático, tenemos un problema de juventud de la democracia (...). Lo que nos tendría que preocupar (...) es que este sistema (pueda) agrandarse y solidificarse bien..."* desarrollando sus potenciales hacia una mayor información y participación del ciudadano.

Hay que tener presente que *"la participación no forma parte de nuestro bagaje formativo ni de nuestra cultura, por lo tanto se tienen que producir procesos de aprendizaje"*. Entretanto, *"hay que hacer apuestas decididas pero prudentes"*. La tarea principal que abordan las áreas de participación ciudadana en los municipios es el favorecer que se desarrollen esos procesos de aprendizaje de las instituciones, los ciudadanos y los políticos.

De cara al ciudadano, esto supone principalmente "trabajar mucho sobre todo el aspecto pedagógico y educativo, para que el ciudadano reclame la

participación”<sup>10</sup>, así como reformar las instituciones existentes de participación - consejos de ciudad, consejos territoriales, etc.- para que funcionen de una manera más efectiva.

Se han observado tres enfoques básicos para abordar la participación ciudadana:

- *Participación como hasta ahora.* No introduciendo cambios a la participación, tal y como se ha realizado tradicionalmente hasta ahora: centrada en asociaciones y movimientos vecinales y abordando sólo los temas en los que éstas requieren que su opinión sea tenida en cuenta.
- *Participación como acciones.* Creando áreas de “participación y relaciones ciudadanas” que estén al servicio del resto de áreas municipales. Disponen del conocimiento y las herramientas necesarias para incluir elementos de participación en los planes y actuaciones de las áreas, y lideran en su caso proyectos especiales de carácter participativo.
- *Participación como elemento de cultura.* La participación se considera como un “valor que impregna a todo el ayuntamiento”, “a todo el resto de regidurías”. Esto requiere “una adecuación en la estructura de la organización” para que prime “*la transversalidad, la orientación al ciudadano, la calidad, la profesionalización*”, como promueven los programas de modernización municipales. Según este modelo, no se trata de formar “técnicos de participación”, sino de formar a la totalidad de los técnicos del ayuntamiento en participación, y que tomen consciencia de que “*independientemente del área o puesto donde estén, están al servicio de la ciudad y de los ciudadanos*”. Desde el área de participación “no hemos de liderar todos los procesos de participación... sino más bien hacer un proceso, que es este rol de cambio de cultura, de incentivar, de propiciar, de acompañar...” “por medio de la generación y apertura de espacios para que la gente se encuentre y vea que es posible trabajar de otra forma, que vaya contaminando sus hábitos, sus espacios”.

Hay áreas que son más receptivas y áreas que son más reacias a abrirse a la participación. “*Para superar esas resistencias debe haber liderazgo político y técnico*”. Liderazgo político que señale claramente cuál es la dirección que se quiere seguir, y liderazgo técnico que muestre que esa dirección es practicable y calme los temores ante lo desconocido que puedan existir.

Hasta en áreas tradicionalmente celosas de su autonomía -como pueda ser la de urbanismo-, una vez que han tenido sus primeras experiencias de participación, desaparece parte del miedo y se interiorizan las nuevas formas de trabajar para acabar disfrutando de la participación: “*ahora, ellos mismos, los urbanistas, son conscientes de que es agradable trabajar de esta manera*”. “*Les ha costado una legislatura... pero al final lo han entendido*”.

---

<sup>10</sup> En consonancia con esto, la próxima Reforma de la Ley de Calidad de la Enseñanza planea incluir una asignatura obligatoria de *Educación para la Ciudadanía* en los ciclos de educación primaria, ESO y Bachillerato, según informa el diario El Mundo, del 28 de septiembre de 2004.

Es importante resaltar, por último, la importancia que tiene para todos los responsables de participación el “retorno de la participación” así como los efectos que éste pueda tener en la modernización de las administraciones municipales.

Con retorno o devolución de la participación nos referimos a todo aquello que permita tomar consciencia al ciudadano que ha participado de que su esfuerzo valió la pena y que su trabajo se ha tenido en cuenta. Que las propuestas, las conclusiones y las directrices que salieron del proceso participativo son consideradas por el ayuntamiento y se convierten, en el grado en que sea posible, en realidad. Resulta muy fácil frustrar al ciudadano si se le proporcionan malas experiencias y no se produce un adecuado retorno. *“Así ‘quemamos’ al ciudadano que participa y no volverá a querer participar”.*

Para nuestro estudio resulta muy importante la constatación que hicimos de que, hasta en los casos en que los ayuntamientos desean tener en cuenta los resultados de los procesos participativos y retornar al ciudadano la información *“de qué es aquello que decidimos, qué se ha hecho, qué no, cuánto ha gastado, en qué términos...”*, les resulta, con frecuencia, tremendamente difícil hacerlo.

