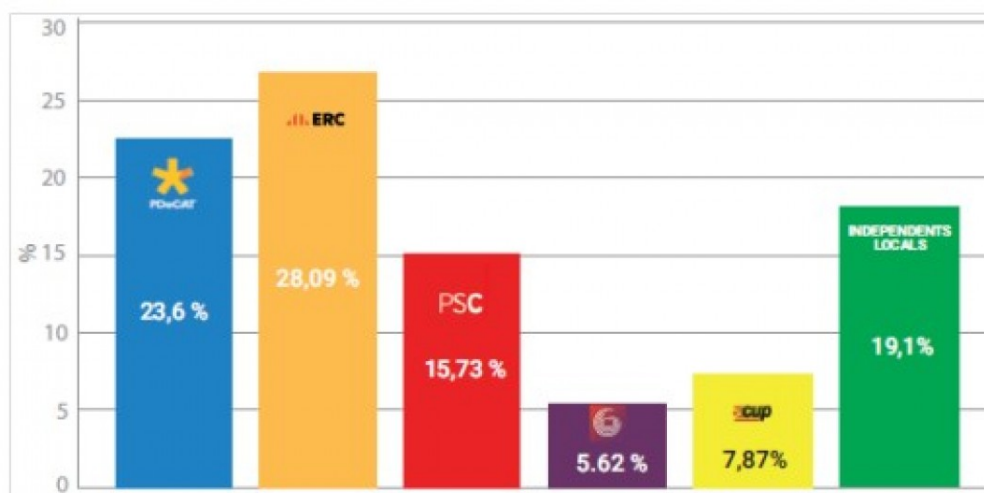


Els pressupostos participatius: intel·ligència col·lectiva o nou clientelisme?

Són instruments que traspassen fronteres ideològiques: més enllà del color polític, el factor que en facilita la pràctica és la voluntat de canviar les formes tradicionals de fer política | Només en un 15% dels processos es gestionen partides superiors al 2% del pressupost municipal



Ciutadans de Martorell consultant les diferents propostes per votar als pressupostos participatius del 2017. | Ajuntament de Martorell.

Pocs municipis catalans apostaven pels pressupostos participatius fins fa quatre dies, però en els darrers anys s'han multiplicat exponencialment. Aquests instruments de participació pretenen millorar una democràcia descreditada i qüestionada reduint la distància entre governants i governats, i entre 2017 i 2019 hem realitzat dos estudis que ens ofereixen una panoràmica extensa sobre uns processos que a Catalunya s'han convertit en l'instrument estrella de la participació ciutadana al món local.

La participació ciutadana està de moda. O això sembla. Però els que ens dediquem a posar en pràctica i estudiar la democràcia deliberativa som molt conscients que seguim caminant damunt d'un terreny poc ferm. La manca d'hàbits de ciutadans i administracions, la seva recent implantació o les diverses interpretacions que es fan del concepte, generen dubtes sobre les utilitats i els beneficis que poden aportar els processos participatius.

La crisi social i política dels darrers anys ha fet veure al món local que **la participació ciutadana pot servir per contrarestar la desafecció**. En aquest context, els pressupostos participatius semblen haver-se erigit en l'instrument estrella, el més vistós, el més atractiu, ja que més d'un centenar de municipis catalans els han dut a terme. Els governs locals han iniciat un camí que, en síntesi, pretén complementar la democràcia de sempre (la representativa) amb instruments de democràcia deliberativa (aquella que es basa en el diàleg entre polítics, tècnics i ciutadans com a eina de resolució de problemes i conflictes públics altament complexos), i de democràcia directa (consultes).

De totes maneres, molts podrien pensar que després de la crisi sanitària provocada per la CoViD-19 els ajuntaments decidiran retirar les partides pressupostàries destinades a aquests processos (perquè caldrà atendre a d'altres necessitats). Però un recent estudi [dades en procés de publicació] fet a través d'una enquesta realitzada a més de 180 alcaldes i alcaldesses del país durant el període comprès entre el 28/04/2020 i el 25/05/2020 ho desmenteix rotundament: **només un 15,4% dels ajuntaments catalans consideren que, una vegada superada l'emergència sanitària, la realització de processos de pressupostos participatius és quelcom poc o gens prioritari**. És més, només un 15,2% dels alcaldes/esses de Catalunya no consideren necessari ara mateix promoure aquest tipus de processos al seu municipi. És a dir, gairebé el 85% dels alcaldes/esses consideren necessari promoure processos de pressupostos participatius als seus municipis malgrat la situació de crisi provocada per la CoViD-19.

