



CONSULTORIA SOCIOPOLÍTICA

IX NEOBARÒMETRE

PRESSUPOSTOS PARTICIPATIUS 2016

Anàlisi de 16 experiències locals
Informe de resultats

Girona, gener de 2017

Índex de continguts

1.- Introducció	6
1.1.- Presentació	6
1.2.- Autors	7
1.3.- Objectius	7
1.4.- Metodologia	8
1.4.1.- Elecció de municipis: pressupostos participatius 2016	8
1.4.2.- Treball de camp: municipi a municipi	8
1.5.- Àmbits d'anàlisi	9
1.5.1.- Sobre els promotors: com són els que ho fan	9
1.5.2.- Sobre els instruments: com són els pressupostos	9
1.5.3.- Agafem la lupa; els pressupostos participatius per etapes	9
2.- Característiques dels municipis entrevistats	12
2.1.- Territorials	12
2.2.- Poblacionals	14
2.3.- Color polític dels governs	15
2.4.- Àrees de participació	17
3.- Característiques dels pressupostos participatius	19
3.1.- Durada	19
3.2.- Experiències consolidades i proves pilot	20
3.3.- Percentatge de pressupost destinat als pressupostos participatius	22
3.4.- Calendari	23
3.5.- Dinamització i comunicació	24
4.- Estructura dels pressupostos participatius	27
4.1.- Fases	27
4.2.- Fase de disseny	27
4.3.- Fase informativa	29
4.3.1.- Eines i mitjans utilitzats per informar a la ciutadania	29
4.3.2.- Valoracions generals de la fase informativa	30
4.4.- Fase d'aportacions	32
4.4.1.- Metodologies per a recollir propostes ciutadanes	32
4.4.2.- Valoracions generals de la fase d'aportacions	33
4.5.- Fase d'anàlisi interna	35
4.5.1.- Organització transversal VS organització gerencial	35
4.5.2.- Valoracions generals de la fase d'anàlisi interna	36

4.6.- Fase de votació	37
4.6.1.- Anàlisi dels municipis que centren tota la participació en la votació	37
4.6.2.- Anàlisi dels mètodes de votació utilitzats	38
4.6.3.- Valoracions generals de la fase de votació	39
4.7.- Fase de retorn	40
4.7.1.- Mètodes utilitzats per fer la devolució de resultats	40
4.7.2.- Valoracions generals de la fase de retorn	41
4.8.- Estructura organitzativa: òrgans de control, avaluació i seguiment	43
5.- Conclusions	45
5.1.- Sobre els promotors: com són els que ho fan	45
5.2.- Sobre els instruments: com són els pressupostos participatius	47
5.3.- Agafem la lupa; els pressupostos participatius per etapes	49
Bibliografia	57

1.

1. Introducció

Aquest informe correspon a la novena edició del Neobaròmetre, que enguany analitza 16 experiències de pressupostos participatius dutes a terme l'any 2016 per a diversos ajuntaments catalans. Els Neobaròmetres són estudis de producció pròpia promoguts per Neòpolis, consultoria d'innovació social, i tenen per objectiu contribuir a la recerca en l'àmbit del món dels interessos públics mitjançant l'anàlisi de polítiques de caràcter social, amb la finalitat d'aportar noves reflexions i elements d'anàlisi que permetin als governs locals millorar la seva capacitat de resoldre problemes i innovar en el disseny i la implementació d'unes polítiques públiques que necessiten ser constantment revisades degut a la creixent complexitat de les societats del segle XXI.

1.1. Presentació

Si algú es dedicés a fer un repàs dels programes electorals de les darreres eleccions municipals toparia, en molts casos, amb una proposta novedosa i poc habitual en campanyes anteriors; la promesa d'implementar un sistema de pressupostos participatius. Ja fa uns anys que aquest tipus d'experiències participatives vinculades a les finances municipals s'estan duent a terme a alguns pobles i ciutats del nostre país, però fins fa ben poc, el nombre de municipis que hi apostaven era molt reduït. Els efectes de la crisi social i política dels darrers anys han provocat, d'entre d'altres, que el món local entengui la participació ciutadana com una de les fórmules que poden servir per donar resposta a la desafecció. En aquesta línia s'han començat a estendre instruments participatius que, a priori, tenen per objectiu aprofitar la proximitat local per millorar una democràcia desacreditada i qüestionada plantejant mecanismes que redueixin la distància entre governants i governats.

Amb tot, l'escalada de la participació ciutadana a les agendes polítiques locals es pot considerar hores d'ara un fet. I en aquest context els pressupostos participatius semblen haver-se erigit en l'instrument estrella, el més vistós, el més atractiu. Tot i això els pressupostos participatius no són, ni de bon troç, l'únic instrument possible. N'hi ha d'altres, i s'estan aplicant, per exemple, a través de processos que permeten estructurar diàlegs col·lectius i arribar a acords comunitaris sobre qüestions urbanístiques, educatives, culturals, econòmiques, socials, etc. Queda clar doncs, que els governs locals han iniciat un camí que, en síntesi, pretén complementar la democràcia de sempre (la representativa) amb instruments de democràcia deliberativa, sobretot, la que es basa en el diàleg com a eina de resolució de problemes i conflictes públics altament complexos. De fet, l'aparició i l'extensió d'instruments de democràcia directa (consultes) i de democràcia deliberativa (processos participatius) es plantegen com oportunitats per millorar una manera de fer política que cada vegada li costa més solucionar els problemes dels ciutadans, adaptant-la més i millor a un context incert i difícil, en crisi, i amb multitud de canvis que el fan extremadament volàtil.

Arribats a aquest punt és important aturar-se i plantejar-se a què respon aquest canvi que s'està iniciant al món local. Som davant una moda passatgera o d'una necessitat ineludible?

La novena edició del Neobaròmetre pretén aportar llum a aquest interrogant. Ens ha semblat escaient elaborar un estudi que fa un repàs exhaustiu de diversos processos de pressupostos participatius duts a terme per a distints municipis catalans. Per fer-ho hem estudiat a fons 16 experiències dinamitzades durant l'any 2016.

Malgrat que, com ja s'ha dit, la implicació de la ciutadania en l'elaboració dels comptes anuals del ajuntaments esdevé actualment una pràctica força novedosa, tot sembla indicar que cada cop són més els ens locals que decideixen emprendre aquest camí. En aquest sentit, ens ha semblat oportú fer una aproximació analítica a aquest tipus d'instruments participatius, amb la voluntat d'aportar elements de reflexió i valor afegit en un context on la participació ciutadana està guanyant protagonisme, i on pot ser d'utilitat conèixer des d'una perspectiva general, què han fet i com, diferents ajuntaments que recentment han promogut processos de pressupostos participatius.

1.2. Autors

Aquest estudi ha estat promogut i realitzat per la Consultoria Sociopolítica Neòpolis. La direcció i supervisió ha anat a càrrec dels dos Socis-Directors de la consultora, el polític Gerard Quiñones Macià, i el sociòleg Daniel Tarragó Sanfeliu. L'estudiant en pràctiques laborals del Màster en Comunicació Política i Social de la Universitat Ramon Llull, Albert Montero Llorens, ha participat en el seu disseny i anàlisi, i s'ha encarregat de realitzar el treball de camp.

1.3. Objectius

El IX Neobaròmetre, centrat en l'anàlisi d'experiències locals de pressupostos participatius, es va plantejar els següents objectius de partida:

- » Contribuir a la recerca en l'àmbit del món dels interessos públics mitjançant l'anàlisi d'experiències locals de pressupostos participatius.
- » Aportar noves reflexions i elements d'anàlisi que permetin als governs locals millorar la seva capacitat de resoldre problemes i innovar en el disseny i la implementació d'unes polítiques públiques que necessiten ser constantment revisades degut a la creixent complexitat de les societats del segle XXI.
- » Elaborar una anàlisi agregada sobre el desenvolupament de processos de pressupostos participatius a partir de l'estudi de 16 casos.
- » Estructurar l'estudi a partir de tres grans interrogants; Com són els ens promotors? Quines són les característiques generals dels pressupostos participatius? Com es desenvolupen els processos a nivell de fases i metodologies?
- » Aprofitar l'experiència pràctica de Neòpolis en el disseny i dinamització de processos participatius per presentar reflexions de caràcter tècnic.
- » Extreure un seguit de conclusions generals en relació al desenvolupament actual d'experiències locals de pressupostos participatius a Catalunya.
- » Amb tot, disposar d'un document analític que pugui esdevenir d'utilitat per aquells qui estan interessats en promoure o millorar experiències de pressupostos participatius al món local.

1.4. Metodologia

A continuació s'exposen els criteris que hem utilitzat per escollir els municipis analitzats, així com la metodologia emprada per extreure la informació de la recerca.

1.4.1. Elecció de municipis: pressupostos participatius 2016

L'elecció dels ajuntaments analitzats s'ha basat en els següents criteris:

- a) que hagin elaborat uns pressupostos participatius en relació a l'**exercici de 2016**
- b) que el procés hagi finalitzat abans del **juliol de 2016** (per tal de garantir una anàlisi global del procés)
- c) que es tracti d'un procés promogut des de l'**administració local** i obert a **tota la ciutadania**

Val a dir que, pel que fa a la detecció dels casos, la recerca no va ser fàcil. A partir de la informació generada pròpiament pels ajuntaments als seus portals web, però també mitjançant les xarxes socials, els mitjans de comunicació locals i el contacte directe amb agents implicats, es va poder detectar a Catalunya un total de 28 municipis amb algun tipus de procés per posar a debat els pressupostos de l'exercici 2016. Aquests, segons els criteris de selecció que acabem d'apuntar, es van veure reduïts fins a 17.

Un cop iniciats els contactes amb els corresponents ajuntaments, un d'ells va decidir no ser inclòs a l'estudi. Es tracta de La Sènia (Tarragona). Per tant, aquest estudi presenta finalment el testimoni de 16 experiències de pressupostos participatius.

A continuació mostrem un quadre amb la totalitat dels municipis detectats durant la fase de recerca, distingint entre els municipis finalment entrevistats i els municipis descartats per qüestions metodològiques (fonamentalment perquè encara no havien finalitzat el procés).

Municipis entrevistats	Arenys de Mar, Badalona, Castellar del Vallès, Celrà, Deltebre, Flix, Girona, La Seu d'Urgell, Llagostera, Lloret de Mar, Manresa, Molins de Rei, Navàs, Pareds del Vallès, Sarrià de Ter, Viladamat
Municipis descartats	Blanes, Calella, Cassà de la Selva, La Sènia, Sant Cugat del Vallès, Sant Vicenç de Castellet, Vic, Vilassar de Mar, Cabrils, Igualada, Olot, Sant Pere de Ribes

1.4.2. Treball de camp: municipi a municipi

La informació recollida per elaborar aquest estudi es va fer a partir d'entrevistes a cada un dels municipis que havíem detectat en la fase de detecció. Del total d'entrevistes realitzades, 13 van ser telefòniques i 3 a través de correu electrònic. Les entrevistes i els contactes per correu electrònic es van fer als responsables tècnics i/o polítics de cadascun dels processos analitzats.

Cal dir que la majoria d'ajuntaments comptaven amb un portal online amb informació detallada del procés, la qual cosa va facilitar i agilitzar les tasques de treball de camp. L'existència d'aquest segon canal informatiu va permetre, en moltes ocasions, contrastar i complementar les dades que havíem rebut des de la font primària.

No obstant, també hem de destacar que algunes webs no oferien prou informació. En aquest sentit, les dades recollides d'aquests municipis deriven exclusivament de l'entrevista amb l'interlocutor municipal (en alguns casos complementada amb informació derivada de publicacions d'alguns mitjans locals).

Finalment, també volem apuntar els nivells de voluntat dels municipis per atendre'ns. Els 16 municipis entrevistats que han respost amb molta amabilitat i disposició. Aprofitem aquestes línies per agrair-los la seva col·laboració.

1.5. Àmbits d'anàlisi

Per tal d'ordenar la mirada analítica d'aquest estudi, el IX Neobaròmetre es divideix en tres grans blocs: els ens promotors, les característiques generals dels processos, i les etapes i la metodologia dels mateixos.

1.5.1. Sobre els promotors: com són els que ho fan?

En primer lloc, l'anàlisi es concentra en el que podríem anomenar característiques estructurals dels ajuntaments estudiats. És per això que es presenta, en aquest bloc, informació relativa al nombre d'habitants dels municipis, a la distribució territorial, i a algunes particularitats de caràcter polític (partit/s de govern, existència o no d'àrea específica de participació ciutadana, etc.). La intenció d'aquesta aproximació rau, doncs, en observar i treure algunes conclusions sobre com són els municipis que aposten per promoure els pressupostos participatius.

1.5.2. Sobre els instruments: com són els pressupostos participatius?

El segon bloc de l'informe posa l'accent en els instruments participatius. Analitzar elements com la durada dels processos, l'existència o no de precedents, el volum de recursos econòmics que es determinen de forma participativa, la relació entre la calendarització de les experiències participatives amb la del procés global d'aprovació dels pressupostos locals, o les fórmules i estratègies de comunicació i dinamització, ens ha servit per obtenir una visió general i detallada sobre les principals particularitats d'aquest tipus d'instruments de participació ciutadana.

1.5.3. Agafem la lupa: els pressupostos participatius per etapes

Finalment, i amb l'objectiu de tancar el cercle de la nostra anàlisi, l'estudi fa una radiografia de l'estructura de les experiències de pressupostos participatius analitzades. En aquest bloc ens submergim en les fases a partir de les quals es desenvolupen els processos analitzats, i en les seves particularitats metodològiques. Partint d'una hipòtesi inicial sobre les fases que considerem que haurien de configurar un procés participatiu metodològicament complet, el tercer bloc presenta una mirada exhaustiva sobre com s'han desenvolupat les diferents etapes dels processos; la del disseny inicial, la informativa, la de recollida d'aportacions ciutadanes, la d'anàlisi interna de les propostes recollides, la de votació i la de retorn de resultats. També fem un cop d'ull a les accions de seguiment i avaluació posteriors als projectes. El darrer apartat de l'estudi aporta, a més, un element informatiu especialment interessant. I és que, al marge de descriure i analitzar de forma agregada les diferents fases de les experiències estudiades, també s'incorporen valoracions qualitatives dels interlocutors municipals entrevistats.