Una de las razones es que la organización de la administración municipal, así como sus formas de contabilidad y sus prácticas de gestión no permiten siquiera obtener este tipo de informaciones. *“La Administración Pública tiene unas leyes que determinan un tipo de contabilidad pública; eso implica una determinada lectura del presupuesto en base a un código orgánico, económico y funcional”*, que permite seguir los presupuestos en base a ‘partidas’, pero no explicarlo en términos políticos, en base a programas, a áreas o a territorios.

Esta imposibilidad de realizar, tanto internamente entre las áreas como externamente con los ciudadanos, una discusión presupuestaria mucho más política, que permita debatir al nivel de líneas estratégicas, hace que especialmente en las áreas de participación se vean claro que *“o la administración se moderniza (...) o es muy difícil (que podamos) funcionar como nos tocaría”*. Hace falta *“reagrupar y reorganizar el trabajo de un modo distinto, que nos permita tener una visión más global de la ciudad (...): trabajar priorizando la coordinación a la jerarquía, la transversalidad a la autoridad, la flexibilidad ante la rigidez”*.

Para lograr este cambio se necesita principalmente *“voluntad política y capacidad de desarrollarla”*, que luego se manifestará, por lo que hemos observado en nuestra muestra de ayuntamientos, en muchos frentes: primeramente, en la promoción de los procesos de aprendizaje internos que mencionamos previamente, pero también en la creación de nuevos sistemas de información, nuevos modelos de presupuestación, en la organización de programas y comisiones transversales, etc.

*“Cuando sepamos hacer este tipo de lectura, también será más fácil salir a la calle y poder decirle al ciudadano cómo podría hacer las cosas de otra manera”*. *“No es que hagamos nada distinto, pero sí que lo vamos a ver distinto”*.

*Nos va a ayudar a valorar de forma distinta qué queremos hacer, qué queremos priorizar, etc.". "En el momento en que podamos trabajar la información de esta forma, la podremos transmitir a la ciudadanía de una forma clara". "Hasta ahora era imposible".*

De hecho, hemos observado que las áreas de participación ciudadana en muchos casos ocupan papeles determinantes en estos programas de modernización y cambio en la organización interna. Razones para ello son que el área de participación es la que tradicionalmente está más acostumbrada a trabajar de manera transversal, y también esa necesidad que el área tiene de que cambien las cosas, para poder llevar a cabo la "devolución de la participación".

### *3.2.2. Obstáculos a la participación electrónica municipal*

Parece que para generar políticas de participación ciudadana y de participación electrónica que sean efectivas, no basta con desarrollar marcos teóricos o tener buenas intenciones. Con frecuencia, a la hora de intentar poner en práctica sus proyectos, los técnicos y responsables municipales se encuentran con una realidad limitada en la que la falta de cultura electrónica, las maneras de hacer política o la mentalidad de las gentes se convierten en obstáculos que dificultan su desarrollo. Por ello, en el futuro próximo, tan necesario como profundizar en las políticas participativas será también el generar contextos tecnológicos, políticos y culturales que las hagan posibles.

#### **3.2.2.1. Brecha digital**

Uno de los primeros obstáculos con los que se encuentran las iniciativas de participación electrónica, es el panorama desolador en el que se encuentra el desarrollo de la Sociedad de la Información en España. Administraciones municipales en las que la penetración del uso de equipos informáticos es doblada por sus análogas europeas, asociaciones de vecinos en las que la conexión a Internet se sigue considerando un gasto superfluo y una población en la que apenas el 35,2% de los ciudadanos visita la Red regularmente, dibujan un futuro difícil para el desarrollo de la participación electrónica.

Según un estudio que compara la penetración de TICs en las administraciones municipales de Cataluña y otras regiones europeas, entre las que se encuentra el "Land" (Estado) alemán de Baden-Württemberg, el 100% del personal del gobierno local y regional alemán utiliza el PC, frente al 59% de los catalanes. En lo que al uso de Internet se refiere, los datos no son mucho más optimistas: mientras en Baden-Württemberg el 97,4% del personal administrativo utiliza regularmente el correo electrónico y el 66,6% regularmente Internet, las cifras bajan hasta un 49,4% en el uso del correo y un 51,5% en el de Internet para Cataluña (Observatori de la Societat de la Informació 2003).

Este retraso en la utilización de TIC tiene su reflejo también en la ciudadanía: sólo uno de cada tres hogares catalanes están conectados a Internet (34,6%) mientras que el 65,8% de la población navega poco o nada por la "red de redes". Dentro de ese tercio de población asidua a Internet, el perfil del usuario medio es un hombre (43,3% del total de los hombres frente a un 27,6% del de mujeres utiliza Internet semanalmente), entre 25 y 34 años (55,5%), con estudios universitarios (73,9%) y un alto poder adquisitivo (81,4%) que por su edad, está centrado en su vida familiar y en el desarrollo de su carrera profesional y tiene, habitualmente, poco tiempo para la participación ciudadana presencial<sup>11</sup>.

