



IX NEOBARÒMETRE

PRESUPUESTOS
PARTICIPATIVOS 2016

Análisis de 16 experiencias

Enero de 2017



Criterios de selección de los 16 municipios

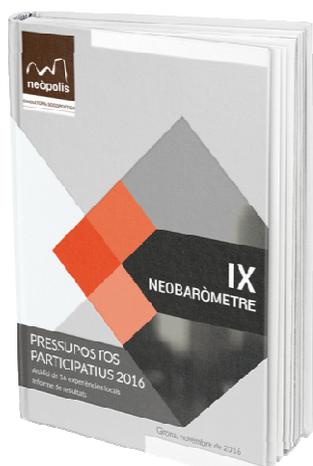


- a) que hubieran elaborado un proceso de presupuestos participativos en relación al ejercicio 2016
- b) que el proceso hubiera finalizado antes d julio de 2016
- c) que se tratara de un proceso promovido des de la propia administración local que estuviera abierto a toda la ciudadanía.



**Municipios
identificados:28**

**Municipios
seleccionados:16**



Municipios entrevistados 16	Arenys de Mar, Badalona, Castellar del Vallès, Celrà, Deltebre, Flix, Girona, La Seu d’Urgell, Llagostera, Lloret de Mar, Manresa, Molins de Rei, Navàs, Paret del Vallès, Sarrià de Ter, Viladamat
Municipios descartados 12	<i>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.</i>

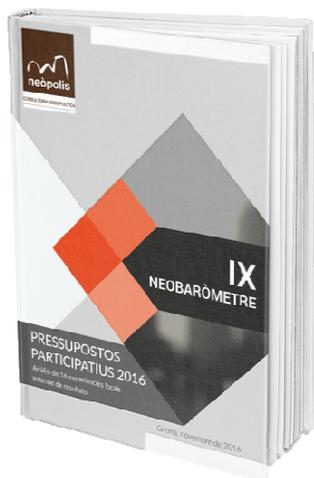


Técnicas de recogida de datos



- a) Entrevistas telefónicas a los interlocutores políticos y/o técnicos responsables de liderar los proyectos analizados
- b) Análisis de las páginas web específicas de cada proceso
- c) Análisis de la documentación generada durante la elaboración de los procesos.

Ámbitos de análisis



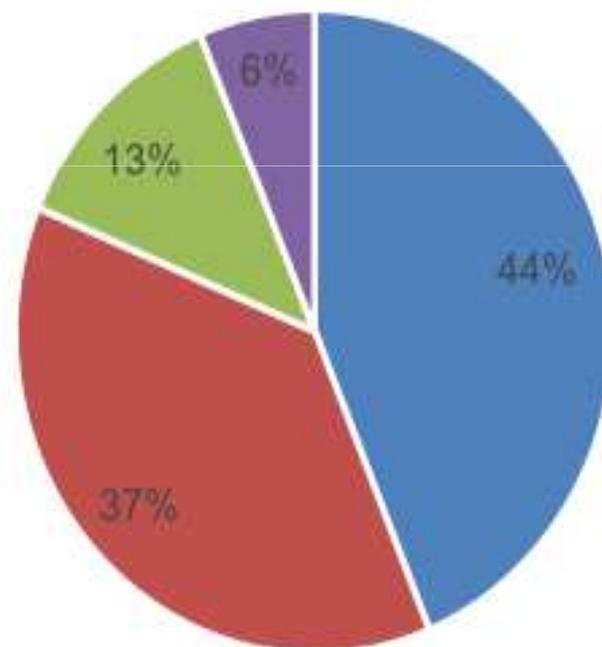
- 1. COMO SON LOS AYUNTAMIENTOS QUE PROMUEVEN DICHOS PROCESOS?:** características estructurales.
- 2. COM SON LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS?:** particularidades generales.
- 3. LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR ETAPAS:** radiografía de las fases, métodos y técnicas utilizadas, así como valoraciones sobre los resultados obtenidos



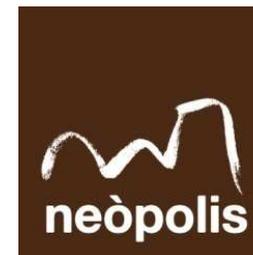
1.- CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS ANALIZADOS



DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DE LOS PROCESOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS



■ Barcelona ■ Girona ■ Tarragona ■ Lleida



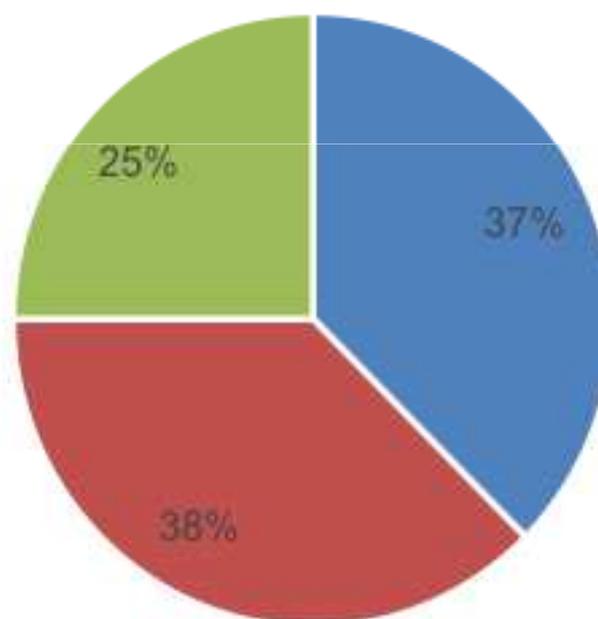
Girona y Barcelona a la cabeza y Lleida, a la cola.

La distribución de las experiencias estudiadas respecto a la provincia donde se sitúan indica una tendencia que, de hecho, ya han constatado otros estudios de participación ciudadana en el ámbito local en Catalunya. A saber, la proporción de procesos de presupuestos participativos en municipios de Girona y Barcelona (35,3% y 41% de los casos, respectivamente) supera, por mucho, el porcentaje de procesos promovidos en municipios de Tarragona (17,6%) y es enormemente superior a las experiencias dinamizadas en la demarcación de Lleida (5,9%).

El hecho que la tendencia no sea nueva pone sobre la mesa la necesidad de definir estrategias de reequilibrio territorial, a través, por ejemplo, del soporte y asesoramiento de las administraciones supramunicipales del territorio.



DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS ANALIZADOS EN FUNCIÓN DEL NÚMERO DE HABITANTES



■ Menys de 10.000 ■ De 10.000 a 30.000 ■ Més de 30.000



El tamaño no importa

Las dimensiones poblacionales de los municipios analizados nos muestran una presencia superior a la que inicialmente se podría esperar de ayuntamientos grandes que han implementado procesos de participación en los presupuestos municipales.

Uno de cada cuatro procesos estudiados corresponde a localidades de más de 30.000 habitantes, cosa que indica que la apuesta de estos municipios en la implementación de dichos procesos es sólida (cabe tener en cuenta que sólo un 4,3% de los ayuntamientos del país tienen más de 30.000 habitantes). Esto nos indica que dichos municipios están ejerciendo un papel de liderazgo en la aplicación de una herramienta de carácter innovador como esta, tal y como han hecho casi siempre.

COLOR POLÍTICO DE LOS GOBIERNOS DE LOS MUNICIPIOS ANALIZADOS

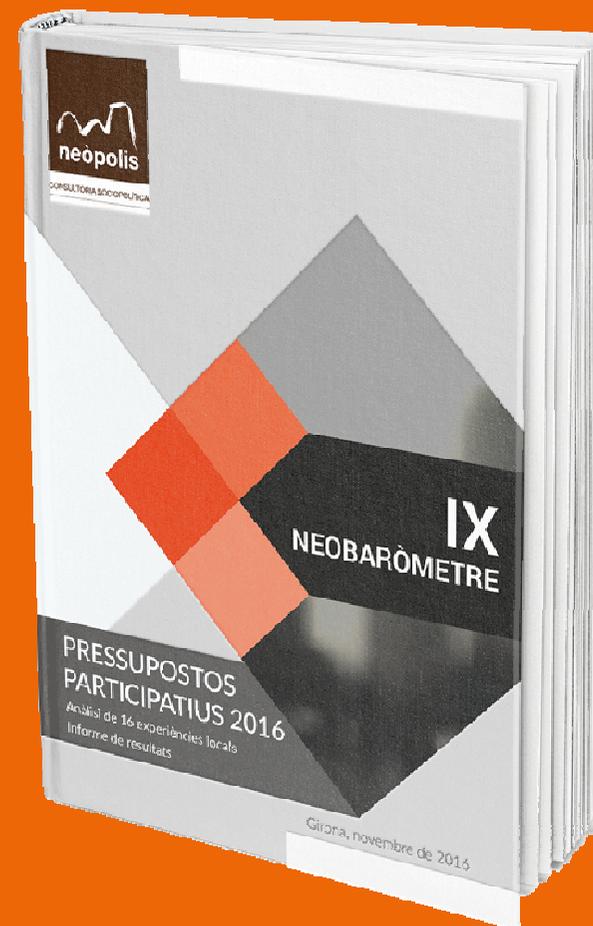
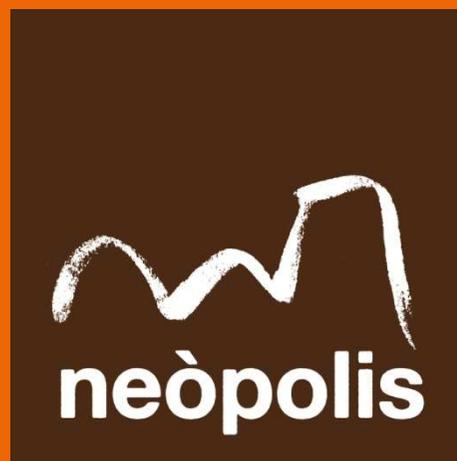
Arenys de Mar	ERC + PSC + CiU + ICV
Badalona	Guanyem Badalona + ERC + ICV
Castellar del Vallès	PSC
Celrà	CUP
Deltebre	CiU
Flix	EpF-AM (ERC) + CiU
Girona	CiU + PSC
La Seu d'Urgell	CiU
Llagostera	CiU
Lloret de Mar	CiU + ERC + PSC
Manresa	CiU + ERC
Molins de Rei	CiU + PSC
Navàs	CUP
Parets del Vallès	PSC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