En un estudi de publicació recent es detecta que gairebé el 85% dels ajuntaments considera necessari promoure processos de pressupostos participatius malgrat la crisi de la CoViD-19

Arribats a aquest punt, seria molt lògic que el lector, abillat amb un bon esperit crític, pugui preguntar-se: però som davant d'un instrument innovador que transforma els processos de presa de decisions i aconsegueix generar una nova forma d'intel·ligència col·lectiva? O, ans al contrari, aquesta eina no és més que una nova forma de clientelisme institucionalitzat?

Per aclarir si aquestes experiències són simplement corriols efímers o noves eines que han arribat per quedar-se i per millorar la forma de fer política, és important observar els processos detalladament per comprendre què han assolit i com ho han fet. Per això presentem en aquest article els resultats de dos estudis que hem realitzat dos sociòlegs, investigadors de la consultora Neòpolis, i que podeu llegir en línia. El primer és un estudi dels processos de pressupostos participatius (PDF) que s'havien celebrat a Catalunya durant el 2016. El segon és la rèplica d'aquest estudi presentada el 2019.

Els dos estudis tenen un doble objectiu: en primer lloc, estudiar processos de diferents característiques i magnituds per poder demostrar o desmentir alguns dels tòpics més generalitzats: que la participació és cara, lenta, o innecessària, que els ciutadans ja participen amb el seu vot, que aquests no miren més enllà dels seus propis interessos o que sempre participen els mateixos, entre d'altres. De la mateixa manera, també es volia que aquesta recerca tingués una vessant aplicada i pogués oferir orientacions (PDF) i ajudar els ens locals a impulsar processos com aquests amb garanties d'èxit i sense morir en l'intent.

[noticiadiariambautor]93/80[/noticiadiariambautor]

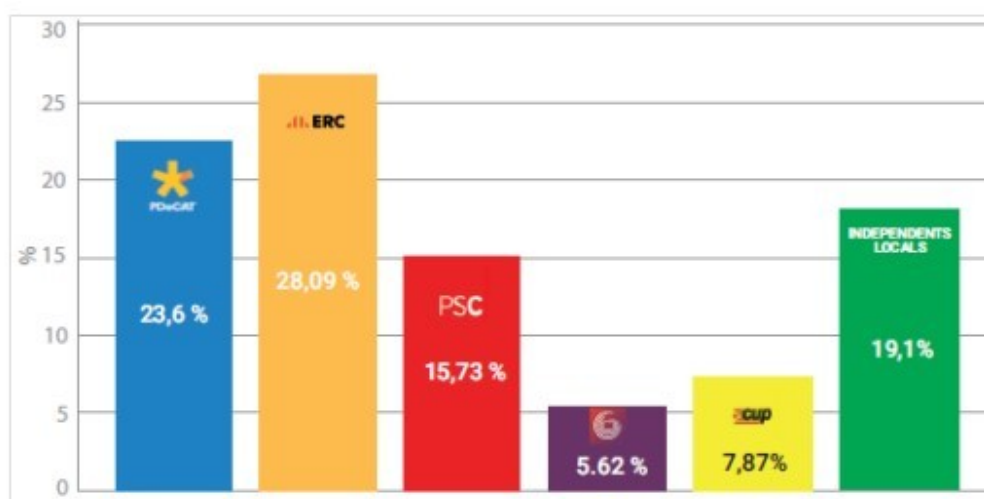
Així doncs, el IXè Neobarometre (PDF) dissecava setze experiències de pressupostos participatius del 2017, i va deixar-nos algunes conclusions força interessants. Va demostrar que **aquests instruments de participació ciutadana traspassen fronteres ideològiques**, i que més enllà del color polític, el factor que facilita la seva pràctica és la voluntat de canviar les formes tradicionals de fer política i gestionar la cosa pública. També va alertar-nos sobre alguns trets que caldria afrontar en el futur: **processos massa dirigits des dels poders públics**, excessivament centrats en la fase de votació i enlluernats per la tecnologia, o que no donen prou importància a la fase de deliberació i a la generació de sinèrgies socials entre els participants.