En lo que a los puntos de acceso gratuitos se refiere, a finales de 2003 existían 5267 en toda Cataluña, lo que supone un 0.81 ordenador por cada 1000 habitantes (Regional-IST 2004).

### 3.2.2.2. Falta de cultura participativa

Como señalamos anteriormente, *"la participación no forma parte de nuestro bagaje formativo ni de nuestra cultura"*. Con una democracia que es todavía joven, y una gran franja poblacional que creció bajo un régimen de dictadura y en unas condiciones socio-económicas que nada tienen que ver con las actuales, el ejercicio de la ciudadanía es un proceso que comienza a ser aprendido en España. Esta falta de cultura participativa es una de las principales preocupaciones de los responsables municipales, que identifican al menos tres áreas críticas donde se manifiesta especialmente: en la ciudadanía, en las administraciones y en las asociaciones.

- Ciudadanía

En cuanto a la ciudadanía, se observa que *"tenemos una cultura política desconfiada, poco participativa, que se siente lejos de la administración y los políticos, agravada por una cada vez mayor de distancia, por X motivos, que hace que sea difícil que la gente participe"*. Se siente al *"ayuntamiento como enemigo"*, y por tanto apenas existe la confianza y complicidad entre gobernantes y ciudadanos, fundamentales para que la participación funcione.

De hecho, la mayoría de los ciudadanos que acuden a las elecciones piensan: *"yo ya he cumplido con mi obligación, que ha sido emitir el voto, y ahora ellos pues que decidan"*. Para el pequeño porcentaje de ciudadanos que estaría dispuesto a movilizarse, *"participar les supone un esfuerzo importante"*. Trabajo, actividades, familia, desplazamientos, horarios... hacen difícil que se pueda atender a las actividades presenciales de participación.

Actualmente es un porcentaje muy pequeño de la población el que participa, y *"es casi siempre la misma gente"*. *"Hay verdaderos profesionales de asistencia a reuniones. (...) Pueden ir a una de Nuevas Tecnologías y luego te lo encuentras en una de montar una fiesta infantil"*.

<sup>11</sup> Datos para Cataluña de Diciembre de 2003, accesibles en la web del Regional-IST <<http://www.uoc.edu/in3/regional/eng/combos.html>>

Para que un ciudadano participe ha de percibir principalmente que el tema le es importante y cercano, que su esfuerzo va a merecer la pena y que es compatible con sus compromisos. En todos estos aspectos, las áreas de participación pueden todavía mejorar: *“tenemos que tener capacidad para hacer una participación que sea diversa, más flexible, con menos compromiso para el ciudadano... pero a la vez más eficaz. Yo creo que esto es posible, pero hemos de dedicarle tiempo”*.

- Administraciones

En relación a las administraciones, hay un alto porcentaje de *“alcaldes y ediles a los que, por una cuestión generacional, la participación les queda muy lejos”*. Consideran que *“han sido escogidos para gobernar”* y *“no están extremadamente dispuestos a ceder poder”*. Como señala un concejal de participación: *“los propios partidos políticos son también sistemas cerrados, anquilosados, alejados de la cotidianeidad del día a día (ciudadano)”*, que por tanto no han sabido ni podido integrar todavía la participación ciudadana en su filosofía.

Entre los políticos que se aproximan a la participación, las actitudes con respecto a ella son variadas. *“Hay quienes se apuntan al carro de la participación porque esto está de moda”* y porque participación es una palabra que necesita aparecer en todos los programas políticos. *“Entonces... se abren canales pero sin trabajar los valores, sin trabajar la cultura...”,* sin una estrategia clara que permita profundizar en la participación ciudadana, dándole continuidad en el futuro.

*“Hay una parte mínima de la clase política que cree que hay algo que falla aquí, y que una vía de solución de esta cosa que falla es a través de participación”*. Pero aunque *“tienen la convicción de que hay que avanzar en este camino... la dificultad está en el cómo”*, máxime cuando la formación en cultura de diálogo y participativa es una de las asignaturas pendientes de los cuadros técnicos y políticos.

Frecuentemente se acusa a los funcionarios de su resistencia al cambio y su reticencia a la hora de compartir información. En muchos casos parece que no es que falte voluntad, sino que carecen de los conocimientos, recursos y herramientas, y del necesario liderazgo político y técnico para abordar los cambios.