Los presupuestos participativos transcienden fronteras ideológicas

El 20% de los procesos analizados han sido promovidos por la CUP (partido de extrema izquierda que ostenta alcaldías en menos del 2% de los ayuntamientos del país).

Al margen del PP y Ciudadanos (que no tienen prácticamente ninguna alcaldía en Catalunya) la apuesta que hacen el resto de formaciones políticas catalanas (CiU, ERC, PSC, IC-V y Comuns) por implementar esta herramienta de participación en las localidades donde ostentan la alcaldía es similar si tenemos en cuenta la proporción total de municipios en donde tienen alcaldes y alcaldesas. Así pues, en Catalunya, el impulso de estos procesos de participación en el mundo local tiene poco que ver con la ideología.



2.- COMO SON LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS?



EXPERIENCIA PREVIA EN LA REALIZACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS





La experiencia es un grado

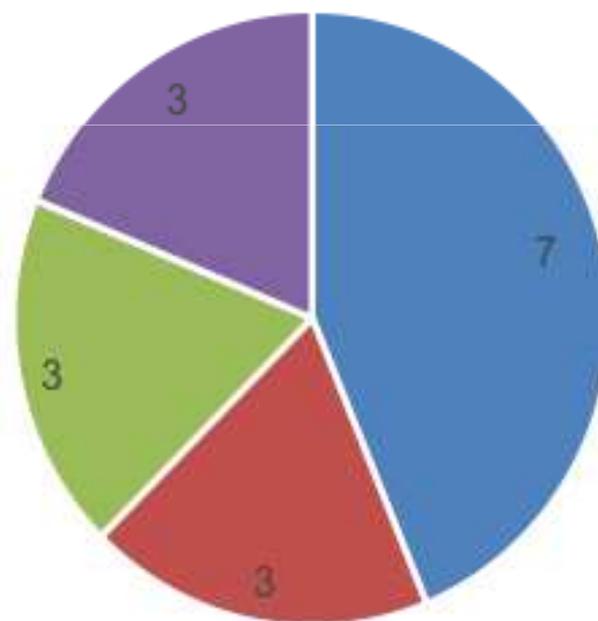
Hemos constatado un fuerte incremento de este tipo de experiencias en solamente un año a saber, el crecimiento neto anual respecto al año anterior es del 60%.

Las voces más críticas con la participación ciudadana acostumbran a acusarla de lenta, y la ven como un instrumento que retarda la toma de decisiones (y es que generar inteligencia requiere tiempo).

El 40% de los ayuntamientos que durante el último año se han estrenado haciendo dichos procesos de participación vinculados a las finanzas locales lo han llevado a cabo en menos de 2 meses, descartando la puesta en marcha de espacios de debate colectivo y centrandolo únicamente en los principios de la democracia directa (votar) y no de la democracia deliberativa (dialogar y crear sabiduría)



PORCENTAJE DE LA PARTIDA PRESUPOSTARIA QUE LOS CIUDADANOS DECIDEN RESPECTO DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL



■ Inferior a 1% ■ 1% a 1,99% ■ 2% a 7% ■ Variable

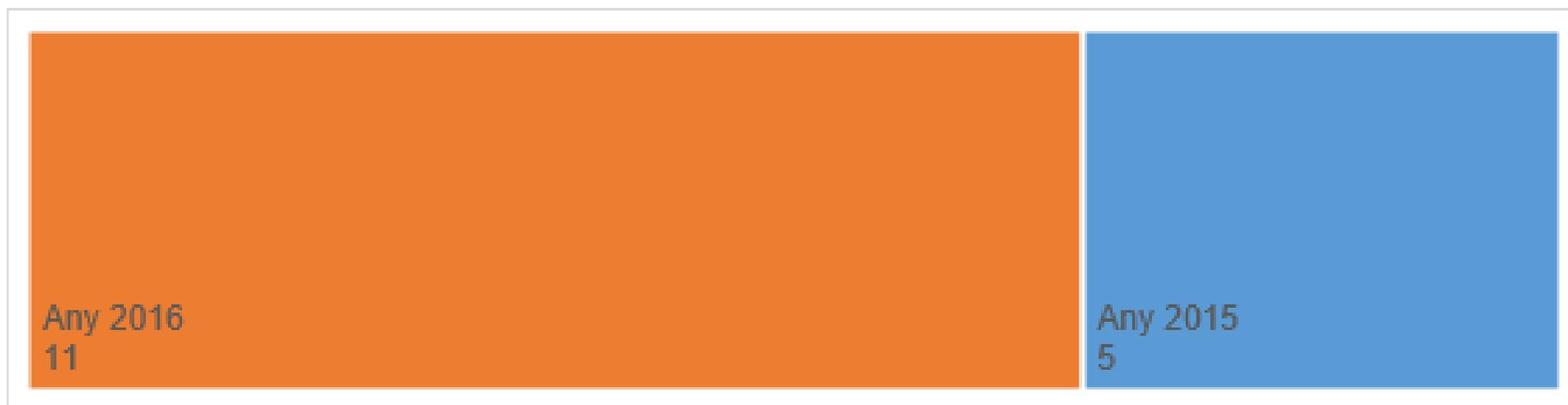


Normalmente se decide menos del 2% del total del presupuesto municipal

A no ser que exista una situación excepcional (ingresos extra provenientes de alguna plusvalía, por ejemplo) la mayoría de los presupuestos participativos acostumbran poner a debate menos de un 2% del total del presupuesto municipal, aunque generalmente no se supera el 1%. Paradójicamente son los municipios pequeños y medianos los que suelen destinar partidas superiores al 1%. De todas formas este porcentaje depende poco del color político del gobierno. Además poner más dinero no garantiza para nada el éxito del proceso.