Aquell primer tast va generar força debat i ens vam quedar amb ganes d'ampliar el focus i fer un estudi més ambiciós. Cada cop eren més els municipis que executaven pressupostos participatius i no podíem deixar passar l'oportunitat de continuar la nostra recerca.

El febrer del 2019 vam presentar la X edició del Neobaròmetre, que analitza 89 experiències celebrades durant l'any 2017, i se centra fonamentalment en quatre aspectes: els promotors dels processos, els seus trets fonamentals, les seves etapes i metodologia, i finalment, les percepcions i valoracions dels tècnics i responsables polítics sobre l'eficàcia i eficiència dels processos.

Qui impulsa i lidera els processos?

La realitat demostra que, a l'hora de promoure aquest tipus de processos, **la posició que ocupen els partits de govern en els eixos dreta-esquerra i independentista-espanyolista no té incidència**, però també és veritat que certs partits (i de forma molt especial la CUP) fan una aposta més decidida que d'altres a l'hora de promoure'ls.



partit polític era el responsable de l'àrea que ha liderat el procés? Font: X edició Neobaròmetre

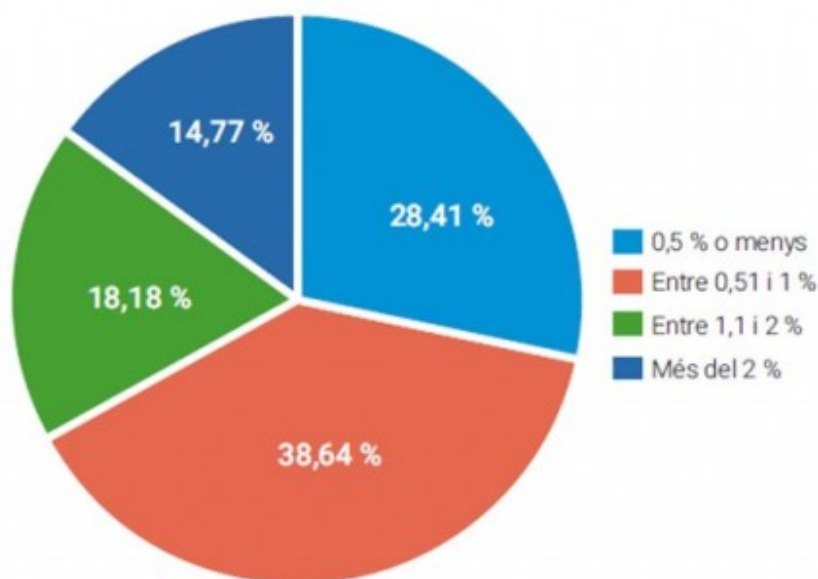
Tot i que **la majoria dels processos estudiats s'han liderat des d'àrees de participació ciutadana, un 60 % dels municipis no disposen de figures tècniques en aquest negociat**, i un 40 % dels municipis no ha comptat amb cap professional en la matèria (ni intern ni extern). Aquestes xifres contrasten amb el 80% de projectes que sí que han tingut personal expert encarregat de la difusió i la comunicació. I per acabar-ho d'adobar, queda demostrat que **es destinen generoses partides pressupostàries a publicitat sense haver definit prèviament estratègies clares respecte als missatges i els destinataris**, i el pitjor de tot és que d'aquest fet en són conscients els tècnics i els responsables polítics, però les presses manen. Si volem que en el futur els processos participatius siguin rigorosos, útils, eficients i eficaços, això ha de canviar sensiblement.

Com són els pressupostos participatius?