- Asociaciones

Finalmente, resulta también muy importante destacar la falta de cultura participativa de las asociaciones. Esto acarrea actualmente multitud de problemas en el ámbito municipal, al haberse desarrollado tradicionalmente la participación ciudadana a través de ellas, y más concretamente a través del movimiento vecinal.

En algunos municipios las asociaciones de vecinos se constituyen en un auténtico *“lobby de poder, un contrapunto de poder al ayuntamiento”*, que disponen de sus vínculos y acuerdos con los propios partidos políticos.

Puesto que las nuevas tendencias y herramientas de participación ciudadana -que tratan de acercarse al ciudadano independientemente de si está asociado o no- suponen la pérdida de este "monopolio" con respecto a la participación, no son del agrado de las asociaciones.

Las asociaciones preferirían que ciertos temas se negociasen sólo con ellas, ya que se consideran como las entidades que realmente "representan" a los ciudadanos. Según ellas, los ciudadanos individuales que participan no están representando a nadie y su voz no debería tener el mismo peso que la de las asociaciones vecinales.

Desde los ayuntamientos se cuestiona si ellas mismas son a su vez representativas, ya que la experiencia muestra cómo en su funcionamiento interno no hay excesiva participación. El movimiento vecinal se caracteriza por su endogamia y por su poca capacidad de renovación. En ocasiones, es la misma gente la que lleva 25 años presidiendo sus juntas. Son asociaciones que *"no han sido capaces de adaptarse a la nueva situación"*, que *"son representativas de aquellas personas, diez, doce personas que están vinculadas a la junta y a la asociación, que siempre son las mismas y que tienen un determinado perfil, distinto del perfil social del resto de la población del barrio"*. *"Si ellos quisieran ser representativos, deberían informar, al menos a todos sus socios, de todo lo que hacen y eso no sucede. Tampoco hacen la función de transmitir al barrio la información que reciben desde el ayuntamiento, sino que se la quedan para ellos"*.

En definitiva, debido a esta falta generalizada de cultura participativa *"se tienen que producir procesos de aprendizaje. Para la gente que hasta ahora no ha participado, para la gente joven, debería incorporarse en el sistema educativo; para la gente que ya no está en el sistema educativo, tiene que haber procesos de aprendizaje, tiene que haber procesos de aprendizaje internos en la organización ayuntamiento-administración pública, tanto técnico como político y tiene que haber procesos de aprendizaje también en la ciudadanía"*.

### **3.2.2.3. Alta dependencia de la participación respecto a los procesos políticos**

Existe una alta dependencia de la participación con respecto a los procesos políticos, que muchas veces se convierten en el epicentro de enfrentamientos y luchas que terminan afectando a todos los ámbitos de la ciudad. Porque la participación nace de la voluntad política, de una actitud integradora y de la vocación de acercar las decisiones municipales al ciudadano, cualquier conflicto que bloquee el funcionamiento normal de la política local afectará especialmente a la participación, que se nutre del consenso, del diálogo y del intercambio de opiniones.

Como hemos visto a lo largo de este artículo, los ayuntamientos y las asociaciones conciben, frecuentemente, la participación de forma diferente. Así, son todavía demasiados los casos en los que las tensiones políticas terminan

convirtiendo la participación en un arma política para derrumbar a los otros partidos, hacer populismo o tener una fuente de votos fácil. *“A veces la participación puede ser entendida como una segunda vuelta de las elecciones y aquellos que no han conseguido representación busquen la participación como el elemento donde hacerle el pulso al gobierno o como el espacio desde el cual conseguir cosas que a través del ámbito de la democracia representativa no han conseguido”*.

También ante los cambios de gobierno se resiente la participación: *“en los momentos electorales, si hay procesos que no están consolidados, si estamos iniciando cosas nuevas, si los grupos políticos meten presión -y los grupos políticos tienen gente suya en cada barrio como para reventarte una reunión- si se hace eso, se pone todo en crisis”*.

Parece evidente que sólo cuando las políticas de participación ciudadana se desarrollen en un contexto de confianza entre todos los grupos, se avance hacia la madurez en los gobiernos y se asuma que la participación es una obligación que todos los gobiernos municipales, independientemente de su color político, deben respetar, se estarán dando los primeros pasos hacia una profundización democrática real y una integración efectiva del ciudadano en las decisiones municipales.

### **3.3. Mirada al futuro: ¿Consensus más allá de Cataluña?**

A pesar de su corta vida, la noticia del éxito de Consensus no ha tardado en extenderse más allá de las fronteras de Cataluña y municipios y entidades de otras Comunidades Autónomas han manifestado ya su interés en que se adapte la herramienta para sus territorios: ¿podría operar Consensus más allá de Cataluña? En una primera aproximación, parece que, en el corto plazo, son muchos los obstáculos que dificultan la extensión de Consensus fuera del ámbito catalán.