AÑO DE FINALIZACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DEL EJERCICIO 2016 DE LOS MUNICIPIOS ANALIZADOS



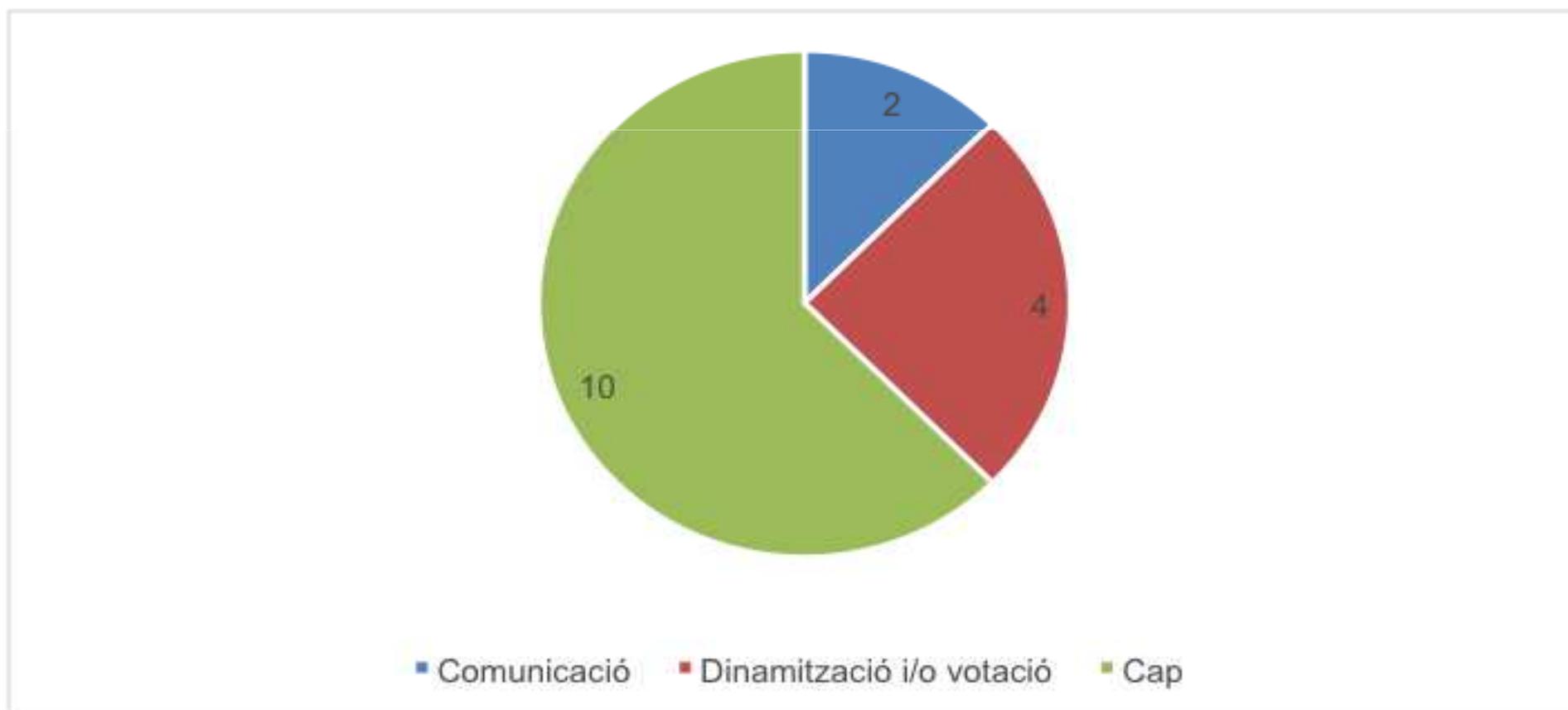


Si se quiere, se puede

Para evitar que el proceso dependa excesivamente del calendario de aprobación de los presupuestos, la mayoría de los municipios optan por incluir una partida genérica en los mismos equivalente a la cantidad total objeto de deliberación, lo cual les da margen para ejecutar cualquiera de los proyectos que resulten ganadores.



TIPO DE ASESORAMIENTO EXTERNO QUE UTILIZAN LOS MUNICIPIOS A LA HORA DE IMPLEMENTAR LA COMUNICACIÓN Y/O DINAMIZACIÓN DEL PROCESO



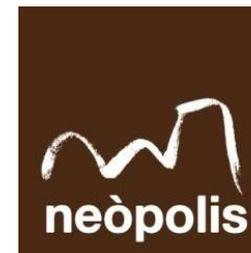


Yo me lo guiso, yo me lo como

El 75% de los casos analizados no piden soporte externo para dinamizar / diseñar unos procesos de los cuales tienen poca o nula experiencia. Se pone de relieve la poca tradición de los ayuntamientos catalanes para contratar asesoramientos externos en materia de participación ciudadana (al menos si lo comparamos con otras materias, como el urbanismo o la economía). A pesar de la falta de experiencia, hoy son pocos los que consideran necesario contar con el soporte externo de “arquitectos sociales” para llevar a cabo un proceso de presupuestos participativos, cosa que sería calificada de temeridad si se tratase de proyectos relacionados con otros negociados.



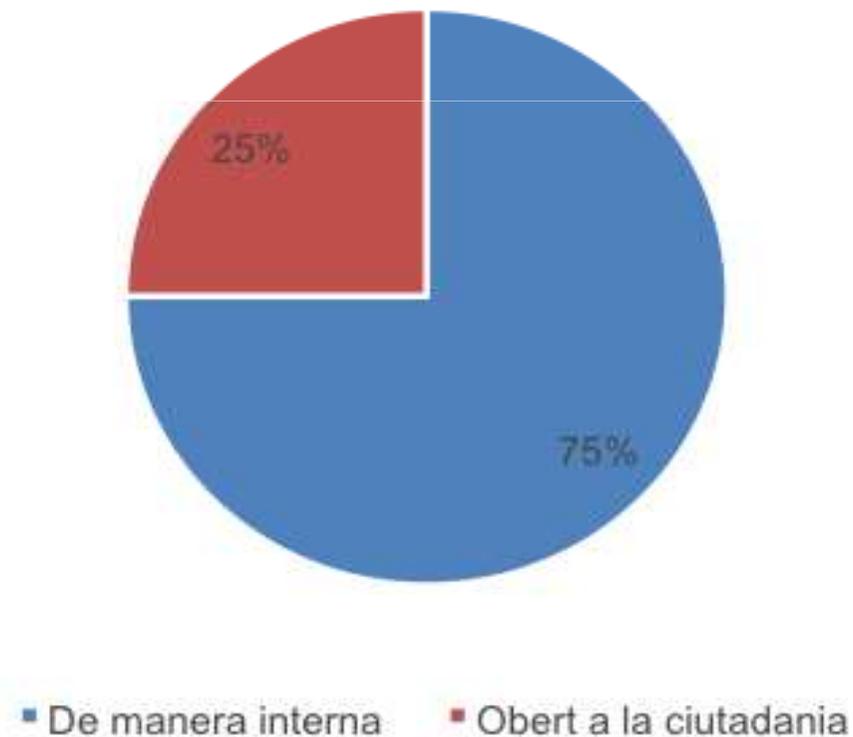
3.- LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR ETAPAS. VAMOS AL DETALLE!