La bona notícia és que durant la passada legislatura es va produir un gran creixement en el nombre de municipis que apostaven pels pressupostos participatius (va passar del 3,2% al 12%), però resulta preocupant una certa obsessió per la rapidesa que, al nostre entendre, és poc prudent.

Els processos actuals tenen una durada mitjana de 4 mesos i mig, mentre que per fer-ho bé i generar intel·ligència es necessita gairebé el doble de temps.

Resulta fins a cert punt contradictori que en ple *boom* dels pressupostos participatius, **els ciutadans estiguin decidint el destí de partides pressupostàries relativament minses**. Només en un 15% dels processos els veïns i les veïnes gestionen partides superiors al 2% del pressupost municipal.



Quin percentatge sobre el total del pressupost municipal representa la quantitat destinada al procés? Font: X edició Neobaròmetre

Un altre fet que limita molt les potencialitats d'aquests processos és que només es permeti presentar, discutir i debatre projectes que facin referència al capítol d'inversions (tot allò que un ajuntament pot construir i adquirir, que sigui perdurable en el temps i subjecte d'inventariar), com passa en el 81% dels municipis analitzats.

L'anterior Neobaròmetre ja ens ho mostrava, i en la segona edició s'ha confirmat que els promotors d'aquestes experiències participatives tenen una **tendència a no comptar amb la ciutadania en la fase de disseny de les línies mestres del procés** (només ho fan 1 de cada 4 municipis). Al nostre parer, aquest és un error estratègic, ja que deixa escapar una gran oportunitat per popularitzar aquests instruments entre el veïnat, i d'empoderar-lo.

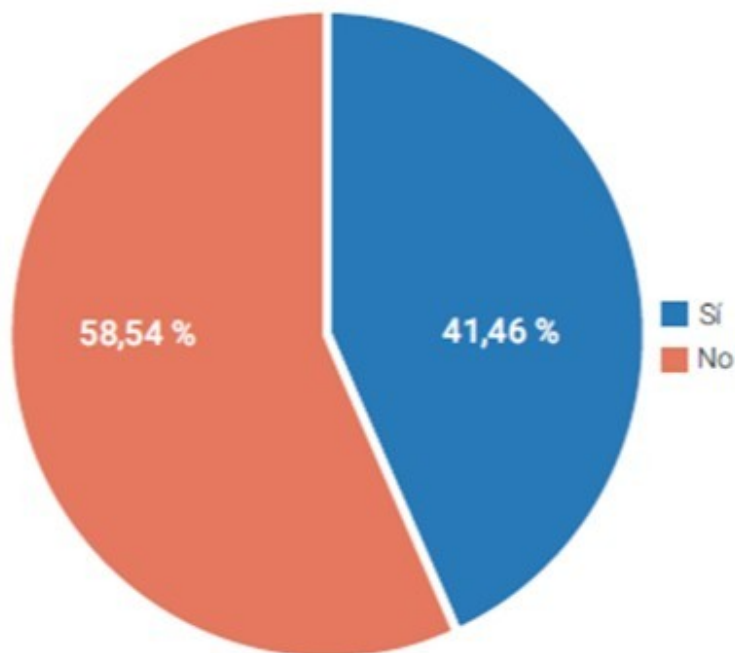
Es posen molts mitjans perquè tothom pugui dir-hi la seva, i es treu pit quan es reben una allau de propostes, però en el 30% dels processos se'n descarten més de la meitat. Quant a la fase de votació final, **en el 45,5% dels processos es voten més d'una vintena de propostes (massa si volem que el vot sigui fruit d'una reflexió ben informada i meditada)**, i menys d'una quarta part dels municipis organitzen espais deliberatius per seleccionar, de forma col·lectiva, els projectes que es posaran a votació.

Els ajuntaments s'apliquen el discurs de la participació de portes endins?