Como hemos visto a lo largo del artículo, Consensus es un proyecto complejo en el que además de una herramienta basada en Internet existe toda una red de instituciones y dinámicas que la complementan y hacen posible su funcionamiento. Esta complejidad lleva a que para su aplicación en otras comunidades, sea necesario algo más que la simple extensión del ámbito de acción: *“Yo creo que la comunidad consensus va a ser siempre una comunidad centrada en Cataluña. Otra cosa es que se pueda buscar una utilización de consensus en otro contexto, pero no será nunca una ampliación del proyecto consensus en Cataluña, (...) (será) otra cosa”*.

La gestión de un hipotético Consensus ampliado también crea dudas entre los promotores: *“ha habido alguna petición fuera del ámbito geográfico, pero claro, ya nos encontramos con que los agentes son otros, quizás ya el modelo de hosting no es el mismo, tienes que implantar la herramienta, tienes que tener en cuenta el mantenimiento...”*. Adicionalmente, sería necesario cambiar la aplicación para utilizar múltiples idiomas, ya que actualmente está sólo

preparada para el catalán. Tendrían que resolverse también nuevos problemas: ¿se centralizaría todo *Consensus* en un mismo servidor central en Cataluña o se crearían servidores en otras comunidades a pesar de que ello dificultaría el mantenimiento?, ¿y cómo se decidiría entonces qué funcionalidades se añaden en las siguientes versiones?

Tanto el ICT, como la Fundació Jaume Bofill y Localret, concentran en la actualidad sus esfuerzos para que *Consensus* se asiente en Cataluña, dejando la posibilidad de extender su uso fuera para el futuro: *“preferimos hacer pasos pequeños pero consolidarlos (...) (nuestros) clientes actuales, ¿quiénes son? Por lo pronto, los ayuntamientos (catalanes). Vamos a hacer una plataforma de acuerdo con ellos. (...) (Si después) ellos están de acuerdo, pues hablamos con otros ayuntamientos.”*

Todas estas cuestiones alejan la posibilidad de una ampliación de *Consensus* en un futuro próximo: *“de momento, en la fase que se inicia ahora de socialización, que se ha denominado así, el objetivo es extenderlo a Cataluña”,* aunque los promotores no cierran la puerta a esta posibilidad: *“creo que somos todos lo suficientemente abiertos (...) porque ya digo, aquí hay un conocimiento interesante”* y la Comunidad *Consensus* lo quiere compartir con el mundo.

#### 4. Conclusiones

En esta investigación nos hemos centrado en el ámbito de Cataluña y el proyecto *Consensus*, y más concretamente en las experiencias e impresiones de algunos de los responsables de las instituciones que lo integran. A partir de sus testimonios nos hemos podido acercar a *Consensus* para esbozar posteriormente cuál es la situación de la participación ciudadana en los municipios catalanes. Las conclusiones extraídas en este trabajo se refieren principalmente, por tanto, a las experiencias vividas por nuestra muestra de informantes, que no reflejan necesariamente toda la complejidad de nuestro objeto de estudio. Por la coherencia y complementariedad de los testimonios recibidos creemos, no obstante, que las contribuciones proporcionadas por esta investigación son muy relevantes para su comprensión.

Debido al componente subjetivo de los testimonios de los informantes, así como al tamaño modesto de nuestra muestra, conviene ser prudente con respecto a las conclusiones. Por ello, cuanto mayor sea el ámbito al que estas se extrapolen -pasando por ejemplo del conjunto de los ayuntamientos participantes en *Consensus* a la totalidad de la municipalidad catalana- resultará más cuestionable la aplicabilidad y validez de nuestras observaciones.

Esto es coherente con el enfoque explorativo-descriptivo que se escogió para el estudio, así como con la fase -de prueba- en la que se encontraba el proyecto *Consensus* en el momento en el que se desarrolló ésta investigación. Sólo ahora comienza a ser utilizado de manera intensiva por los ayuntamientos y a extenderse por todo el territorio catalán.

Para el estudio detallado y medible de los posibles efectos de *Consensus* y de la aplicación de TICs a la participación ciudadana, habrá que realizar un seguimiento empírico de las experiencias que se desarrollen en el futuro.

Antes de concluir este estudio querríamos exponer de manera sintética las conclusiones más relevantes, en relación a las preguntas que planteamos en la introducción:

- Si quisiéramos caracterizar de alguna forma la evolución del proyecto *Consensus*, sería como la *historia de un proceso conjunto de aprendizaje*, en el que las numerosas dudas del comienzo fueron dando paso, a través de la experiencia práctica y la unión de los esfuerzos de todos los participantes, al surgimiento de una red que hoy día acumula conocimiento y complicidades. Un proceso de gestación basado en el “ensayo-error”, que concluyó en un nacimiento feliz con su presentación pública del pasado 21 de julio, y que encara ahora un futuro no menos prometedor.