2.

2. Característiques dels municipis entrevistats

2.1. Territorials

La distribució geogràfica dels municipis identificats ens posa de manifest que la majoria de processos de participació vinculats als pressupostos de l'any 2016 (finalitzats abans del juliol d'aquest mateix any) s'han dut a terme a la província de Barcelona (7) i Girona (6). La qual cosa significa que la implementació d'aquest tipus d'experiències a la resta de demarcacions del país és molt escassa, sobretot a la Lleida, ja que només hem pogut identificar un procés d'aquestes característiques al municipi de La Seu d'Urgell.

Tal i com hem comentat anteriorment hem identificat 17 experiències de pressupostos participatius analitzables (per bé que el cas de la Sènia no ha estat possible analitzar-lo). El 41% d'aquests processos s'han dut a terme a la província de Barcelona, la qual concentra el 32,8% dels municipis de tot el país. El 35,3% s'han realitzat a la demarcació de Girona, un territori que engloba el 23,4% del total de municipis que existeixen a tot Catalunya. Un 17,6% de les experiències identificades s'ubiquen en municipis de la província de Tarragona, una demarcació que concentra el 19,4% dels ens locals del conjunt del territori català. I només un 5,9% dels processos de pressupostos participatius identificats s'han implementat a les comarques lleidatanes, malgrat que concentren el 24,4% dels municipis catalans.

Taula 1: Distribució territorial dels processos de pressupostos participatius identificats (finalitzats abans del juliol de 2016)

DEMARCACIONS	% de municipis catalans que han realitzat un procés de pressupostos participatius durant l'exercici 2016 (finalitzat abans del juliol del mateix any)	% de municipis de cada demarcació respecte del total de municipis de Catalunya
Barcelona	41,1%	32,8%
Lleida	5,9%	24,4%
Girona	35,3%	23,4%
Tarragona	17,6%	19,4%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'aquest estudi i de la plana web de la Direcció General d'Administració Local (municat.cat)

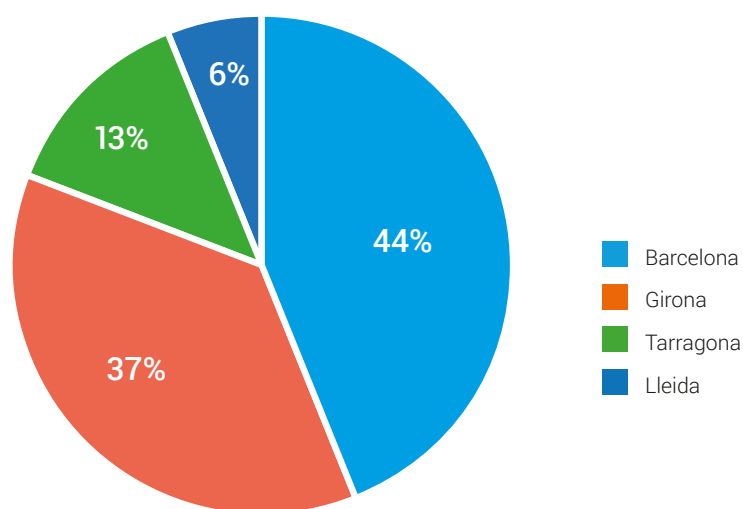
Així doncs, podem afirmar que és a la demarcació de Girona on proporcionalment es duen a terme més processos de pressupostos participatius, més d'un terç dels municipis identificats són gironins, territori que concentra 23,4% del total de municipis catalans. En canvi, a l'altra extrem ens trobem la província de Lleida, on menys d'un 6% dels municipis que la integren han fet durant el 2016 processos participatius vinculats als pressupostos municipals, per bé que una quarta part dels municipis de tot el país estan ubicats en aquesta demarcació.

Tot i això, és important remarcar que la informació recollida en aquest estudi es basa en els municipis catalans identificats per Neòpolis que han dut a terme pressupostos participatius l'any 2016 (això sí, finalitzades abans del juliol del mateix any). És possible, doncs, que puguin existir altres experiències de pressupostos participatius realitzades per ajuntaments del nostre país que compleixin amb els criteris d'aquesta recerca i que no estiguin incloses en aquest estudi, però de ben segur que els processos que hem analitzat, no només són una mostra altament representativa de l'univers definit, sinó que a més, s'aproximen força a la totalitat de del mateix.

A continuació es detallen els 16 municipis analitzats distribuïts per demarcacions:

- » **Província de Barcelona (7):** Arenys de Mar, Badalona, Castellar del Vallès, Manresa, Molins de Rei, Navàs i Parets del Vallès.
- » **Província de Girona (6):** Celrà, Girona, Llagostera, Lloret de Mar, Sarrià de Ter i Viladamat.
- » **Província de Tarragona (2):** Flix i Deltebre.
- » **Província de Lleida (1):** La Seu d'Urgell.

Figura 1: Distribució provincial dels processos de pressupostos participatius analitzats



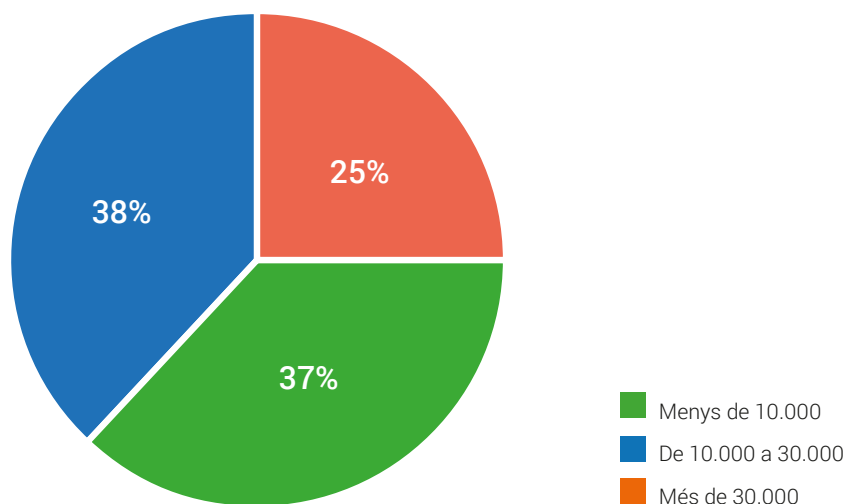
Font: elaboració pròpia

2.2. Poblacionals

La majoria dels municipis analitzats són de petites o mitjanes dimensions, a saber: el 75% tenen 30.000 habitants o menys, i d'aquests la meitat no superen els 10.000 habitants. Per bé que cal tenir en compte que més del 95% dels municipis del nostre país tenen menys de 30.000 habitants.

De les localitats més petites cal destacar el cas de Viladamat, amb poc més de 400 habitants. A l'altre extrem hi trobem Badalona, la tercera ciutat més poblada de Catalunya, amb una població superior als 215.000 habitants.

Figura 2: **Distribució dels municipis analitzats segons el nombre d'habitants**



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del padró municipal d'habitants de l'IDESCAT per l'any 2015

Les dades ens posen de manifest que, tot i que el pes percentual dels municipis que superen els 30.000 habitants respecte del total de pobles i ciutats de Catalunya és només del 4,3%, gairebé una quarta part dels ajuntaments analitzats tenen 30.000 habitants o més. Això vol dir que les ciutats mitjanes i grans de Catalunya no s'estan quedant al marge en la implementació d'aquesta eina de participació ciutadana, tot el contrari, hi estant apostant amb una força notable, per bé que hi ha molt camí per recórrer encara, sobretot si tenim en compte que són precisament les grans ciutats els ens locals amb major capacitat d'innovació i disponibilitat de recursos tècnics i econòmics per dur a terme polítiques públiques d'avantguarda.

2.3. Color polític dels governs

En aquest apartat ens interessa analitzar fonamentalment el color polític dels partits que ostenten l'alcaldia dels municipis objecte d'estudi.

El repartiment de la representació política dels 16 consistoris estudiats és força variada. A la taula que presentem a continuació s'indica el partit que ostenta l'alcaldia de cada localitat (destacat amb negreta), així com la composició política dels equips de govern.

Taula 2: color polític dels governs dels municipis analitzats

Arenys de Mar	ERC + PSC + CiU + ICV
Badalona	Guanyem Badalona + ERC + ICV
Castellar del Vallès	PSC
Celrà	CUP
Deltebre	CiU
Flix	EpF-AM (ERC) + CiU
Girona	CiU + PSC
La Seu d'Urgell	CiU
Llagostera	CiU
Lloret de Mar	CiU + ERC + PSC
Manresa	CiU + ERC
Molins de Rei	CiU + PSC
Navàs	CUP
Parets del Vallès	PSC
Sarrià de Ter	ERC
Viladamat	CUP

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la plana web de la Direcció General d'Administració Local (municat.cat)

Dels setze municipis analitzats hi ha set alcaldes/ses de CIU, tres de la Candidatura d'Unitat Popular (CUP), tres d'Esquerra Republicana de Catalunya – Avancem (ERC-AM)¹, dos del Partit Socialista de Catalunya (PSC), i un d'En Comú Podem (Guanyem Badalona).

Destaca especialment que gairebé un 20% dels municipis que elaboren processos de participació en la definició dels seus pressupostos estan governats per la CUP, un partit polític que només ostenta l'alcaldia en menys d'un 2% del total dels municipis catalans. Per tant, podem afirmar que, proporcionalment, la CUP és la formació política que aposta d'una manera més clara per la implementació i la posada en marxa de processos de pressupostos participatius quan obté l'alcaldia.

1 Inclouem Entesa per Flix

Una altre conclusió rellevant a la qual arribem després d'analitzar els resultats de la taula anterior és que el fet posar en marxa aquest tipus de processos de participació ciutadana depèn més aviat poc del color polític dels governs municipals, ja que independentment de la clivella ideològica i identitària, les diferents formacions polítiques fan pràcticament la mateixa aposta pels pressupostos participatius si tenim en compte la proporció d'alcaldis que cada partit ostenta respecte a la totalitat de municipis del país. Excepte la CUP, que tal i com acabem de dir té un compromís molt més elevat que la resta de partits polítics a l'hora d'incorporar l'opinió deliberada dels ciutadans en les decisions que afecten als pressupostos municipals.

2.4. Àrees de participació

Una altra dada que ens ha semblat interessant recollir en aquest estudi té a veure amb l'existència o no de departaments específics de participació per part dels municipis analitzats. En aquest sentit podem afirmar que la immensa majoria dels ajuntaments objecte d'estudi compten efectivament amb una àrea de participació ciutadana. Tan sols dos, els quals són ajuntaments molt petits, no en tenen. En ambdós casos el procés ha estat liderat per l'àrea d'alcaldia, i en un d'ells, a més, s'ha establert una col·laboració directa entre alcaldia i el departament d'hisenda.

En els 14 casos restants el procés de pressupostos participatius ha estat promogut directament per l'àrea de participació, tot i que en cap cas aquest departament estava vinculat orgànicament amb l'àrea d'hisenda, i només en un cas es constata una vinculació orgànica amb alcaldia.

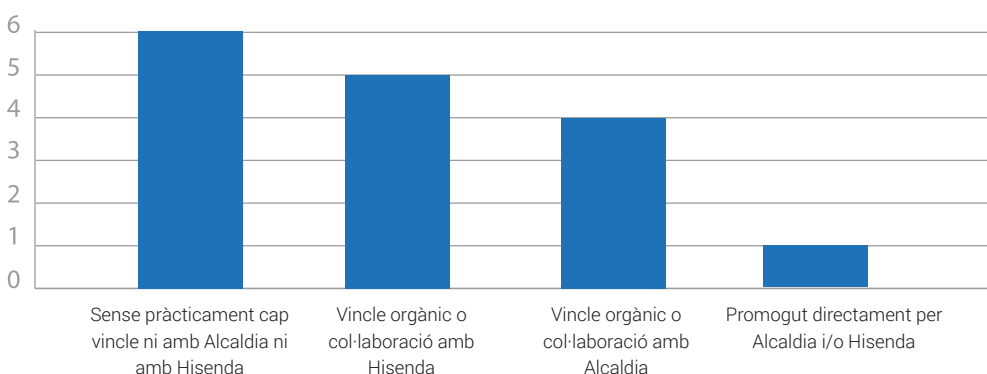
En resum, això vol dir que en menys del 20% dels casos analitzats els processos de participació ciutadana vinculats als pressupostos s'han dut a terme des d'una àrea que ocupés en l'organigrama municipal la posició de màxima transversalitat, és a dir, des d'alcaldia. I en només una vuitena part dels casos presentats, el procés ha tingut una vinculació orgànica directa amb l'àrea d'hisenda.

Un cop vistes aquestes dades, cal apuntar una reflexió important al respecte; considerem que a l'hora d'impulsar i implementar un procés de pressupostos participatius, el més òptim seria vincular l'àrea de participació amb la d'hisenda i alcaldia. Per tant, tots aquells municipis que apostin pels pressupostos participatius com la mesura estrella del seu programa haurien d'estructurar el seu organigrama tenint en compte que per afavorir la transversalitat del projecte i l'eficàcia i eficiència del mateix, allò òptim fora que l'àrea de participació depengués directament d'alcaldia i estigues vinculada també, des del punt de vista orgànic, amb el departament d'hisenda.