MOMENTOS Y FASES DE UN PROCESO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

MOMENTOS	IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LAS FASES
Momento 0: la previa	Fase de diseño: definición del modelo de presupuestos participativos
Momento 1: el punto de partida	Fase informativa: ejercicio de pedagogía, información y definición de los límites participativos
Momento 2: la deliberación externa	Fase de aportaciones/propuestas ciudadanas: construcción, deliberación y recogida de propuestas ciudadanas
Momento 3: la deliberación interna	Fase de análisis interna: valoración transversal, deliberación interna, y validación político-técnica de las propuestas ciudadanas recogidas
Momento 4: la hora de escoger	Fase de votación: proceso de consulta y/o priorización de las propuestas validadas internamente
Momento 5: la devolución	Fase de retorno: devolución final de los resultados del proceso

FORMA EN QUE LOS MUNICIPIOS ANALIZADOS ELABORARON EL DISEÑO/MODELO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS



MOMENTO 0: LA PREVIA. FASE DE DISEÑO



Todo para la participación pero sin participación: el 75% de los municipios analizados diseñan el proceso sin dialogar con los ciudadanos

La tendencia mayoritaria pasa por diseñar el modelo de forma interna, cosa que no quiere decir que sea la opción más adecuada porque el 80% de los interlocutores entrevistados que expresan insatisfacción sobre los índices de participación obtenidos durante el proceso se han llevado a cabo en ayuntamientos que no hicieron ningún debate ciudadano para definir el modelo del mismo. Y es que diseñar dicho modelo sin tener en cuenta a sus receptores (los ciudadanos) suele derivar en un proceso poco adaptado a las particularidades locales y con unos niveles de participación inferiores a los que serían deseables.



***HAY QUE HACER DIFUSIÓN PEDAGÓGICA, NO
AUTOPROMOCIÓN***

La fase informativa debería entenderse como un proceso para empezar a generar sinergias entre los distintos actores sociales con el objetivo no solo de explicar el funcionamiento y las características metodológicas del proyecto, sino también, y sobre todo, dejar claros los límites de la participación, así como hacer un ejercicio de pedagogía y de persuasión capaz de seducir a los ciudadanos sin generar, claro está, falsas expectativas. El problema que hemos detectado en este sentido es que la mayoría de ayuntamientos entiende esta fase como una campaña de marketing político/institucional para hacer difusión de un proceso que acaba convirtiéndose en un producto, más que en una herramienta para transformar el territorio a partir de un instrumento de profundización democrática.

*MOMENTO 2: LA DELIBERACIÓN EXTERNA. FASE DE
APORTACIONES/ PROPUESTAS CIUDADANAS*



**METODOLOGÍA QUE UTILIZAN LOS MUNICIPIOS ANALIZADOS PARA
RECOGER PROPUESTAS CIUDADANAS**

Els ciutadans poden enviar les seves propostes mitjançant eines telemàtiques i/o dipositant butlletes físiques en urnes distribuïdes per diferents llocs del municipi

8

Els ciutadans poden enviar les seves propostes mitjançant eines telemàtiques i/o assistint a tallers participatius que tenien per objectiu crear propostes de manera deliberada amb la comunitat

5

Els ciutadans no tenen l'opció de fer/presentar propostes

3

*MOMENTO 2: LA DELIBERACIÓN EXTERNA. FASE DE
APORTACIONES/ PROPUESTAS CIUDADANAS*



**LA MAYORÍA PREFIERE LA CARTA A LOS REYES MAGOS
A LA INTELIGENCIA COLECTIVA**

En un proceso de presupuestos participativos garantizar el derecho de los ciudadanos a tomar parte del mismo pasa, en buena parte, por permitir que estos puedan hacer propuestas. Aún así el 20% de los procesos analizados declinaron dicha opción limitando la participación a la votación de unas propuestas elaboradas previamente por el ayuntamiento (ejercicio de democracia directa y no deliberativa).

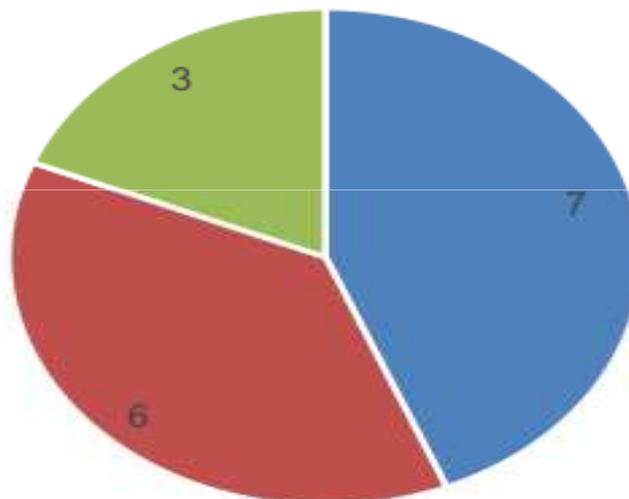
De hecho, sólo el 30% de los presupuestos participativos estudiados ponían a disposición de los ciudadanos espacios deliberativos para crear propuestas colectivas. En estos casos se combinaba la posibilidad de presentar propuestas individuales con la organización de talleres participativos, los cuales tenían el objetivo de matizar, concretar y priorizar dichas aportaciones individuales, así como construir nuevas propuestas de forma comunitaria.

El resto de los casos estudiados, a saber, el 50%, solo contemplaban la opción de que los ciudadanos hicieran propuestas a título individual.