- La experiencia *Consensus* muestra claramente las ventajas técnicas e institucionales, que los sistemas intermunicipales compartidos aportan al área de la participación electrónica.

Desde el punto de vista técnico, estos sistemas se caracterizan por constar de una instancia central que es compartida por distintos ayuntamientos. Ello permite beneficiarse de importantes sinergias que se traducen en reducciones en los costes de diseño, construcción, actualización a nuevas versiones, mantenimiento y *hosting*... haciendo, en definitiva, posible que ayuntamientos de tamaño medio y pequeño tengan acceso a sistemas que, de otra manera, no podrían financiar por ellos mismos.

A nivel institucional, los sistemas compartidos se caracterizan por hacer recaer la responsabilidad de la construcción y mejora de la herramienta sobre una red de actores, que incluye a los ayuntamientos-usuarios así como a otras organizaciones con conocimientos relevantes e intereses comunes. Esta responsabilidad compartida favorece el intercambio de experiencias y alimenta el proceso de mejora continuada de la herramienta.

- Nuestro estudio ha señalado que son todavía muchos los cambios que deben acontecer para que la semilla de la participación pueda germinar y fructificar: una mayor preparación de los políticos y los técnicos municipales, cambio cultural en los propios ciudadanos y en las administraciones, herramientas de participación, renovación en el tejido asociativo...

Pero algo que en cualquier caso ha de poderse hacer es llevar a cabo una “devolución” o “retorno” de la participación al ciudadano que se implica. Es decir, hacerle ver que su participación se ha tenido en cuenta y su esfuerzo ha servido para algo.

En el momento actual, en el que la organización municipal se caracteriza por ser eminentemente jerárquica, compartimentada, con limitada transversalidad y con una presupuestación basada en partidas y no en programas... incluso en los casos en que hay voluntad de hacer progresar la participación ciudadana, resulta muy difícil proporcionar al ciudadano un retorno adecuado.

En este contexto, las áreas de participación están promoviendo -o incluso liderando, gracias a su mayor experiencia con programas transversales- procesos de cambio y modernización municipal, conscientes de que existe la necesidad de ofrecer más información al ciudadano. En la base de estos cambios subyace el convencimiento de que la participación ha de volverse un elemento de la cultura de la administración.

*Por tanto, la apuesta a favor de las prácticas de participación ciudadana puede servir para orientar y fomentar los procesos de modernización administrativa.*

Uno de los objetivos últimos que se plantean las áreas de participación es el de formar a la totalidad de los técnicos del ayuntamiento en participación, y que tomen consciencia de que *"independientemente del área o puesto donde estén, están al servicio de la ciudad y de los ciudadanos"*, de forma que la participación sea un valor que esté presente en toda la administración municipal. Si esto fuese lográndose, la afirmación hecha por uno de nuestros informantes podría algún día volverse cierta: *"con los años... participación es un área que debería dejar de existir"* porque la participación se habrá vuelto entonces una parte irrenunciable de todos nuestras organismos de gobierno.

## **5. Agradecimientos**

El autor de este estudio quiere agradecer a todas las instituciones promotoras del proyecto *Consensus*: ICT, LocalRet, Fundació Jaume Bofill, así como a los ayuntamientos que participan en *Consensus* -en especial a los de Cardedeu, Manresa, Mataró, Sant Feliu de Llobregat y Vic, cuyo personal fue entrevistado-, todo el apoyo prestado para la realización de este estudio. Asimismo, desea expresar su agradecimiento a Maider Iriarte y al resto de doctorandos y tutores del seminario de eGovernance, que enriquecieron el estudio con sus comentarios y aportaciones.

Tübingen, a 30 de septiembre de 2004

## 6. Bibliografía

AIBAR, E. y URGELL, F. (2004). "Gobierno electrónico y servicios públicos: un estudio de caso sobre el portal interadministrativo CAT365" (en línea), <<http://www.uoc.edu/in3/pic/esp/pic4.html>>.

ANTTIROIKO, A.-V. (2004). "Introduction to democratic e-Governance", *eTransformation in Governance. New directions in government and politics*. M. Mälkiä, A.-V. Anttiroiko et al, Eds. London, Idea Group Publishing.

BRÄUER, M. (2004). *Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2004*, Berlin: Initiative eParticipation <[http://www.initiative-eparticipation.de/studie\\_eparticipation.pdf](http://www.initiative-eparticipation.de/studie_eparticipation.pdf)> (Consulta: 2004.08.20).

BRUGUÉ, Q., DONALDSON, M. y MARTÍ, S. (2003). *Democratizar la democràcia. Reptes i mecanismes de participació en l'àmbit local*. Barcelona: Fundació Catalunya SegleXXI.

BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (1998). "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización", *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Q. Brugué y R. Gomà, Eds. Barcelona, Ariel Ciencia Política.

CANALS, I. y MARTÍ, J.L. (2003). *L'Àgora digital. Internet al servei de la participació democràtica*. Barcelona: Fundació Catalunya SegleXXI.

CASTELLS, M. (2000). "The Rise of the Network Society (vol. 1)", *The information Age: Economy, Society and Culture*. Malden, Blackwell Publishers.

CASTELLS, M. y OLLÉ, E. (2004). *El model Barcelona II: L'ajuntament de Barcelona a la societat xarxa*, Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya <<http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pic5.html>>.

CASTELLS, M., TUBELLA, I., SANCHO, T., et al. (2002). *La societat xarxa a Catalunya*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

CIBERPAÍS (2004). *IV Radiografía de 'webs' municipales* (en línea), Madrid: El País, 2004.06.24 <<http://www.elpais.es>> (Consulta: 2004.09.09).

CLAYTON THOMAS, J. (2004). "Public involvement in public administration in the information age: speculations on the effects of technology", *eTransformation in Governance. New directions in government and politics*. M. Mälkiä, A.-V. Anttiroiko et al, Eds. London, Idea Group Publishing.

CLIFT, S.L. (2004). "e-Government and democracy. Representation and citizen engagement in the information age" (en línea): publicus.net <<http://www.publicus.net/articles/cliftegovdemocracy.pdf>> (Consulta: 2004.06.13).

FONT, J., BLANCO, I., GOMÀ, R., et al. (2000). "Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: una visión panorámica" (en línea), *XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. "Administración Pública y Ciudadanía"*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Serie Documentos Debate, 6 <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0038104.html>> (Consulta: 2004.09.09).

GOSS, S. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. London: Palgrave Macmillan.

HOLZER, M. y KIM, S.-T. (2004). "Digital Governance in Municipalities Worldwide. An assessment of municipal web sites throughout the World" (en línea): National Center for Public Productivity <<http://www.andromeda.rutgers.edu/~egovinst/Website/Report%20-%20Egov.pdf>> (Consulta: 29.05.2004).

INGLEHART, R. (1999). "Postmaterialism erodes support for authority, but increases support for democracy", *Critical Citizens: Global support for democratic governance*. P. Norris, Ed. Oxford, Oxford University Press.

KOSSICK, R.M. (2004). "El rol de la tecnología de la información y de las comunicaciones en el fortalecimiento de la participación ciudadana y en la configuración de la democracia: un análisis de la experiencia inicial de México", *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, nº 29.

OBSERVATORI DE LA SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ (2003). *Enquesta sobre la penetració de les tecnologies de la informació i la comunicació a l'administració local de Catalunya 2002*. (en línea), Barcelona: Generalitat de Catalunya <[http://www10.gencat.net/dursi/pdf/si/observatori/informe\\_tic\\_ajuntaments\\_2002.pdf](http://www10.gencat.net/dursi/pdf/si/observatori/informe_tic_ajuntaments_2002.pdf)>.

OECD (2003). *The e-government imperative: main findings* (en línea), Paris: Organization for Economic Co-operation and Development <<http://www.oecd.org/dataoecd/60/60/2502539.pdf>> (Consulta: 2004.09.19).

REGIONAL-IST (2004). *Informe executiu: comparativa estadística Abril 2004* (en línea), Barcelona: Regional-IST <[http://www10.gencat.net/dursi/pdf/si/observatori/CT\\_Brochure\\_2004\\_Catala.pdf](http://www10.gencat.net/dursi/pdf/si/observatori/CT_Brochure_2004_Catala.pdf)> (Consulta: 2004.09.27).

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2002). "La participación de los ciudadanos en la vida pública local. Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e informe explicativo" (en línea), Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals <<http://www.pisunyer.org/pdf/documents19.pdf>> (Consulta: 2004.06.13).

ROHLER, S.J. y JUPP, V. (2003). *eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value*: accenture <[http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/gove\\_egov\\_value.pdf](http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/gove_egov_value.pdf)>.

ROMMES, E. (2002). *Gender Scripts and the Internet; the design and use of Amsterdam's digital City*. Enschede: Twente University Press.

ROSÉN, T. (2001). "e-Democracy in practice. Swedish experiences of a new political tool" (en línea): Swedish Association of Local Authorities and Swedish Federation of County Councils and Regions <[http://uno.svekom.se/brsbibl/kata\\_documents/doc28331\\_1.pdf](http://uno.svekom.se/brsbibl/kata_documents/doc28331_1.pdf)> (Consulta: 2004.06.10).