De totes maneres, també és cert, que durant el procés, en la majoria de les ocasions s'han establert col·laboracions amb altres àrees (fonamentalment amb alcaldia i/o hisenda), tot i que aquestes no estiguessin vinculades entre elles a nivell orgànic. El més preocupant però és que en gairebé un 40% dels municipis entrevistats el procés s'hagi realitzat sense que l'àrea de participació establis pràcticament cap vincle ni amb alcaldia ni amb hisenda.

Finalment destaquem que en el cas dels municipis més petits, majoritàriament, l'alcalde ha tingut un paper de lideratge molt rellevant durant tot el procés.

Figura 3: relacions que han establert les àrees de participació ciutadana dels municipis analitzats amb altres regidories a l'hora de dur a terme els pressupostos participatius



Font: elaboració pròpia

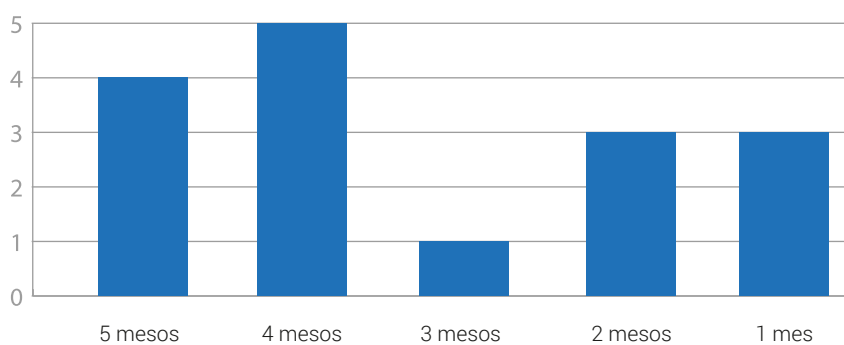
3.

3. Característiques dels pressupostos participatius

3.1. Durada

Quan parlem de la durada dels processos participatius vinculats als pressupostos municipals analitzats ens referim al període que va des de la comunicació inicial del projecte, passant per dinamització del mateix, fins a la fase de retorn/devolució. Per tant no tenim en compte l'etapa d'implementació i execució de les propostes que han resultat guanyadores. En el quadre que presentem a continuació es poden observar els tempos, en mesos, dels 16 projectes que han estat objecte d'anàlisi:

Figura 4: durada dels processos de pressupostos participatius analitzats (en mesos)



Font: elaboració pròpia

En gairebé un 40% dels casos la durada del procés no va ser superior als dos mesos. Els municipis que van enllestir el procés en un mes es van limitar, fonamentalment, a fer un exercici de votació sense fase de deliberació, mentre que els tres municipis que ho van fer en dos mesos, compartien el fet de ser pobles força petits. Això vol dir que les dinàmiques en poblacions amb pocs habitants solen ser més àgils. La fase informativa, per exemple, es redueix degut a la mida del municipi i als nivells de coneixement de la població implicada. A més, la majoria d'aquests petits municipis ja comptaven amb cert bagatge fruit d'altres edicions, per tant, ja tenien unes dinàmiques i unes rutines adquirides.

Els municipis que van enllestir el procés amb només un mes van utilitzar un tipus de metodologia més semblant a la d'un referèndum multi opció (votar propostes sense que existeixi cap fase de deliberació) que no pas a la d'un procés participatiu de caràcter deliberatiu. Amb tot, aproximadament un 20% de les experiències de pressupostos participatius analitzades només utilitzen eines pròpies de la democràcia directa, i descarten els espais deliberatius.

De totes maneres, una mica més de la meitat dels processos analitzats tenen una durada que oscil·la entre els quatre i els cinc mesos, la qual cosa no ens hauria de sorprendre tenint en compte les fases que cal dur a terme (informació, deliberació, votació i retorn), la transversalitat que cal generar, i l'esforç que cal fer per adaptar-nos als tempos de la ciutadania.

Per tant, si la durada d'un procés de pressupostos participatius no supera els dos mesos és o bé perquè estem parlant d'un municipi de petites dimensions amb experiència prèvia, o bé perquè la metodologia que s'utilitza es limita només a un exercici de votació sense deliberació.

3.2. Experiències consolidades i proves pilot

Aproximadament un 60% dels municipis analitzats ja havien implementat els pressupostos participatius en anys anteriors, i per tant comptaven amb una certa tradició i experiència en el desenvolupament d'aquest instrument participatiu. Tot i això observem que el nombre d'ajuntaments que aposten per implementar per primera vegada els pressupostos participatius creix a un ritme molt elevat. El creixement net anual respecte l'any 2015 és del 60%.

Figura 5: **experiència prèvia en la realització dels pressupostos participatius dels municipis analitzats**



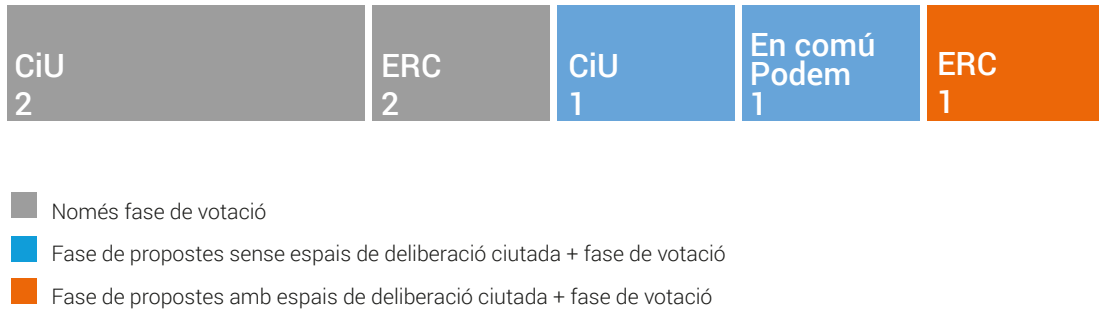
Font: elaboració pròpia

Així doncs, gairebé el 40% dels ajuntaments analitzats han incorporat aquesta eina participativa per primera vegada aquest any 2016. Aquest creixement té, en bona part, una vinculació directa amb la celebració dels comicis municipals de l'any 2015, on la majoria de programes electorals van fer una apel·lació molt rellevant a la participació ciutadana com a nova manera de fer política. Un discurs que no només esgrimien els nous partits d'esquerres que s'hi presentaven per primera vegada, sinó que va ser apropiat també per la resta de formacions polítiques independentment de la seva posició en l'eix ideològic.

De fet, dels sis ajuntaments que han incorporat per primera vegada aquesta eina de participació ciutadana en l'elaboració dels seus pressupostos, la meitat estan governats per un partit polític diferent del que ostentava el poder en l'anterior legislatura. De totes maneres, només en un dels casos la formació política que governa és de nova creació, la resta són partits tradicionals que, a més, ocupen posicions diferents en l'eix dreta – esquerra.

Resulta remarcable, també, que la metodologia dels pressupostos participatius utilitzada per la meitat dels municipis que han apostat per primera vegada per aquesta nova manera d'implicar a la ciutadania no contempli espais presencials de deliberació col·lectiva i es limiti, en la majoria dels casos, només a una votació. Això vol dir que, en molt bona part, aquesta nova aposta per la participació ciutadana passa més per consultar als veïns de manera directa mitjançant sistemes de votació i/o llistats de suggeriments, que no per generar intel·ligència col·lectiva mitjançant l'organització de debats estructurats entre col·lectius i persones amb opinions i punts de vista diversos. Ara bé, la tria per aplicar una metodologia només de caràcter consultiu, o una que incorpori també elements deliberatius no té cap relació amb la ideologia política del o dels partits que governen.

Figura 6: tipus de metodologia participativa que apliquen els municipis analitzats que han realitzat per primera vegada un procés de pressupostos participatius l'any 2016 segons el partit que ostenta l'alcaldia



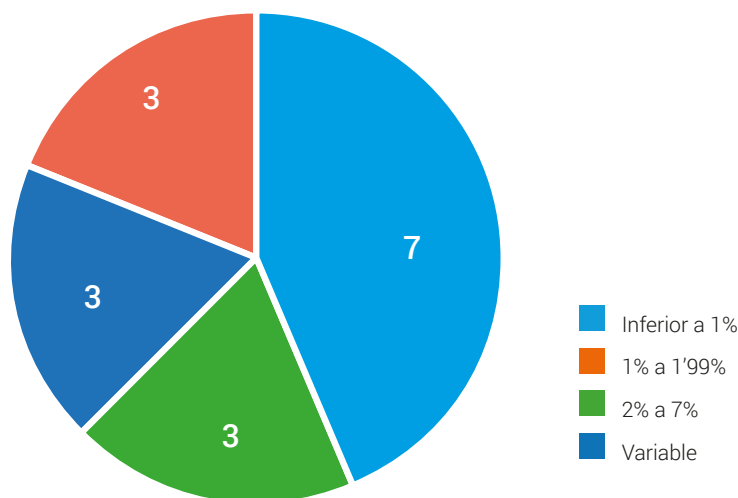
Font: elaboració pròpia

3.3. Percentatge del pressupost destinat als pressupostos participatius

La partida pressupostària que decideixen els ciutadans en la majoria de processos de pressupostos participatius no supera l'1% del total del pressupost municipal. Tan és així que:

- » 7 municipis no superen l'1% del total del seu pressupost.
- » 3 destinen una partida d'un valor entre l'1% i l'1,99%.
- » 2 posen en mans de la ciutadania el destí d'entre el 2% i el 3% del total del seu pressupost .
- » Ens hem trobat però amb un cas singular, a saber, el de Sarrià de Ter, que ha posat en mans de la ciutadania una partida extraordinària provinent d'una plusvàlua, que suposava més o menys el 7% del total del pressupost de l'ens local. I finalment, els 3 municipis restants varien la partida a destinar en funció del valor de les propostes escollides, per tant no s'ha pogut concretar en quin interval es situen, per bé que en la seva majoria no superen el 2%.

Figura 7: percentatge de la partida pressupostària que els ciutadans decideixen en els pressupostos participatius dels municipis analitzats respecte el total del pressupost municipal



Font: elaboració pròpia

Fent una anàlisi més acurada de les dades destaca el fet que normalment són els municipis de petites i mitjanes dimensions els que solen destinar a aquests processos de participació una partida pressupostària superior a l'1%, i que el percentatge final que es destina a un procés participatiu d'aquestes característiques depèn més aviat poc del color polític del govern.

Taula 3: **percentatge del pressupot total que els municipis analitzats destinen als pressupostos participatius segons el nombre d'habitants**

Valor de la partida en relació al total	Menys de 10.000 habitants	De 10.000 a 30.000 habitants	Més de 30.000 habitants
No superen l'1%	1	3	3
Hi destinen entre l'1% i l'1,99%	1	1	1
Superen el 2%	3	0	0
Variable	1	2	0

Font: elaboració pròpia

3.4. Calendari

Gairebé el 70% de les experiències de pressupostos participatius objecte d'estudi han finalitzat al llarg del mateix any 2016. Això vol dir que, majoritàriament, els ajuntaments aproven els pressupostos de l'exercici 2016 a finals del 2015 sense que hagin finalitzat el procés de participació. De tal manera que atorguen una partida pressupostària sencera als pressupostos participatius, que posteriorment es destina als projectes concrets que han estat més votats per la ciutadania. Això permet no haver de començar el procés a principis de l'any anterior, no estar subjectes a un calendari la rigidesa del qual podria resultar contraproductiu pel procés, i no dependre excessivament de la burocràcia administrativa i financera que suposaria haver de pressupostar cada projecte per separat de manera detallada i distribuir-lo meticulosament en les diferents parts del pressupost.

Així doncs, en aquesta qüestió, s'imposa un pragmatisme que té per objectiu no convertir el calendari en un inconvenient. Cosa que s'aconsegueix incloent una sola partida al pressupost municipal equivalent al valor total de la quantitat assignada pels pressupostos participatius, independentment de la data de finalització del procés.

Figura 8: **any de finalització dels processos de pressupostos participatius de l'exercici 2016 dels municipis analitzats**

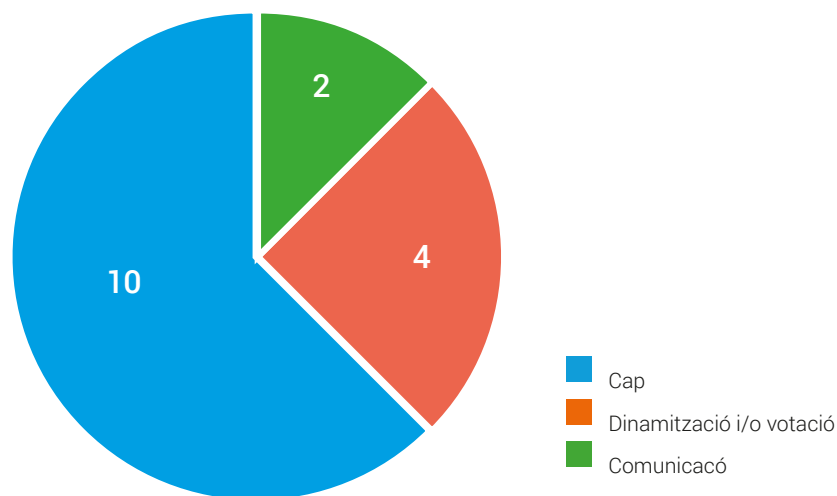


Font: elaboració pròpia

3.5. Dinamització i comunicació

També volíem saber fins a quin punt els municipis analitzats van comptar o no amb suport extern a l'hora de planificar, desenvolupar i posar en marxa les diferents fases del procés participatiu. La següent gràfica ens mostra els resultats obtinguts:

Figura 9: tipus d'assessorament extern contractat pels municipis analitzats a l'hora de dur a terme la comunicació i/o la dinamització del procés de pressupostos participatius



Font: elaboració pròpia

L'assessorament extern es pot contractar, fonamentalment, per dur a terme la comunicació del projecte en les diferents fases del mateix, per dinamitzar els espais deliberatius, si n'hi ha, per dur a terme el procés de votació, i/o per ambdues coses alhora.