*MOMENTO 3: LA DELIBERACIÓN INTERNA. FASE DE
ANÁLISIS INTERNO*



**METODOLOGÍA DE TRABAJO INTERNO UTILITZADA EN EL MOMENTO
DE VALORAR Y VALIDAR LAS PROPUESTAS CIUDADANAS**



- De manera transversal, on les diferents àrees treballen les propostes de manera cooperativa
- De forma sectorial, on cada àrea treballa per separat les propostes que més s'ajusten al seu negociat
- Municipis que no duen a terme la fase d'anàlisi intern perquè no recullen propostes ciutadanes

MOMENTO 3: LA DELIBERACIÓN INTERNA. FASE DE ANÁLISIS INTERNO

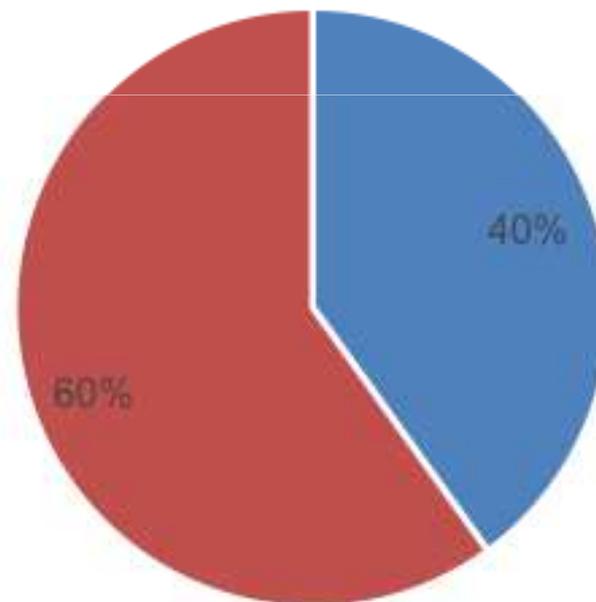


La mitad de los procesos analizados no predicen con el ejemplo; haría falta pasar de la gestión competitiva a la colaborativa

Que en un contexto complejo, incierto y altamente interrelacionado como el que nos toca vivir la transversalidad entre áreas municipales se convierte en algo imprescindible es una evidencia. A pesar de eso, hablar de espacios de relación entre áreas nos sitúa en un terreno bastante olvidado en donde todavía nos queda mucho camino por recorrer. En este tipo de procesos el diálogo entre departamentos permite trabajar de forma compartida las propuestas ciudadanas, cosa que aumenta las probabilidades que tengan éxito y se adapten mejor al contexto municipal.

A pesar de ello, prácticamente la mitad de los municipios analizados optaron por distribuir las propuestas, según tipologías, a las diferentes áreas sectoriales, y no se convocaron espacios multilaterales de relación transversal para generar sinergias e inteligencia administrativa.

METODOLOGÍA DE VOTACIÓN UTILIZADA POR LOS MUNICIPIOS OBJECTO DE ESTUDIO



■ Punts de votació presencials

■ Votació telemàtica + punts de votació presencials

MOMENTO 4. FASE DE VOTACIÓN



La apuesta por la tecnología se impone

Un poco más de la mitad de los procesos analizados combinan la votación telemática con la presencial.

Combinar dichos métodos facilita la participación de los perfiles de población más acostumbrados a las tecnologías sin cerrar las puertas a aquellos que prefieren votar presencialmente. Los responsables de los procesos donde el sistema de votación se limitaba al voto físico ponían de manifiesto inconvenientes relacionados con el porcentaje de participación y otras dificultades que tenían que ver con ubicar suficientes puntos de votación y distribuirlos proporcionalmente por todo el territorio.

MOMENTO 4. FASE DE VOTACIÓN

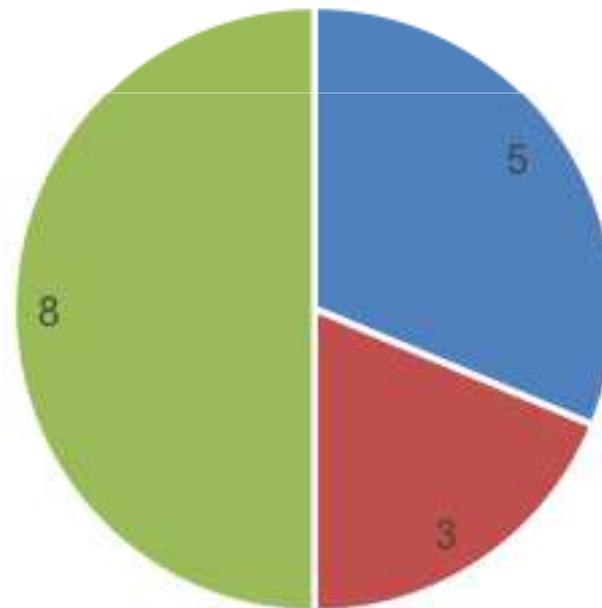


No sólo se trata de votar, sino sobretodo de deliberar

El 20% de los casos estudiados sólo ofrecían la posibilidad de elegir opciones de un listado de propuestas planteadas directamente por el ayuntamiento.