SALVADOR, M., CORTÉS, R., SÁNCHEZ, R., et al. (2004). *Els Ajuntaments de Catalunya a Internet. Un estudi comparat de les pàgines web (2000-2003)* (en línea), Barcelona: Universitat Pompeu Fabra <<http://www.upf.es/cpgp/Ajuntint.pdf>> (Consulta: 2004.09.23).

SLATON, C.D. y ARTHUR, J.L. (2004). "Public administration for a democratic society: Instilling public trust through greater collaboration with citizens", *eTransformation in Governance. New directions in government and politics*. M. Mälkiä, A.-V. Anttiroiko et al, Eds. London, Idea Group Publishing.

SUBIRATS, J., BLANCO, I., BRUGUÉ, J., et al. (2001). *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

SZEREMETA, J., DEL ROSARIO-DULUC, S., HAFEEZ, S., et al. (2003). *World Public Sector Report 2003. e-Government at the crossroads*, New York: United Nations <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012733.pdf>> (Consulta: 2004.09.09).

TAYLOR, S.J. y BODGAN, R. (1984). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós Ibérica.

THE ECONOMIST (2000). *The next revolution*, London: The economist, 22.06.2000.

TRECHSEL, A.H., KIES, R., MÉNDEZ, F., et al. (2003). *Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe. e-Democratizing the parliaments and parties of Europe* (en línea), Geneve & Florence: University of Geneve & European University Institute <[http://c2d.unige.ch/int/OverviewInstiits/Main\\_Report\\_final%201.pdf](http://c2d.unige.ch/int/OverviewInstiits/Main_Report_final%201.pdf)> (Consulta: 2004.06.10).

WILHELM, A.G. (2000). *Democracy in the Digital Age*. New York: Routledge.

WONG, W. y WELCH, E. (2004). "Does e-Government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability", *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, nº 17(2): págs. 275-297 (Consulta: 2004.06.13).

ZIEGENFUSS, J.T. (2000). "Building citizen participation: the purposes, tools & impact of involvement" (en línea), *XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. "Administración Pública y Ciudadanía"*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Serie Documentos Debate, 6 <<http://www.clad.org.ve/docclas.html>> (Consulta: 2004.09.09).

## 7. Otra documentación consultada

AJUNTAMENT DE MANRESA (2004). "Pla d'Actuació Municipal 2004-2007", Manresa: Ajuntament de Manresa.

AJUNTAMENT DE MATARÓ, AJUNTAMENT DE SANT FELIU DE LLOGREGAT, FUNDACIÓ JAUME BOFILL y LOCALRET (2004). Presentaciones sobre consensus para las Jornada de Participación Ciudadana i Noves Tecnologies de Castelldefells, 17-18 de Marzo de 2004. (en línea) Castelldefells <[http://www.castelldefells.org/doc\\_generica.asp?dogid=91](http://www.castelldefells.org/doc_generica.asp?dogid=91)> (Consulta: 17.09.2004).

CONSENSUS (2004). "Guia per als administradors de Consensus II", Barcelona: Comunidad Consensus.

CONSENSUS (2004). "La participació ciutadana a través de les noves tecnologies. Estratègies per a la utilització de Consensus", Barcelona: Comunidad Consensus.

CONSENSUS (2004). "El projecte Consensus. Una oportunitat de democràcia electrònica per als governs locals ", usado en el Acto de Presentación de Consensus, 21.07.2004 (en línea), Barcelona: Comunidad Consensus <<http://www.e-consensus.org>> (Consulta: 28.09.2004).

CONSENSUS (2002-2003). *Fichas de los proyectos piloto de Consensus I* (en línea), Comunidad Consensus <<http://www.localret.es/proyectos/consensus/novetats.htm>> (Consulta: 17.09.2004).

EQUIP TÈCNIC DEL PROJECTE: SANT FELIU, CIUTAT EN CONGRÉS (2002). "Informe Consensus. L'espai de participació ciutadana de Sant Feliu de Llobregat", Sant Feliu de Llobregat: Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat.

EQUIP TÈCNIC DEL PROJECTE: SANT FELIU, CIUTAT EN CONGRÉS (2002). "Informe de Diagnòstic", Sant Feliu de Llobregat: Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat.

EQUIP TÈCNIC DEL PROJECTE: SANT FELIU, CIUTAT EN CONGRÉS (2003). "Conclusions del procés participatiu", Sant Feliu de Llobregat: Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat.

SERVEI DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA I TERRITORI DEL AJUNTAMENT DE MATARÓ (2004). "Document de presentació : Missió. Objectius. Línies Estratègiques. Programes i indicadors". Mataró : Ajuntament de Mataró.

REGIDORIA DE RELACIONS CIUTADANES DEL AJUNTAMENT DE MATARÓ (2003). "Memòria de la Regidoria de Relacions Ciutadanes". Mataró: Ajuntament de Mataró.