Tal i com podem observar, més del 60% dels municipis objecte d'estudi gestionen la comunicació i la dinamització de tot el procés de forma interna. Només un 12% externalitzen la comunicació, mentre que un 25% contracten empreses o professionals independents per dur a terme la seva dinamització. En tot cas, cap dels ajuntaments analitzats ha externalitzat ambdues fases alhora.

És cert que els departaments de comunicació dels ajuntaments catalans estan molt professionalitzats. Des de finals dels anys 80 són molts els ens locals que han posat en funcionament ràdios, televisions locals, butlletins, àrees de comunicació i relacions públiques, estratègies variades de màrqueting institucional i, de manera més recent però molt intensa, han estructurat també tot un seguit d'eines comunicatives 2.0 a través d'una ferma aposta per la creació i la dinamització de xarxes socials. Per tant, és normal que la immensa majoria dels municipis tinguin plena capacitat per gestionar la comunicació d'aquests processos de manera interna.

En canvi, no és fins a finals de la primera dècada del 2000 que la participació ciutadana s'ha anat consolidant a nivell local. Cada vegada més ajuntaments tenen departaments de participació ciutadana, però la tradició encara és força escassa, sobretot a l'hora de dur a terme processos vinculats a decisions de caràcter pressupostari. Tot i això, només una quarta part dels ajuntaments objecte d'estudi han comptat amb assessorament extern per a la seva dinamització. I encara resulta més significatiu que només 2 dels 6 municipis que han implementat per primera vegada aquest sistema de participació hagin comptat amb l'ajuda de professionals externs per dur a terme el procés.

El fet de ser tant austers en no destinar recursos a suports externs especialitzats en la dinamització d'uns processos en els quals es disposa de poc bagatge pot respondre fonamentalment a dos motius:

- » El primer té a veure amb la voluntat política. És a dir, si els processos de pressupostos participatius fossin realment una prioritat pels governs municipals el fet de no contractar assessorament professional extern no seria considerat una forma d'austeritat econòmica, sinó una temeritat.
- » I en segon lloc, encara que per alguns municipis aquests processos siguin una aposta política de primer ordre, a dia d'avui encara hi ha una tendència a menystenir els professionals experts en temes de participació ciutadana, sobretot si disposem de recursos tècnics interns. Ningú posa en dubte que l'àrea d'urbanisme contracti a empreses o professionals autònoms externs per a desenvolupar determinats projectes encara que el departament d'urbanisme de l'ajuntament disposi de tècnics especialitzats en plantilla. Tenim molt clar que necessitem arquitectes tècnics externs per desenvolupar projectes urbanístics, però són pocs els que consideren necessari comptar amb el suport "d'arquitectes socials" per dissenyar, desenvolupar i implementar polítiques i projectes de caràcter social i/o participatiu.

4.

4. Estructura dels pressupostos participatius

4.1. Fases

A continuació passem a analitzar cadascuna de les etapes dels processos estudiats, així com les metodologies utilitzades en cadascuna d'elles. Per a l'elaboració de l'estudi s'ha partit d'una hipòtesi inicial de fases que considerem que qualsevol procés de pressupostos participatius hauria de contemplar.

Taula 4: moments i fases d'un procés de pressupostos participatius

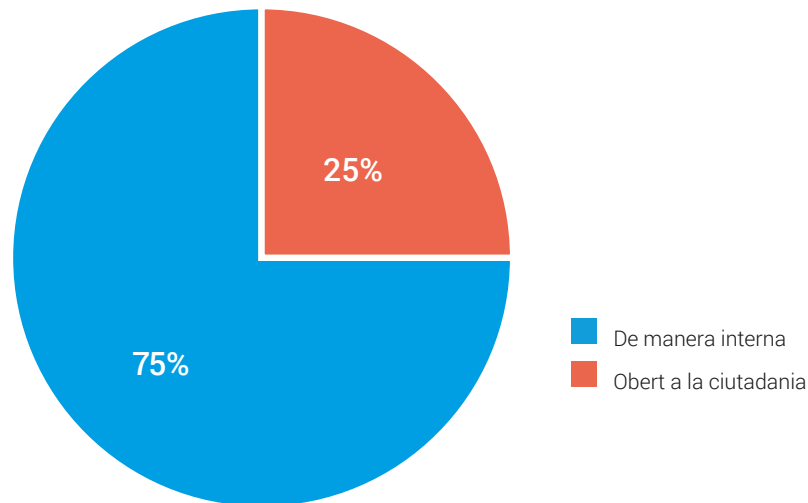
MOMENTS	IDENTIFICACIÓ I DESCRIPCIÓ DE LES FASES
Moment 0: la prèvia	Fase de disseny: definició del model de pressupostos participatius
Moment 1: el punt de partida	Fase informativa: exercici de pedagogia, informació i definició dels límits participatius
Moment 2: la deliberació externa	Fase d'aportacions/propostes ciutadanes: construcció, deliberació i recull de propostes ciutadanes
Moment 3: la deliberació interna	Fase d'anàlisi interna: valoració transversal, deliberació interna, i validació politico-tècnica de les propostes ciutadanes recollides
Moment 4: la tria final	Fase de votació: procés de consulta i/o prioritització de les propostes validades internament
Moment 5: la devolució	Fase de retorn: devolució final dels resultats del procés

Font: elaboració pròpia

4.2. Fase de disseny

Ens referim aquí a les tasques de definició exhaustiva del model dels pressupostos participatius. Volíem saber fins a quin punt els municipis objecte d'estudi van realitzar un procés previ, comptant amb la ciutadana, per acordar de forma conjunta el funcionament, l'estructura i la metodologia del procés. Doncs bé, només el 25% dels municipis analitzats van incloure a la ciutadania en la definició del model. Amb tot, dels quatre ajuntaments que van incorporar criteris ciutadans en la definició del disseny del pressupostos participatius, tres ho varen fer utilitzant òrgans de participació ja existents o creant-ne de nous expressament per a fer-ho, mentre que l'altre va dur a terme un procés de participació a partir d'un primer esborrany creat per l'ajuntament.

Figura 10: forma en que els municipis analitzats van elaborar el disseny/model dels pressupostos participatius



Font: elaboració pròpia

Això vol dir que la immensa majoria d'ajuntaments (el 75%) han dissenyat el procés dels pressupostos participatius de forma interna, sense que els ciutadans puguin fer aportacions sobre el model, tenint en compte que al capdavall seran ells els qui hauran de participar.

Les anàlisis realitzades ens indiquen que més del 80% dels municipis que manifesten la seva insatisfacció pel que fa als baixos índexs de participació aconseguits van dissenyar el procés únicament de forma interna. En canvi, la valoració sobre la quantitat de persones i la representació de discursos obtinguda dels diferents actors que van implicar-se en el procés de pressupostos participatius dels ajuntaments que van obrir el seu disseny a la ciutadania és totalment oposada. A saber, només en un dels casos es manifestava aquesta queixa relativa a una baixa mobilització/implicació dels ciutadans.

Pot resultar redundant, però la realització d'un breu procés de consulta i participació per definir prèviament el model i dissenyar l'estructura, la metodologia i el funcionament particular del procés, no només resulta determinant per al seu bon funcionament i adaptació a les característiques i el context local, sinó que sobretot permet implicar a un major nombre de ciutadans en el mateix, i aconseguir una correcta representació de discursos capaç de dotar-lo de valor afegit, eficàcia, eficiència i intel·ligència.

4.3. Fase informativa

En qualsevol procés de participació la fase informativa és de vital importància. No hi ha diàleg possible sense informació prèvia, ni confiança sense transparència. Per tant, és fonamental garantir a la ciutadania el dret a estar informada sobre el què, el com, el quan, el per què, i els límits participatius del procés que es vol dur a terme.

4.3.1. Eines i mitjans utilitzats per informar a la ciutadania

Tot i que aquesta fase es desenvolupa de maneres molt distintes en funció de les característiques de cada població, i del model de pressupostos del qual es dota cada municipi, hem analitzat els tres principals mitjans a través dels quals es pot informar als ciutadans:

- » Telemàtics,
- » Tradicionals
- » Presencials.

Mitjans telemàtics

Una mica més de la meitat dels ajuntaments analitzats (9 per ser exactes) van utilitzar el correu electrònic. D'aquests, cinc comptaven amb una base de dades composta per ciutadans a títol individual i entitats. Els 4 restants van utilitzar el correu electrònic per informar únicament a les associacions del municipi ja que no disposaven de més adreces.

Tots el municipis excepte un van utilitzar les xarxes socials per informar sobre el projecte, fonamentalment Facebook i Twitter. I en tots els casos es va utilitzar també el web de l'Ajuntament.

Aquest tipus de canals informatius (sobretot les xarxes socials i els webs municipals) són de llarg els més utilitzats per informar i donar a conèixer els processos de participació que estem analitzant.

Mitjans tradicionals

En tots els ajuntaments objecte d'estudi es van utilitzar canals de comunicació de caràcter més tradicional: tríptics, butlletins, cartells, notes de premsa, ràdios, etc.

Aproximadament un 40% dels municipis van fer una bustiada amb materials informatius en format paper que es van enviar casa per casa.

Un altre fet que podem destacar és que totes les poblacions de més de 30.000 habitants van utilitzar cartells i altres fórmules de tipus més generalista per informar sobre el procés.

Només la meitat dels municipis entrevistats van utilitzar la premsa, la ràdio i les televisions d'àmbit local/comarcal per informar i donar a conèixer el procés. I només en un cas es van utilitzar els tres canals esmentats de manera simultània.

Aquestes dades ens deixen entreveure que hi ha una infrautilització dels mitjans de comunicació de caràcter més tradicional, i que els ajuntaments que els utilitzen ho fan d'una manera aïllada, és a dir, no els utilitzen tots dins d'una mateixa estratègia comunicativa.

Espais presencials

Gairebé el 70% dels casos analitzats van utilitzar espais de caràcter presencial per informar als ciutadans sobre el procés i les seves característiques. D'aquests, un de cada tres només va convidar a les entitats. En la resta de casos aquestes trobades eren obertes a tota la ciutadania.

També cal destacar que en dos dels municipis analitzats, aquesta reunió presencial d'informació prèvia va ser utilitzada alhora com a espai de recollida de propostes. Així doncs, al voltant d'un 12% de les experiències analitzades utilitzen el primer espai presencial obert a la ciutadana tant per informar com per deliberar i extreure'n ja propostes.

Hem detectat que una mica més del 12% dels municipis objecte d'estudi no obren cap espai presencial en cap moment del procés. És a dir, els ciutadans no es troben mai de forma conjunta i planificada. Per tant, no només no hi ha cap tipus de deliberació, sinó que no es generen sinèrgies entre els diferents actors que participen en el procés, cosa que no afavoreix la visió col·lectiva de poble i/o ciutat, sinó més aviat al contrari.

4.3.2. Valoracions generals de la fase informativa

Els ajuntaments que disposen de bases de dades amb correus electrònics de ciutadans i entitats són els que es mostren més satisfets de com va funcionar la fase informativa. Consideren que aquest no ha de ser l'únic canal, però admeten que la clau de l'èxit del procés informatiu rau sobretot en la combinació de l'ús de les bases de correus electrònics amb els canals telemàtics (web i xarxes socials). Només un dels ajuntaments entrevistats considera que l'ús dels canals informatius de caràcter tradicional (butlletins, cartells, ràdio, TV, díptics, etc.) són imprescindibles.

Una altra de les estratègies comunicatives més eficaces, segons els municipis entrevistats, és la combinació d'espais presencials informatius, utilitzant òrgans de participació ja existents (consells sectorials i territorials), i convocant alguna reunió adreçada a la resta de col·lectius i ciutadans que no forma part d'aquestes estructures permanents de participació. Cal destacar també, que un 25% dels ajuntaments entrevistats posen de manifest la conveniència de dissenyar estratègies comunicatives que permetin arribar de forma efectiva a als barris o nuclis de població més allunyats del centre del municipi (carpes informatives i/o punts d'informació descentralitzats, tasques de dinamització comunitària en punts de trobada naturals de la població d'aquests territoris, etc.).

Els problemes més importants amb els que es van trobar els ajuntaments en aquesta fase informativa tenen a veure amb el fet de cometre errors per falta de concreció a l'hora d'explicar el procés, la dificultat d'arribar a determinats sectors de la població (els joves sobretot), i la precipitació, les presses i la manca de temps derivats, en bona part, d'uns calendaris massa ajustats.

Es reconeixen, doncs, febleses vinculades fonamentalment a la manca de reflexió, planificació i/o imaginació a l'hora de pensar i plantejar unes sessions presencials que, en realitat, haurien de ser més persuasives i atractives, a la poca capacitat d'innovació per plantejar estratègies comunicatives capaces d'engrescar a la població per tal que s'impliqui en el procés des d'un bon inici, i a la manca d'estratègies de comunicació integrals i coordinades (combinació, explotació/optimització i sincronització dels canals telemàtics, tradicionals i presencials disponibles).

4.4. Fase d'aportacions

En aquesta etapa del procés és quan la ciutadania té l'oportunitat de presentar les propostes que considera més escaients pel municipi. Unes propostes que, tal i com veurem, es poden construir individual i/o col·lectivament i que, posteriorment, hauran de passar per diversos filtres abans d'arribar a la fase de votació final.