El porcentaje del censo electoral que acudió a las urnas en estos procesos oscila entre el 2% y el 8%. Si comparamos estos porcentajes con los de un referéndum o consulta popular –técnicamente es los que son – los índices de participación son muy bajos. La conclusión es clara; es más inteligente generar sabiduría colectiva, capital social, y apostar por la calidad y la representación de discursos, que priorizar la cantidad y convertir un proceso, que debería ser sobretodo deliberativo, en un ejercicio de democracia directa en donde la participación de los ciudadanos se limita a escoger unas opciones predeterminadas.

**CREACIÓN DE ALGÚN ÓRGANO / COMISIÓN DE CONTROL,
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROCESO**



■ Sí, amb participació de ciutadans/es ■ Sí, sense participació de ciutadans/es ■ No



Mejorar las garantías democráticas de los presupuestos participativos; una asignatura pendiente

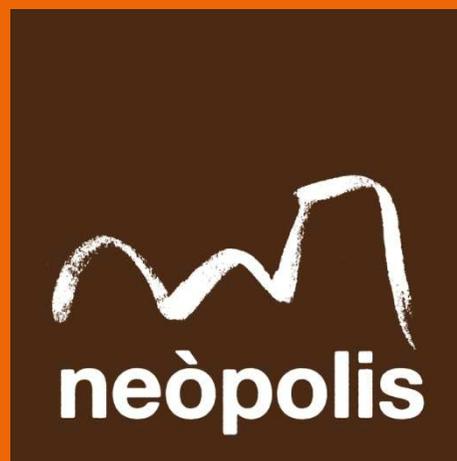
Uno de los elementos que garantizan la calidad democrática de los presupuestos participativos pasa por la creación de algún órgano de control, evaluación y seguimiento de las acciones que se desarrollan a lo largo de las diferentes fases del proceso, y que, además, se encargue de velar por la implementación de las propuestas finalmente escogidas, es decir, de monitorizar la ejecución de aquello que hemos acordado transformar. En este sentido está casi todo por hacer, ya que el 90% de los casos estudiados no dispone de ninguna estructura efectiva de control y seguimiento, o si dispone de alguna, no se utiliza. En este sentido, a pesar que la mitad de los procesos optaron por la creación de algún órgano de evaluación, control i seguimiento, a la práctica reconocieron que estos espacios no se utilizaban.



16 CONSEJOS PRÁCTICOS PARA EL BUEN DESARROLLO DE UN PROCESO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

CONSEJO 1	El tamaño del municipio no importa
CONSEJO 2	Trascendiendo fronteras ideológicas: primero la democracia y luego la ideología
CONSEJO 3	Debemos pasar de la gestión competitiva a la colaborativa
CONSEJO 4	La paciencia es la clave: de la estupidez de la inmediatez al elogio de la lentitud
CONSEJO 5	La cantidad de dinero a decidir no asegura el éxito del proceso
CONSEJO 6	No hace falta supeditar el proceso al calendario de aprobación de los presupuestos
CONSEJO 7	Que la austeridad en el momento de diseñar y dinamizar el proceso no se convierta en una temeridad
CONSEJO 8	Todo por la participación pero sin participación? Hay que dialogar con los ciudadanos para elaborar un modelo propio de presupuestos participativos adaptado al contexto local y social

CONSEJO 9	Sin información, transparencia y seducción no hay participación.
CONSEJO 10	De las cartas a los reyes magos (clientelismo) a la inteligencia colectiva (ciudadanos). Del sí a todo al no razonado (la política lleva en su ADN la obligación de decepcionar en pro del bien común)
CONSEJO 11	Si competimos perderemos si colaboramos ganaremos (del gerencialismo a la deliberación)
CONSEJO 12	No limitemos los presupuestos participativos a un referéndum multiopción
CONSEJO 13	Facilitemos el sufragio en el momento de la votación combinando voto presencial y electrónico
CONSEJO 14	Es necesario rendir cuentas y ser transparente durante todo el proceso
CONSEJO 15	No nos olvidemos del control y las garantías democráticas del proceso
CONSEJO 16	La voluntad política y la complicidad técnica es una condición “sine quan non” para el éxito.



NEÒPOLIS Consultoría de Innovación Social

DIRECCIÓN POSTAL: Calle de Barcelona, 2 piso 3 puerta 2 17002 Girona

TEL: 972 42 66 40

MAIL: neopolis@neopolis.cat

WEB: www.neopolis.cat

TWITTER: [@danielneopolis](https://twitter.com/danielneopolis) / [@gerardneopolis](https://twitter.com/gerardneopolis)