Un dels grans reptes associats a la implantació de metodologies innovadores com aquestes és la transformació de les mentalitats i les maneres de fer de l'administració pública -i també de la

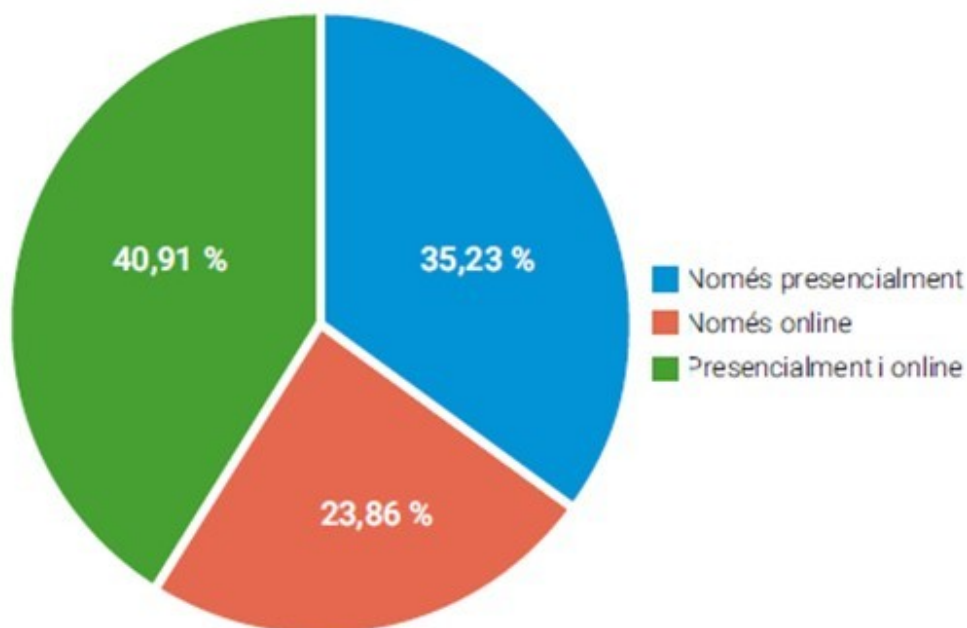
ciutadania-. Tot i que les dades puguin insinuar una altra cosa, ja que el 70,7% dels ajuntaments van crear espais transversals per valorar i analitzar les propostes rebudes (15 punts més que al 2016), la realitat és ben diferent. Alguns podran pensar que creant aquestes estructures ja s'apliquen els principis de l'administració deliberativa, la que prioritza la intel·ligència col·lectiva per sobre de l'especialització i la sectorialització, però això no és suficient. **La transversalitat no s'aconsegueix només posant-la a l'articulat d'una ordenança**, o creant una comissió que vagi acompanyada de la paraula "interdepartamental". És més, en la majoria dels casos estudiats, els espais "transversals" només filtren les propostes rebudes, quan realment haurien de servir per generar valor afegit a les mateixes (es confon transversalitat amb coordinació).

En l'era de la revolució digital, no serem nosaltres els que qüestionem la utilitat i els avantatges que aporten els portals virtuals, les aplicacions mòbils o la connectivitat als processos participatius, però **no ens podem deixar enlluernar en excés per les TIC**. Aquestes estan molt implantades tant en la fase de recepció de propostes com en la de votació final, que, al nostre entendre és importantíssima, però és sobretot en l'etapa propositiva quan s'hauria d'activar la dimensió deliberativa de la democràcia, i això passa per disposar d'espais presencials capaços d'activar la intel·ligència col·lectiva. Però en gairebé el 60% dels casos estudiats això no succeeix.



Existia algun espai participatiu per crear propostes de forma deliberativa? Font: X edició Neobaròmetre

Respecte els mecanismes de votació, destaca que la majoria de processos no permeten combinar el vot en línia amb el presencial (59,1% dels casos), i **la tendència passa per anar eliminant el vot presencial de manera progressiva**, o si més no, substituir les butlletes de paper per punts telemàtics físics ubicats en equipaments municipals. Els impactes negatius d'aquesta digitalització, tant en termes de reducció de la participació, com de pèrdua de qualitat democràtica són força significatius.