4.4.1. Metodologies per a recollir propostes ciutadanes

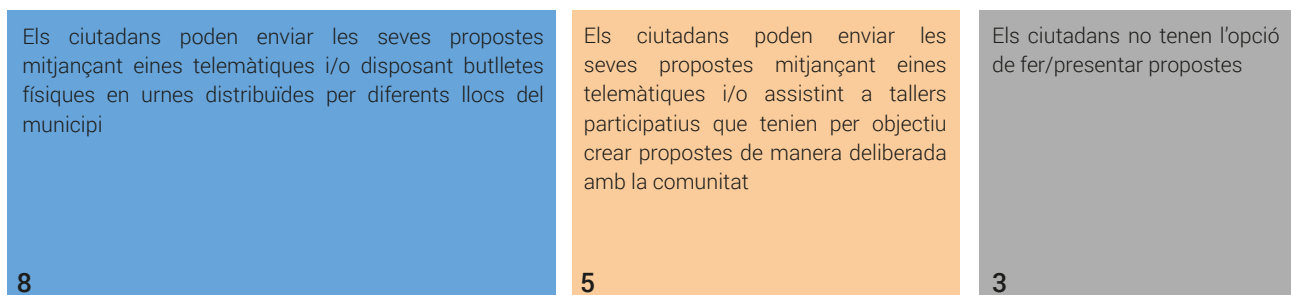
El 80% dels processos analitzats comptaven amb un fase de recollida d'aportacions/propostes per part de la ciutadania. I com ja s'ha dit anteriorment el 20% restant es limitava a posar a votació unes propostes ja elaborades prèviament per part de l'ajuntament.

Tots els municipis que permetien als ciutadans presentar propostes disposaven d'un canal telemàtic, fonamentalment el web o altres plataformes d'internet per tal de canalitzar-ne la recollida.

Una mica més de la meitat dels municipis analitzats permetien als ciutadans fer propostes utilitzant, alhora, eines telemàtiques i punts/espais presencials, ja sigui mitjançant butlletes i urnes distribuïdes pel municipi, habilitant espais presencials per fer les propostes per Internet amb l'ajuda d'algun treballador municipal, o organitzant tallers deliberatius amb la finalitat de definir propostes amb el conjunt de la comunitat de manera compartida.

De totes maneres, només el 30% dels casos analitzats disposaven d'espais deliberatius per elaborar propostes, uns espais que segons el municipi podien ser territorials (tallers als diferents barris) o sectorials (tallers segons la temàtica a debatre). Això vol dir que en el 70% de les experiències de pressupostos participatius objecte d'estudi, o bé les propostes les feien els mateixos ciutadans a través d'un web i/o una butlleta, o bé no hi havia opció de fer cap aportació, amb la qual cosa la participació es limitava votar unes propostes que l'ajuntament posava a sobre la taula.

Figura 11: metodologia que utilitzen els municipis analitzats per recollir propostes ciutadanes



Font: elaboració pròpia

Queda clar, doncs, que la tecnologia s'ha instaurat com el principal mitjà d'interacció entre les institucions i els/les ciutadans/es. Tots els processos de pressupostos participatius analitzats que permeten a la ciutadania presentar propostes posen a la seva disposició múltiples eines tecnològiques per fer-ho possible, però molt pocs combinen aquesta tecnologia amb espais presencials de reflexió col·lectiva.

És cert que la possibilitat d'enviar propostes a través d'Internet facilita que els ciutadans puguin dir la seva, opinar i proposar d'una manera còmode i fàcil, però aquest tipus de participació no compromet en res, no estimula la coresponsabilitat, no genera capital social ni intel·ligència col·lectiva, sinó que més aviat fomenta el particularisme, institucionalitza el clientelisme i genera cartes als reis infinites.

L'ús d'eines tecnològiques en la fase d'aportacions d'un procés de participació ciutadana vinculat als pressupostos pot ser un complement molt útil per motivar a la ciutadania i animar-la a implicar-se en la gestió de la cosa pública, però de cap manera hauria de ser el pal de paller d'aquesta participació. Si volem generar un diàleg autèntic, si volem deixar de tractar als ciutadans com a clients (un client és egoïsta per naturalesa, sempre té raó i no atén a raons), si volem que les propostes tinguin visió de ciutat i/o de barri, si pretenem generar saviesa comunitària, augmentar el sentiment de pertinença i revaloritzar la cosa pública necessitem disposar d'espais presencials que ens permetin filtrar, prioritzar i millorar les propostes rebudes a través de les eines tecnològiques, així com crear-ne de noves de forma conjunta. I no cal dir, és clar, que les metodologies de dinamització que s'utilitzin en aquests espais de deliberació col·lectiva han d'ajustar-se a les particularitats locals per tal que els diferents actors s'hi sentin còmodes, i permetre que tothom pugui participar-hi en igualtat de condicions generant un clima propici per arribar a grans acords promovent la generositat amb l'objectiu que els participants no només busquin convèncer als altres, sinó que estiguin també disposats a ser convençuts per la resta.

4.4.2. Valoracions generals de la fase d'aportacions

Gairebé la totalitat de municipis que durant la fase d'aportacions van combinar els canals telemàtics amb espais presencials deliberatius van quedar molt satisfets, tant de les aportacions obtingudes, com del funcionament en general d'aquesta fase, fruit d'aplicar una metodologia que complementa la participació a títol individual amb la col·lectiva. Fonamentalment, perquè tal i com ens argumentaven els entrevistats, permet que tothom pugui fer propostes de forma fàcil, còmode i senzilla, i a la vegada, filtrar-les, matisar-les, prioritzar-les i crear-ne de noves de forma conjunta mitjançant un diàleg estructurat i organitzat del qual en valoraven, sobretot, la riquesa qualitativa, ja que dotava a les propostes d'un major valor afegit.

Pel que fa als punts febles cal destacar que la immensa majoria de municipis es queixava de la gran quantitat d'aportacions no vàlides recollides; perquè eren massa genèriques, massa particularistes, o bé perquè sobrepassaven el total del pressupost destinat a la participació, i/o feien referència a actuacions que no formaven part dels capítols destinats al pressupost participatiu. De fet, aquesta és una de les principals conseqüències de permetre que tots els ciutadans puguin fer propostes a títol individual mitjançant eines tecnològiques i/o butlletes físiques. El fet que no hi hagi deliberació prèvia fa que tothom faci la seva carta als reis. De totes maneres, en tot això, també hi pot tenir a veure la necessitat de millorar i afinar els missatges que

es transmeten durant la fase informativa inicial, on caldria garantir, no només que la informació fos més clara i entenedora, sinó que es duguessin a terme accions de caràcter més pedagògic i persuasiu.

És cert que gairebé tots els municipis que promouen espais presencials/tallers de participació per tal de generar debats deliberatius per construir propostes de manera col·lectiva es queixen precisament de la baixa assistència de ciutadans, per bé que admeten que, des d'un punt de vista qualitatiu, normalment, aconsegueixen una adequada representació de discursos, que és el més important en qualsevol procés de participació (quantitat vs qualitat). En aquest sentit doncs, caldria explorar noves fórmules per engrescar als veïns i veïnes a assistir als tallers, buscant un major equilibri entre quantitat i qualitat, i innovant tant en les formes de convocatòria com en la pròpia metodologia de les dinàmiques participatives (campanyes específiques a través de les xarxes socials, programant esdeveniments de caràcter lúdico-festiu abans durant o després de les sessions deliberatives, incorporant formats més atractius o canviant el format tradicional dels tallers, etc.).

Finalment, també hem detectat que dos dels municipis entrevistats que actualment no posen a disposició dels ciutadans espais presencials de deliberació col·lectiva en aquesta fase de propostes serien partidaris de recuperar-los. I diem recuperar-los perquè en anteriors edicions existien, però que per motius fonamentalment polítics es van deixar d'organitzar. Per tant, això ens indica que el problema d'assistència als tallers (espais presencials) és secundari comparat amb els beneficis que s'obtenen fruit de la generació de propostes fetes des de la discussió col·lectiva.

4.5. Fase d'anàlisi interna

Arribem ara a una de les etapes més importants i alhora més oblidades de qualsevol procés de pressupostos participatius, a saber, la que fa referència al treball intern que han de fer els ajuntaments per tal de validar política i tècnicament les propostes que s'han rebut per part de la ciutadania. L'anàlisi interna esdevé cabdal ja que té per objectiu descartar aquelles propostes que no són acceptables des del punt de vista polític i/o no són viables des del punt de vista tècnic, i per pressupostar les que passen aquests filtres per tal d'incloure-les a la fase de votació final.

Recordem que dels setze municipis analitzats un total de tres no compten amb una fase d'aportacions ciutadanes, per la qual cosa aquesta fase d'anàlisi interna no existeix.

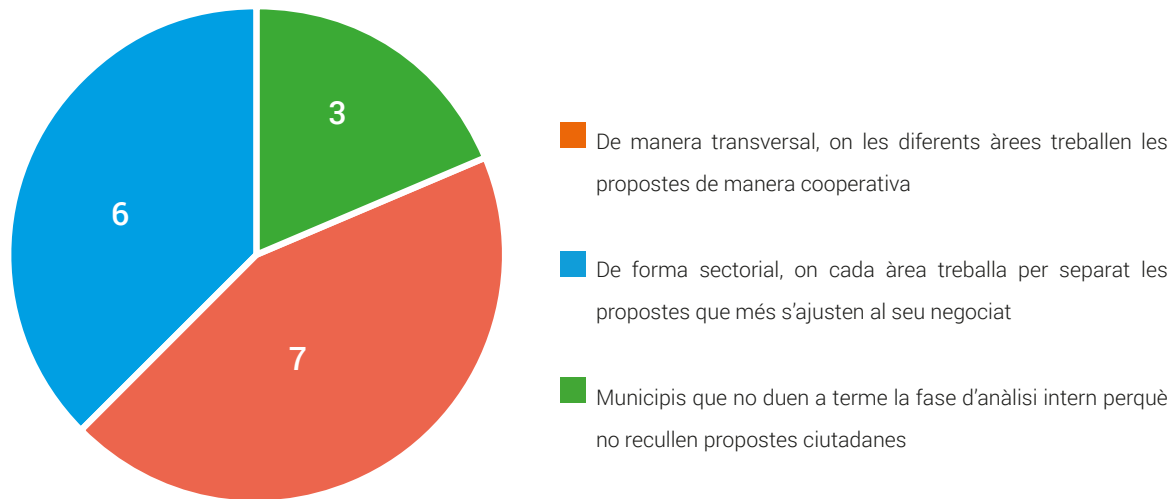
4.5.1. Organització transversal vs. organització gerencial

Ens interessava estudiar, en aquest apartat, si els ajuntaments treballaven transversalment les propostes rebudes per tal de fer aquesta doble anàlisi política i tècnica. És a dir, fins a quin punt el discurs de la participació també s'aplicava de portes endins, i si les administracions públiques locals objecte d'estudi eren capaces de generar intel·ligència administrativa dialogant de forma conjunta entre diferents àrees per tal de generar saviesa politico-tècnica a l'hora de donar resposta a les aportacions rebudes.

Els resultats ens indiquen que una mica més de la meitat dels ajuntaments entrevistats que han dut a terme aquesta fase van crear espais transversals per valorar i analitzar les propostes rebudes, i en la majoria dels casos es tractava de comissions de caràcter tècnic, per bé que desconeixem si existia un lideratge polític sòlid. En tot cas, aquests municipis van aplicar els principis del que anomenem l'administració pública deliberativa, la qual es basa en prioritzar la intel·ligència per sobre de l'eficàcia i l'eficiència. Per això el fet de valorar-les conjuntament aprofitant els coneixements tècnics de diversos departaments augmenta les probabilitats que tinguin èxit i s'adeqüin millor al context local, sobretot quan la realitat és cada vegada més polièdrica.

En tot cas, però, això vol dir que gairebé la meitat dels municipis que en el disseny del seu sistema de pressupostos participatius donaven l'opció als ciutadans de fer propostes en l'etapa d'aportacions, l'ajuntament a l'hora de valorar-les internament no les va treballar transversalment, sinó que les va distribuir per àrees (segons el tipus de proposta), i cada departament, de manera aïllada de la resta, les va analitzar per separat. Aquest és el funcionament tradicional d'un model de gestió gerencial de caràcter burocràtic que es basa en hiper especialització. Una forma de gestió que funciona molt bé per resoldre problemes senzills en entorns estables, però que col·lapsa quan es tracta de donar resposta a situacions complexes en uns entorns que cada vegada són més volàtils i incerts.

Figura 12: **metodologia de treball intern utilitzada pels municipis analitzats a l'hora de valorar i validar les propostes ciutadanes**



Font: elaboració pròpia

4.5.2. Valoracions generals de la fase d'anàlisi

Tots els ajuntaments que en aquesta fase d'anàlisi interna van utilitzar els principis de transversalitat propis de l'administració deliberativa creant espais per valorar les propostes conjuntament entre diferents departaments van mostrar una altíssima satisfacció respecte aquesta manera de funcionar a l'hora de validar, analitzar i fins hi tot millorar i/o reformular les aportacions rebudes per part de la ciutadania. Així doncs, constatem que l'anàlisi interna de caràcter transversal no només millora la saviesa de les propostes fetes en un inici per la ciutadania, i optimitza el funcionament d'aquesta fase del procés, sinó que, a més, aporta un procés d'aprenentatge cap a noves maneres de treballar basades en la cooperació i l'enriquiment entre àrees.

En canvi, gairebé tots els municipis que en aquesta fase van aplicar els criteris propis del model gerencial i l'especialització distribuint les propostes per àmbits temàtics i enviant-les a cada àrea sectorial per tal que les treballassin de manera aïllada, es van trobar amb molts problemes degut a la manca de comunicació interna, la qual cosa va provocar un allargament important d'aquesta fase que fins i tot en algun cas va provocar l'incompliment dels tempos prèviament establerts amb la consegüent revisió del cronograma i la confusió que això va comportar pels ciutadans. A més, gairebé tots aquests ajuntaments es queixaven de les dificultats que les diferents àrees es trobaven a l'hora de valorar la idoneïtat de les propostes, reformular-les i pressupostar-les, ja que en moltes ocasions necessitaven la col·laboració d'altres departaments per poder-ho fer de forma adequada.

4.6. Fase de votació

Dels setze municipis analitzats només un va desestimar fer cap tipus de votació final, ja que va ser l'equip de govern del mateix ajuntament qui va triar les propostes ciutadanes que considerava que eren més adequades.

Per tant, en els quinze casos restants, es va utilitzar algun tipus de sistema d'elecció per tal d'escollir les propostes que, o bé el propi ajuntament posava sobre la taula des de l'inici del procés, o que havien passat el filtre polític i tècnic de l'administració local en la fase d'anàlisi interna després de rebre els suggeriments dels ciutadans durant l'etapa d'aportacions.

4.6.1. Anàlisi dels municipis que centren tota la participació en la votació

Pel 20% dels ajuntaments objecte d'estudi, aquesta va ser la segona etapa del procés, posterior a la fase d'informació prèvia. Aquests ajuntaments plantejaven un llistat de projectes (elaborat internament pel propi ajuntament), i els ciutadans tenien l'opció de prioritzar-les i votar-les. Aquesta metodologia cerca l'agilitat metodològica i la facilitat tècnica i logística del procés. Els avantatges d'aquesta forma de procedir són els següents:

- » Permet concentrar gairebé tots els esforços i recursos humans, tècnics i pressupostaris del procés en les fases d'informació i votació, la qual cosa permet posar moltes comoditats als ciutadans per tal que puguin votar (campanya informativa de gran abast, combinació de diferents formes de votació, múltiples punts de votació, etc.)
- » No cal dur a terme la fase d'aportacions ciutadanes ni d'anàlisi interna, la qual cosa simplifica enormement el procés i permet dur-lo a terme en un període molt curt de temps.

Tots aquests factors fan que els nivells de participació en la fase de votació siguin més elevats que en la resta d'experiències. El percentatge del cens electoral que va anar a votar en el cas d'aquests municipis oscil·la entre el 2% i el 8%.

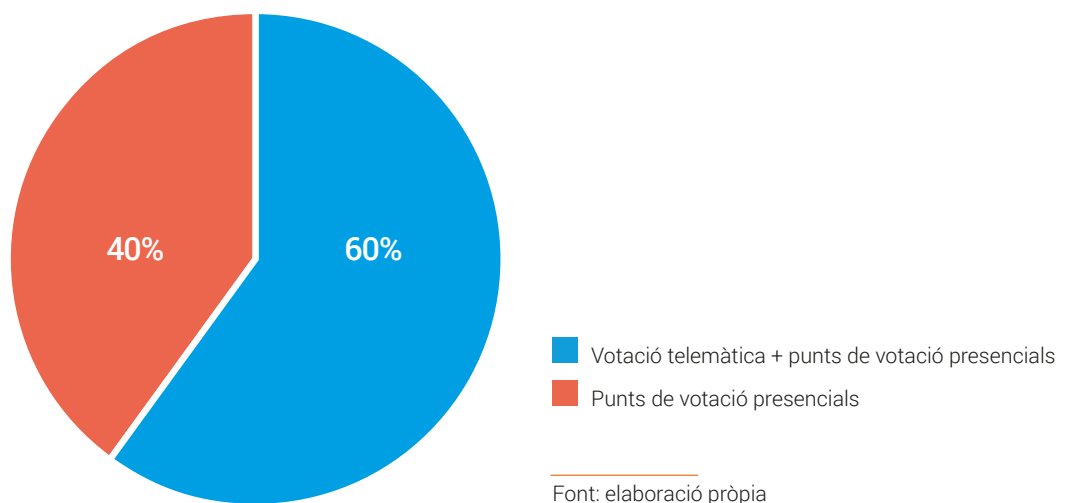
No obstant, si ho comparem amb un referèndum o una consulta popular –tècnicament és el que són– podem concloure que aquests índexs de participació són molt baixos. Per tant, si el que es busca és quantitat de gent que participi, aquest mètode funciona pitjor del que podria semblar inicialment. I si el que es busca és generar intel·ligència col·lectiva tampoc es poden considerar un èxit, perquè no es proporciona als ciutadans cap espai deliberatiu. Potser és útil com a campanya de màrqueting polític, però això ja no es objecte d'aquesta recerca. Malgrat tot, és cert que podria ser una manera relativament senzilla de començar a apostar per una gestió participada dels pressupostos municipals en localitats molt grans, en ajuntaments amb poca o nul·la tradició participativa, i/o en consistoris on l'aposta per la participació ciutadana no disposi d'un lideratge polític fort. De totes maneres, tenint en compte que aquesta metodologia no genera capital social, ni saviesa col·lectiva, ni alts índexs de participació electoral, ni permet fer propostes als ciutadans, ni experimentar noves formes de gestió interna pròpies de l'administració deliberativa, considerem que no té cap sentit mantenir-les en el temps.

4.6.2. Anàlisi dels mètodes de votació utilitzats

Si analitzem de forma agregada els diferents mètodes de votació utilitzats pels quinze municipis que van dur a terme aquesta fase (15 de 16) la primera conclusió a la que arribem és que en tots els casos els ciutadans tenien l'opció de votar de manera presencial. També destaca que el 60% d'aquests municipis, a més, posava a disposició dels ciutadans sistemes de votació telemàtics, amb la qual cosa els veïns i veïnes podien escollir la forma d'emetre el seu vot, a saber, utilitzant un dispositiu electrònic, o desplaçant-se en persona a algun dels punts de votació habilitats. De fet, un terç dels ajuntaments que permetien aquesta doble opció van optar per informatitzar també la votació presencial i eliminar així les butlletes en format paper.

La utilització d'aquest sistema mixt de votació té una avantatge molt important, i és que permet que la població jove i/o adulta que està familiaritzada amb les noves tecnologies no s'hagi de desplaçar físicament a emetre el seu vot, amb la qual cosa se'ls hi facilita la participació en aquesta fase. I de la mateixa manera, no es discrimina a un sector quantitativament molt rellevant de ciutadans, la gent gran, molt menys familiaritzats amb aquest tipus d'instruments tecnològics, i més acostumats a participar de forma presencial.

Figura 13: metodologia de votació utilitzada pels municipis objecte d'estudi que comptaven amb una fase de votació final



De tots els sistemes de votació analitzats n'hi ha un que destaca per ser diferent de tota la resta. Estem parlant del cas de Llagostera, on es va utilitzar una metodologia que substituïa el vot individual pel familiar. Totes les llars del municipi van rebre una butlleta a casa amb les propostes ciutadanes que van passar el filtre polític i tècnic. La novetat raïa en el fet que el vot l'emetien el conjunt dels membres de la llar, els quals s'havien de posar d'acord en els tres projectes que consideréssim més adequats. Per tant es tractava d'un tipus de votació de caràcter deliberatiu força innovador que va aconseguir un índex de participació de gairebé un 6% del total de llars del municipi, un percentatge molt elevat si tenim en compte que la immensa majoria dels processos de pressupostos participatius vinculats als pressupostos municipals amb prou feines arriben al 2% del total del cens electoral, i normalment, aquells que els sobrepassen és perquè concentren pràcticament tots els esforços del procés en la fase de votació i substitueixen l'etapa d'aportacions ciutadanes per un llistat de propostes elaborat internament per l'ajuntament, cosa que no va succeir en el cas de Llagostera, ja que es van dur a terme totes les fases que en aquest estudi estem analitzant.

4.6.3. Valoracions generals de la fase de votació

Els municipis que mostren una satisfacció més elevada amb el funcionament quantitatiu i qualitatiu d'aquesta fase són precisament els que van combinar els sistemes de votació telemàtics amb els presencials. De fet, la utilització de sistemes simples de votació per Internet és un dels punts forts més esmentats pels ajuntaments entrevistats que els van utilitzar, la gran majoria dels quals es van mostrar força satisfets amb els índex de participació obtinguts.

De totes maneres, el 40% dels municipis que van realitzar aquesta fase de votació final no es mostraven massa satisfets amb el funcionament de la mateixa, fonamentalment pels baixos índex de participació obtinguts, els quals s'atribuïen a tres raons fonamentals, a saber, la no combinació del vot físic amb el telemàtic, la mala distribució geogràfica i/o insuficiència quantitativa de punts de votació presencials, i els controls i dificultats excessives que exigia la votació telemàtica (inscripcions massa complicades, instruccions poc clares, massa passos a donar per poder emetre el vot electrònic, etc.).

4.7. Fase de retorn

La darrera fase de qualsevol procés participatiu té a veure amb la rendició de comptes, és a dir, amb la devolució dels resultats. No només es tracta d'un exercici de transparència, sinó també de respecte a les persones que hi han participat. Un altre dels objectius de la fase de retorn és el de generar confiança entre governants i governats, i al mateix temps reforçar el crèdit del procés per a futures edicions.

4.7.1. Mètodes utilitzats per fer la devolució de resultats

Una de les principals conclusions a les quals hem arribat després d'analitzar les entrevistes és que el 50% dels municipis objecte d'estudi no van recollir les dades de contacte dels participants i/o no en va treure tot el potencial (no es van crear bases de dades, les dades no es van informatitzar i/o no es van desar, etc.). Ens referim a correus electrònics, telèfons, perfils a les xarxes socials, direccions postals, etc. Una informació extremadament útil no només per fer el retorn dels resultats, sinó per convocar de manera personalitzada a les persones que han participat en alguna de les fases del procés de cares a properes edicions.

En canvi, hem detectat que hi havia una gran preocupació per fer un retorn dels resultats a través de rodes i/o notes de premsa, i és que gairebé el 70% dels municipis analitzats van utilitzar aquesta estratègia comunicativa per fer la devolució dels resultats del procés.

També hem observat que gairebé la totalitat dels ajuntaments van fer servir el web i les xarxes socials per fer el retorn. Aquesta és sens dubte l'estratègia comunicativa més utilitzada en aquesta darrera etapa del procés.

Menys d'un 20% dels ajuntaments va convocar als ciutadans en espais presencials per fer aquesta devolució, i només un dels municipis va utilitzar l'estratègia del repartiment de material informatiu en paper casa per casa.

En aquest punt, destaquem la rendició de comptes exemplar que va fer l'Ajuntament de Molins de Rei, ja que la informació es va retornar de manera personalitzada a cadascuna de les persones que es van implicar en el procés utilitzant la mateixa via amb la que havien participat (per correu electrònic a aquells qui hi van participar telemàticament, i per correu ordinari o mitjançant reunions presencials per aquells que hi havien participat assistint als tallers i/o a través de les butlletes per elaborar propostes). També es va convocar presencialment a les associacions de veïns per informar dels resultats. A més, es van utilitzar les xarxes socials, el web i els mitjans de comunicació de caràcter més tradicional de titularitat municipal, així com la premsa local per fer una exercici de devolució de caràcter més general.

Pràcticament cap dels municipis analitzats va utilitzar de forma simultània tots els canals que tenien a la seva disposició per fer la devolució de resultats (telemàtics, tradicionals de titularitat municipal, premsa de proximitat,

i presencials). Detectem, doncs, un altre element de millora dels processos participatius. La consolidació de les experiències de pressupostos participatius passa, entre d'altres, per evitar la frustració d'expectatives i per mostrar als participants en particular i a la ciutadania en general la utilitat de l'experiència. En aquest sentit cal invertir esforços per garantir un retorn de resultats exemplar fent ús de tots els canals disponibles, adaptant la informació al format de cada mitjà i planificant una estratègia de comunicació que optimitzi i coordini aquesta devolució de resultats.

4.7.2. Valoracions generals de la fase de retorn

Tenint en compte les valoracions extretes de les entrevistes realitzades als municipis respecte la fase de retorn, i una vegada analitzats els resultats de la mateixa, queda clar que la millor estratègia passa per combinar i coordinar la seva devolució a través de diferents canals, personalitzant la informació de cadascun d'ells en funció del grau d'implicació que han tingut els ciutadans que hi han participat, i utilitzant els canals més adequats segons el seu perfil social i demogràfic. De la mateixa manera, també resulta imprescindible, si volem ampliar la participació dels veïns i les veïnes en general en futures edicions del procés, fer servir mitjans de comunicació de caràcter més generalista, no només per fer aquest exercici de rendició de comptes, que també, sinó per realitzar un treball de pedagogia i de persuasió.

Els municipis que fan una valoració més positiva d'aquesta fase són precisament aquells que utilitzen diferents canals per fer el retorn escollint aquells que són més adequats segons la forma en què han participat els ciutadans i el seu perfil sociodemogràfic (mail, correu ordinari, xarxes socials, web i reunions presencials), i adaptant la informació resultant del procés als mitjans de caràcter més generalista dirigint-la sobretot a la població que no hi ha participat directament (ràdio, televisió, premsa escrita de proximitat i campanyes específiques a través de les xarxes socials).

Gairebé la meitat dels municipis que es mostren més descontents amb el funcionament d'aquesta fase de retorn comparteixen el fet de ser "veterans" en l'aplicació d'aquesta eina participativa. La preocupació que posen de manifest té a veure amb el descrèdit que perceben per part de la ciutadania fruit de la poca confiança en que els projectes escollits tirin endavant. El retard en l'execució d'alguns projectes d'edicions anteriors, i la manca de transparència i informació actualitzada sobre l'estat de les propostes aprovades en anys anteriors en són els principals motius.

L'anàlisi de la fase d'implementació i execució dels projectes aprovats en aquells municipis amb una tradició més o menys consolidada en l'aplicació d'aquesta eina de participació ciutadana no formava part d'aquest estudi, però no cal dir que després de la fase de retorn cal iniciar sempre una fase de seguiment i avaluació que serveixi per monitoritzar l'estat d'execució dels projectes escollits. L'aposta per la transparència és quelcom transversal en totes les fases d'un procés participatiu. Però no només és una qüestió de transparència, sinó també, i sobretot, de voluntat política i planificació transversal de l'execució. Amb això volem dir que, de la

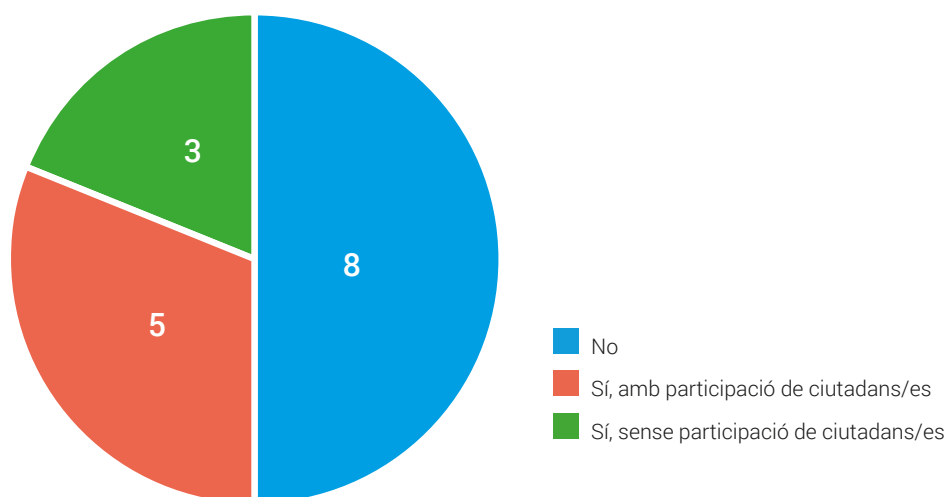
mateixa manera que en la fase d'anàlisi interna la creació de grups de treball transversals entre personal tècnic de diferents àrees era una de les claus de l'èxit d'aquests processos, en l'etapa d'implementació i execució de les propostes que han resultat guanyadores, aquests grups de treball multidisciplinaris han de seguir treballant plegats per garantir la coordinació, eficàcia, eficiència i intel·ligència de passar del paper a l'acció i complir els compromisos adquirits amb la major celeritat possible. Aquesta és la prova inequívoca del compromís que adopta la institució amb la ciutadania, i la manera més sòlida de donar credibilitat al procés, generar confiança, i incrementar la participació en posteriors edicions.

4.8. Estructura organitzativa: òrgans de control, avaluació i seguiment

Un altre dels elements que garanteixen la qualitat democràtica dels pressupostos participatius passa per la creació d'algun òrgan de control, avaluació i seguiment de les accions que es duen a terme al llarg de totes les fases de procés. L'existència d'una estructura d'aquestes característiques, a més, permet adaptar millor la metodologia de l'experiència al context local, i fer front amb majors probabilitats d'èxit als imprevistos i dificultats que puguin sorgir.

Tot i això, només la meitat dels municipis analitzats van crear una estructura d'aquestes característiques. Per bé que la majoria d'aquests van incorporar a agents de la societat civil organitzada i/o ciutadans a títol individual en la seva composició, cosa que augmenta la credibilitat i la transparència d'aquests òrgans.

Figura 14: **creació d'algun òrgan/comissió de control, seguiment i avaluació del procés de pressupostos participatius per part dels municipis analitzats**



Font: elaboració pròpia

De totes maneres, la immensa majoria d'ajuntaments que comptaven amb un òrgan de control d'aquestes característiques, a la pràctica no l'utilitzen. Això vol dir que gairebé el 90% dels municipis que realitzen processos de participació ciutadana en la definició dels pressupostos municipals no disposen de cap estructura de control efectiva ni per fer un seguiment i avaluació del procés, ni per garantir de forma compartida entre l'administració i els ciutadans la qualitat democràtica del mateix.

5.

5. Conclusions

5.1. Sobre els promotors: com són els que ho fan?

Girona i Barcelona al capdavant i Lleida, a la cua

La distribució de les experiències estudiades segons la demarcació on es situen indica una tendència que, de fet, ja han constatat altres recerques sobre participació ciutadana en l'àmbit local a Catalunya¹. A saber, la proporció de processos de pressupostos participatius a municipis gironins i barcelonins (35,3% i 41% dels casos, respectivament) supera amb escreix el percentatge de processos promoguts a municipis tarragonins (17,6%) i és enormement superior a les experiències dinamitzades a la demarcació de Lleida (5,9%).

El fet que la tendència no sigui nova posa sobre la taula la necessitat de definir estratègies de reequilibri territorial. Cal plantejar-se accions que motivin als municipis tarragonins i, sobretot, lleidatans a fer un pas endavant en matèria de participació ciutadana en general, i de pressupostos participatius en particular, per exemple, a través de suports i assessoraments d'administracions supramunicipals del territori.

Desenganyem-nos, les dimensions del municipi no suposen cap barrera

Les dimensions poblacionals dels municipis analitzats ens mostren una presència superior a la que inicialment es podria imaginar de municipis mitjans i grans que han implementat processos de pressupostos participatius.

El fet que un de cada quatre processos estudiats correspongui a localitats de més de 30.000 habitants indica que l'aposta d'aquests municipis en la implementació dels pressupostos participats és ferma (cal tenir en compte que només un 4,3% dels ajuntaments del país tenen més de 30.000 habitants). Aquest fet indica que estan assumint cert lideratge en l'aplicació de noves polítiques de caràcter innovador, tal i com han fet gairebé sempre. La resta de casos observats es reparteixen proporcionalment entre localitats de menys de 10.000 habitants i municipis d'entre 10.000 i 30.000 veïns i veïnes.

Amb tot, les dades obtingudes ens demostren que les dimensions de població dels municipis no esdevenen un impediment a l'hora d'apostar per l'elaboració de pressupostos participatius. Més aviat, tot sembla indicar que el que en realitat compta és el fet de ser capaços d'adaptar-se a les dimensions i particularitats municipals, així com treure profit de la proximitat, una de les principals particularitats dels ajuntaments.

Els pressupostos participatius traspassen fronteres ideològiques

Fent un primer cop d'ull a la informació obtinguda, la sensació que els partits d'esquerres són més proclius a implementar mecanismes de participació vinculats a les finances municipals es constata observant que el 20% dels processos analitzats han estat promoguts per la CUP (partit que ostenta l'alcaldia en menys del 2% dels ajuntaments catalans). Malgrat aquesta primera dada, però, en la resta d'experiències el repartiment de la representació política és força variada.

Al marge del PP i Ciutadans (que no tenen pràcticament cap alcaldia a Catalunya) l'aposta que fan la resta de formacions polítiques catalanes (CiU, ERC, PSC, IC-V i Comuns) per implementar els pressupostos participatius en les localitats que ostenten l'alcaldia és similar si tenim en compte la proporció total de municipis on hi tenen alcaldes/ses. Aquest fet ens indica que el vector fonamental a l'hora de promoure aquest tipus de processos a escala local té poc a veure amb el color polític de qui governa.

Creiem doncs, que l'element fonamental que porta als diferents partits polítics a implementar aquesta eina de participació ciutadana és la voluntat i la convicció de canviar les formes tradicionals de fer política, modernitzar-les i adaptar-les a un context on el ciutadà exigeix més transparència, més control i una major qualitat democràtica en la gestió de la cosa pública. De fet, gairebé el 90% dels ajuntaments entrevistats (amb partits de govern molt variats) compten amb una àrea específica de participació ciutadana.

5.1. Sobre els instruments: com són els pressupostos participatius?

En relació a les característiques generals dels pressupostos participatius analitzats ressaltem els següents elements:

L'experiència és un grau

Dels 16 processos estudiats pel Neobaròmetre, 10 ja havien implementat pressupostos participatius en anys anteriors. Això significa que 6 ajuntaments s'han estrenat aquest any 2016, en bona part, per la vinculació directa amb les eleccions municipals del 2015, on una part molt significativa de programes electorals proposaven eines per a materialitzar a escala local noves formes de fer política més properes als veïns i veïnes vinculades a les finances municipals. Constatem, doncs, un increment molt notable d'aquest tipus d'experiències en només un any, a saber, el creixement net anual respecte l'any passat és del 60%.

Els ajuntaments "experts" disposen d'un bagatge que es reflexa en aspectes claus dels processos, com la durada o la promoció d'espais de deliberació ciutadana. El més lògic, per tant, serà que els ajuntaments que s'han iniciat enguany tendeixin a plantejar millores dels projectes en edicions posteriors, fruit del procés d'aprenentatge que suposa identificar febleses i replantejar estratègies.

En aquest sentit cal centrar l'atenció, també, a la durada dels processos. Les veus crítiques amb la participació ciutadana l'acostumen a acusar de lenta, i la veuen com un instrument poc eficaç que retarda la presa de decisions. Més enllà de la rèplica a aquest argument (l'encert i l'eficàcia de les decisions depèn de la seva intel·ligència, i no de la seva rapidesa), sembla que els temors a la lentitud pesen amb més força quan s'aposta per primera vegada per promoure uns pressupostos participatius. El 40% dels ajuntaments que s'han estrenat enguany han dut a terme el procés en menys de 2 mesos, descartant la posada en marxa d'espais de debat col·lectiu, i centrant el projecte en els principis de la democràcia directa. És a dir, en sistemes de votació similars als d'un referèndum multi opció. En canvi, els municipis que desenvolupen el procés en períodes de temps més dilatats (entre 4 i 5 mesos) el duen a terme de forma molt més completa, sense saltar-se cap fase (informació, deliberació, treball intern, votació, i retorn), combinant eines tecnològiques amb espais presencials a l'hora de recollir propostes, creant espais de treball transversal, i combinant sistemes de votació presencial i online per fer la tria final dels projectes.

En la majoria de pressupostos participatius es decideix menys d'un 2% del total el pressupost municipal

Malgrat la importància d'entendre els processos participatius com experiències innovadores que cal anar consolidant i de les quals encara se n'ha d'aprendre molt és cert que, a l'hora de plantejar-se uns pressupostos participatius, la primera pregunta que es fan tant els gestors públics com la ciutadania és: de quants diners estem parlant?

Doncs bé, a no ser que existeixi una situació extraordinària (ingrés extra provinent d'una plusvàlua, per exemple) la majoria dels pressupostos participatius acostumen a posar a debat menys del 2% del total dels pressupostos municipals, per bé que generalment no es sobrepassa l'1%. Paradoxalment són els municipis petits i mitjans els que solen destinar partides superiors a l'1%. De totes maneres però, aquest percentatge depèn més aviat poc del color polític del govern.

Quan es vol es pot

Per a la tranquil·litat dels ciutadans més patidors (o desconfiats) val a dir que existeixen, i de fet s'apliquen, estratègies per garantir que la quantitat assignada als pressupostos participatius s'acabin executant, sense la necessitat de fer dependre excessivament el calendari del procés participatiu amb el calendari específic d'aprovació dels pressupostos municipals. Molts dels casos estudiats han optat per incloure directament una partida específica al pressupost municipal que correspon a la quantitat total assignada al pressupost participatiu. Posteriorment, amb el procés finalitzat, la partida es destina a executar els projectes concrets escollits i definits per la ciutadania.

La majoria de processos es duen a terme amb recursos propis

Gairebé tres quartes parts dels projectes analitzats (10 de 16) han descartat l'opció de contractar suport extern per al disseny i desplegament de l'estratègia comunicativa i/o per la dinamització del procés participatiu. Només un 12% dels ajuntaments ha externalitzat la comunicació del projecte, mentre que un 25% dels consistoris ha contractat professionals externs per a la seva dinamització.

Les dades obtingudes demostren que la professionalització i la consolidació dels departaments de comunicació dels ajuntaments que s'ha dut a terme durant les darreres dècades fa que els nivells d'externalització en aquesta matèria siguin baixos. En relació a les tasques de disseny i dinamització que es deriven d'aquests processos es posa de manifest la poca tradició dels ajuntaments catalans a contractar assessoraments externs en matèria de participació ciutadana (almenys si ho comparem amb d'altres matèries, com l'urbanisme o l'economia).

Malgrat la manca d'experiència, avui en dia són pocs els que consideren necessari comptar amb el suport extern "d'arquitectes socials" a l'hora de dissenyar i desenvolupar un procés de pressupostos participatius, la qual cosa seria qualificada de temeritat si es tractés de projectes relacionats amb altres matèries.

5.3. Agafem la lupa, els pressupostos participatius per etapes

De l'anàlisi per fases dels processos de pressupostos participatius n'extraïem diverses conclusions:

Tot per la participació però sense participació: el 75% dels municipis analitzats dissenyen el procés sense dialogar amb els ciutadans

Una cosa és dir que es promouran uns pressupostos participatius i una altra és arremangar-se i posar-s'hi. Quan es passa del paper a l'acció la primera pregunta que cal plantejar-se és; *com ho fem exactament?* En aquest sentit, la nostra anàlisi demostra que de formes de fer-ho n'hi ha moltes i que, per tant, cal començar dissenyant exhaustivament el procés. A priori semblaria que el més adient passa per generar un debat inicial que serveixi per adaptar el model a les particularitats sociopolítiques locals.

Malgrat tot, la recerca ens mostra una realitat força oposada; només el 25% dels ajuntaments analitzats van incloure criteris ciutadans en la definició del model (utilitzant òrgans ja existents, creant-ne de nous o dinamitzant un debat ciutadà a partir d'una proposta inicial de model elaborada per l'ajuntament). La tendència majoritària, doncs, passa per dissenyar el model de forma interna, la qual cosa no vol dir que sigui l'opció més adequada. De fet, el 80% dels interlocutors entrevistats que expressen insatisfacció sobre els índexs de participació obtinguts durant el procés són d'ajuntaments que van descartar la generació d'un debat ciutadà previ per a definir el model de pressupostos participatius. Dissenyar el model i l'estructura d'aquests processos sense tenir en compte l'opinió dels ciutadans pot derivar en un procés poc adaptat a les particularitats locals, i amb uns nivells de participació inferiors als que serien desitjables.

Cal fer-ne difusió, no autopromoció

Un cop dissenyat el model cal iniciar una fase imprescindible en qualsevol procés participatiu; la informativa. I cal definir-la assumint que no hi ha diàleg possible sense informació prèvia, ni confiança sense transparència. Sigui amb suport extern o sense, el dret dels ciutadans a estar informats es pot canalitzar a través de 3 tipus de mitjans informatius. Els telemàtics (espais web, correu-e, xarxes socials, etc.) són, de llarg, els més utilitzats per informar als ciutadans sobre els processos de pressupostos participatius. Els mitjans tradicionals (tríptics, butlletins, cartells, notes de premsa, etc.) també tenen nivells d'utilització molt rellevants, però amb la particularitat que són pocs els ajuntaments analitzats que fan ús de tots els mitjans tradicionals que tenen a la seva disposició, segurament influïts per la rellevància dels mitjans tecnològics. I per acabar, la informació també es pot canalitzar a través d'espais presencials, una fórmula de proximitat força utilitzada en aquest tipus de processos (el 70% dels casos estudiats la fan servir).

Fent una mirada general volem destacar la necessitat de dotar a les fases informatives de la rellevància que es mereixen, definint una estratègia comunicativa clara, transparent i entenedora que sigui capaç de ser transmesa a través de tots els canals informatius disponibles per tal de treure'n el màxim profit. Es tracta d'adaptar els continguts informatius al format dels canals, i al perfil del públic que els utilitza per informar-se.

De totes maneres, aquesta fase informativa s'hauria d'entendre com un procés per començar a generar sinèrgies entre els diferents actors socials amb l'objectiu no només d'explicar el funcionament i les característiques metodològiques del projecte, sinó també i sobretot, de deixar clars els límits de la participació, així com fer un exercici de pedagogia i de persuasió capaç d'engrescar als ciutadans sense generar falses expectatives. El problema que hem detectat en aquest sentit és que la majoria d'ajuntaments entén aquesta fase com una campanya de màrqueting polític/institucional per fer difusió d'un procés que acaba convertint-se en un producte, més que en una eina per transformar el territori a partir d'un instrument d'aprofundiment democràtic.

La majoria prefereix la carta als reis a la intel·ligència col·lectiva

Si complementem les aportacions individuals amb espais de debat ciutadà millorarem la qualitat del procés perquè farem emergir intel·ligència col·lectiva. Garantir el dret dels ciutadans a estar informats sobre el procés és necessari, però no suficient. Cal, també, facilitar el dret de veïns i veïnes a prendre part del procés. I en uns pressupostos participatius, en teoria, aquest dret passa per la recollida d'aportacions i propostes ciutadanes. Diem en teoria perquè el 20% dels processos analitzats va declinar l'opció de recollir propostes veïnals, limitant la "participació" a la votació d'unes propostes elaborades prèviament per l'ajuntament.

De fet, només el 30% dels pressupostos participatius estudiats posaven a disposició dels ciutadans espais deliberatius per crear propostes col·lectives. En aquests casos es combinava la possibilitat de presentar propostes individuals, mitjançant butlletes i formularis online, amb l'organització de tallers participatius, els quals tenien per objectiu matisar, concretar i prioritzar les esmentades aportacions a títol individual, així com construir noves propostes de forma comunitària.

La resta de casos, a saber, el 50% només donaven opció als ciutadans a presentar propostes de caràcter individual, mitjançant canals telemàtics i/o butlletes físiques.

És clar que si s'opta per recollir aportacions, les propostes individuals són rellevants en el sentit que faciliten la participació, i garanteixen certs nivells d'implicació ciutadana. En tot cas, també és important tenir en compte que caldria tendir cap a un model (minoritari a hores d'ara) que no es centri només en la recollida aportacions individuals, i que plantejgi espais de debat col·lectius per complementar, matisar i prioritzar les propostes que cada ciutadà fa per la seva banda, així com per crear, construir i fer noves aportacions de forma col·lectiva a partir de la interacció, el diàleg i la discussió entre ciutadans que, tot i pensar diferent, han de ser capaços de teixir acords. Entenem que, d'aquesta manera, es garanteix en major mesura la definició de propostes amb visió de ciutat / barri. De fet, els municipis que han combinat les dues opcions són els que mostren valoracions més positives sobre aquesta fase del procés, tant pel que fa a la qualitat de les aportacions recollides com pel que fa al procés d'aprenentatge i pedagogia derivats dels espais de debat (que des d'un punt de vista de les febleses, tot sigui dit, tenien uns nivells d'assistència inferiors als desitjats). Els processos que es van limitar a la recollida d'aportacions individuals, en canvi, destaquen febleses com la recepció de propostes massa genèriques, no ajustades al pressupost i/o als àmbits temàtics del procés, tècnicament irrealitzables o excessivament particularistes.

La meitat dels processos analitzats no prediquen amb l'exemple; caldria passar de la gestió competitiva a la col·laborativa

Que en un context complex i interrelacionat com el que ens toca viure la transversalitat entre àrees municipals esdevé imprescindible sembla una evidència. Tot i això, parlar d'espais de relació entre àrees ens situa en un terreny amb molt recorregut de millora i massa vegades oblidat. En uns pressupostos participatius el diàleg entre departaments permet treballar de forma compartida les propostes ciutadanes, la qual cosa augmenta les probabilitats que tinguin èxit i s'adaptin millor al context municipal. Malgrat tot, gairebé la meitat de municipis analitzats (ens referim als que van preveure fase d'aportacions ciutadanes) van optar per distribuir les propostes segons tipologies a cadascuna de les àrees sectorials, i no es van convocar espais multilaterals per a fer-ne una anàlisi col·laborativa. De tal forma que cada departament les va treballar de manera aïllada. Els ajuntaments que van optar per aquest model més burocràtic i gerencial reconeixen l'aparició de moltes dificultats, sobretot pel que fa a la comunicació interna, cosa que afecta a l'eficàcia i l'eficiència del procés degut a la dificultat per estudiar les propostes des de mirades diverses i alhora complementàries, genera retards en el calendari, incrementa la desconfiança i els recels entre àrees, i tot plegat acaba generant cert rebuig del procés entre el personal intern.

En canvi, els ajuntaments que van promoure espais transversals mostren una satisfacció molt elevada pel que fa al funcionament d'aquesta fase. Sembla, doncs, que la transversalitat és una inversió rentable, i més si en valorem la seva riquesa en termes d'aprenentatge i d'habitució a noves maneres de treballar basades en la cooperació i l'enriquiment mutu. Aquest model, propi de l'administració pública deliberativa, requereix introduir canvis en el propi ADN de l'administració (els gens de la qual són de caràcter burocràtic). Per tant, no estem parlant d'una tasca fàcil que es limiti a obligar a la gent a seure en una mateixa taula. Del que es tracta és de canviar la mentalitat del personal (polític i tècnic) i promoure, mitjançant la seducció i l'existència de lideratges habilitadors i forts (però no autoritaris), que les àrees cooperin en lloc de competir. De totes maneres hi ha encara molt camí per recórrer en aquesta matèria, ja que en gairebé un 40% dels municipis entrevistats, el procés es va realitzar sense que ni tant sols existís pràcticament cap vincle entre l'àrea de participació i la d'hisenda o alcaldia.

No només es tracta de votar, sinó sobretot de deliberar

La fase de votació es podria considerar una de les etapes més atractives dels pressupostos participatius. És el moment de triar i decidir quines propostes i projectes seran inclosos finalment als comptes municipals.

El 20% dels casos estudiats només ofereixen la possibilitat d'eleger opcions d'un llistat de propostes plantejades directament per l'ajuntament. Que es pugui triar d'entre un seguit de propostes definides pel consistori permet, d'una banda, comprimir el calendari del procés i, alhora, concentrar els esforços de forma exclusiva en les fases d'informació i votació.

Aquesta metodologia acostuma a oferir moltes comoditats als ciutadans per exercir el seu dret a vot (perquè gairebé s'hi destinen tots els recursos materials i humans del procés per facilitar-ho), i també, perquè no dir-ho és molt confortable per als consistoris, ja que els hi permet tenir i exercir un control gairebé absolut sobre el procés.

Els processos que descarten la recollida prèvia de propostes veïnals (relativament útil per estrenar-se en això dels pressupostos participatius en municipis molt grans i/o amb nul·la tradició participativa) acostumen a gaudir de nivells de participació més elevats, però tenen l'inconvenient de no introduir elements de democràcia deliberativa, és a dir, no promouen la generació d'intel·ligència col·lectiva. A més, el percentatge del cens electoral que acudeix a les urnes en aquests processos oscil·la entre el 2% i el 8%. Si comparem aquets percentatges amb els d'un referèndum o una consulta popular –tècnicament és el que són– podem concloure que aquests índexs de participació són molt baixos. Per tant, més val generar saviesa col·lectiva, capital social, i apostar per la qualitat i la representació de discursos, que no pas prioritzar la quantitat i convertir un procés que hauria de ser deliberatiu, en un exercici de democràcia directa on la participació dels ciutadans queda limitada a la tria d'una sèrie d'opcions predeterminades.

L'aposta per la tecnologia s'imposa

La majoria d'experiències analitzades al IX Neobaròmetre opten per facilitar l'elecció combinant diferents possibilitats de votació. S'ofereix als veïns i veïnes la possibilitat de votar telemàticament o bé a través de punts de votació presencial.

Els municipis que no opten per la combinació d'instruments de votació (una minoria) limiten la possibilitat de participar habilitant punts de votació presencial. Les valoracions recollides ens mostren que la combinació d'instruments esdevé l'opció més encertada ja que promou major quantitat de vots emesos. Combinar mètodes facilita la participació dels perfils de població més acostumats a les tecnologies sense tancar les portes als col·lectius que prefereixen votar presencialment. Els responsables de processos on el sistema de votació es limita a espais presencials expressen, en canvi, certes valoracions negatives, per exemple, vinculades a les dificultats per ubicar suficients punts de votació i distribuir-los correctament pel territori.

Sense rendició de comptes el procés queda coix

Una experiència de pressupostos participatius no finalitza en el moment de la votació. Un procés participatiu sense retorn de resultats és com una sèrie sense season finale. Retre comptes esdevé clau per evitar frustració d'expectatives, i suposa un exercici imprescindible de transparència i de respecte als ciutadans, especialment als que han participat. En relació al funcionament de la fase de retorn dels municipis analitzats destaquen el següent:

- » La majoria de casos (70%) opten per un retorn general de resultats a través de rodes i/o notes de premsa.
- » Gairebé tots els processos difonen els resultats finals a través d'espais web i de xarxes socials.
- » Són pocs (menys del 20%) els processos que convoquen la ciutadania en espais presencials per exposar els resultats obtinguts.
- » La meitat dels ajuntaments no va recollir dades de contacte dels participants durant el procés (correus-e, adreça, telèfon, etc.), perdent així una valuosa oportunitat per promoure un retorn de resultats personalitzat, i optimitzar, facilitar i promoure la informació i la participació en edicions futures.
- » Només un dels municipis analitzats va combinar canals informatius de caràcter telemàtic, tradicional, i presencial durant la fase de retorn.

La progressiva consolidació de les experiències de pressupostos participatius passa, d'entre d'altres, per evitar la frustració d'expectatives i per mostrar als participants en particular, i a la ciutadania en general, la utilitat de l'experiència. En aquest sentit cal esmerar esforços per garantir un retorn de resultats exemplar i eficaç, fent ús de tots els canals disponibles de forma estratègica i coordinada, sense oblidar la importància de l'existència d'un lideratge polític fort, seductor i animador.

La importància de donar continuïtat

Per tenir èxit, credibilitat i una ciutadania més implicada resulta imprescindible garantir l'avaluació i el seguiment dels processos participatius. Un dels elements que garanteixen la qualitat democràtica dels pressupostos participatius passa per la creació d'algun òrgan de control, avaluació i seguiment de les accions que es duen a terme al llarg de totes les fases de procés, i que a més, s'encarregui de vigilar i vetllar per la correcta implementació de les propostes finalment escollides, és a dir, de monitoritzar l'execució d'allò que hem acordat transformar. En aquest sentit està gairebé tot per fer, ja que un 90% dels casos estudiats no disposa de cap estructura efectiva de control i seguiment d'aquestes característiques. Tot i que la meitat de processos va optar per la creació d'estructures d'avaluació (en la majoria de casos incorporant representants de la societat civil) a la pràctica reconeixen que aquests espais no s'utilitzen.

Topem, aquí, amb un altre indicador de la manca d'hàbits en matèria participativa i de la necessitat d'assumir que si l'aposta per la participació és ferma i pretén consolidar-se cal millorar, i molt, en relació al "després" dels processos mitjançant instruments d'avaluació i seguiment efectius.

bibliografia.

ALBERICH, Tomas. *Guía fácil de la participación ciudadana*. Madrid: Editorial DYKINSON, S.L, 2004.

BRUGUÉ, Quim. *És la política idiotes*. Girona: Papers amb accent, 2012.

BRUGUÉ, Quim. 2014. *Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad*. Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Vol. 1, Núm. 1: 37-55.

BRUGUÉ, Quim. 2009. *Una Administración que Habla es una Administración que Piensa*. Participación Ciudadana para una Administración Deliberativa. Zaragoza: Gobierno de Aragón.

GALAIS, Carolina; FONT, Joan. *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació,

QUIÑONES, Gerard; TARRAGÓ, Daniel. *La participació ciutadana en els municipis gironins*. Barcelona: Departament de Relacions Institucionals i Participació, 2006.

SUBIRATS, Joan; BLANCO, Ismael; BRUGUÉ, Quim; FONT, Joan; GOMÀ, Ricard; JARQUE, Marina; MEDINA, Lucía. *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona; Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2001.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim. *La administración deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación* – Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2015 (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 58).

Notes a peu de pàgina

¹ Exemple: GALAIS, Carolina; FONT, Joan. *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, 2009



Carretera de Barcelona, 2 3r 2a (Edifici Vèrtex), 17002 - Girona
Telf. 972 42 66 40 | Mòb. 659 85 95 42 / 653 22 05 88 | Fax 972 21 94 10
www.neopolis.cat