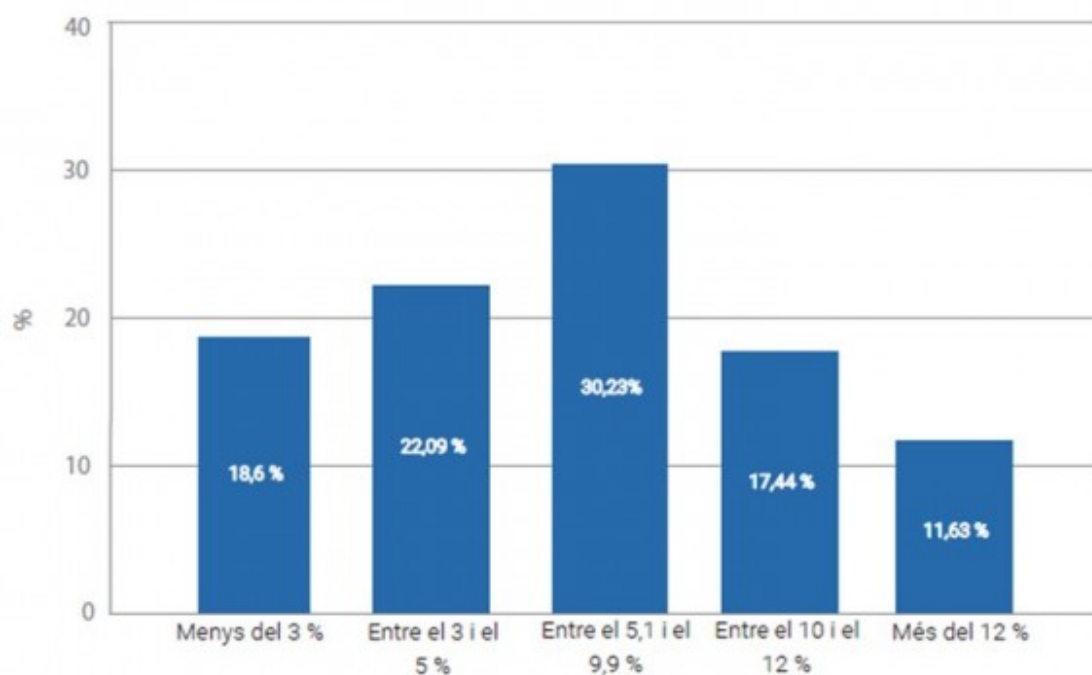


De quina manera es podia votar? Font: X edició Neobaròmetre

Pel que fa al *demos*, destaca que en gairebé tots els municipis tenen dret a participar en la fase de votació totes les persones empadronades de més de 16 anys (84,1%), una pràctica que contribueix a reobrir el debat sobre l'edat mínima per exercir el dret a vot en les nostres democràcies.

No ens obsessionem amb el percentatge de participació

La fase de votació és la més atractiva per a molts, i el percentatge de participació l'indicador fetitxe. Però cal ser curós amb les comparacions ja que les dades de participació en aquest tipus de processos no tenen res a veure amb els de les conteses electorals. **Un 40% dels municipis estudiats registren uns nivells de participació que no superen el 5% del total del cens electoral.** Un 30% es situen entre el 5% i el 10% i només un de cada deu aconsegueix superar el 12%. Aquests percentatges depenen fonamentalment dos factors: el nombre d'habitants i el mètode de votació.



Percentatge de participació en relació al total del cens electoral. Font: X edició Neobaròmetre

Nombre d'habitants	Mitjana del percentatge de participació obtingut a la fase de votació final
Menys de 2.000 habitants	20 %
Entre 2.000 i 5.000 habitants	7,7 %
Entre 5.001 i 10.000 habitants	9 %
Entre 10.001 i 20.000 habitants	5,9 %
Entre 20.001 i 50.000 habitants	4,1 %
Més de 50.000 habitants	3,3 %

Mitjana dels índex de participació obtinguts durant la fase de votació final en funció de la mida dels municipis objecte d'estudi. Font: X edició Neobaròmetre.

Mètodes de votació	Mitjana del percentatge de participació obtingut a la fase de votació final
Només online	4,9 %
Online i presencialment	6,9 %

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'enquesta del X Neobaròmetre

Mitjana dels índex de participació obtinguts durant la fase de votació final en funció dels mètodes de votació que es posaven a disposició de la ciutadania. Font: X edició Neobaròmetre.

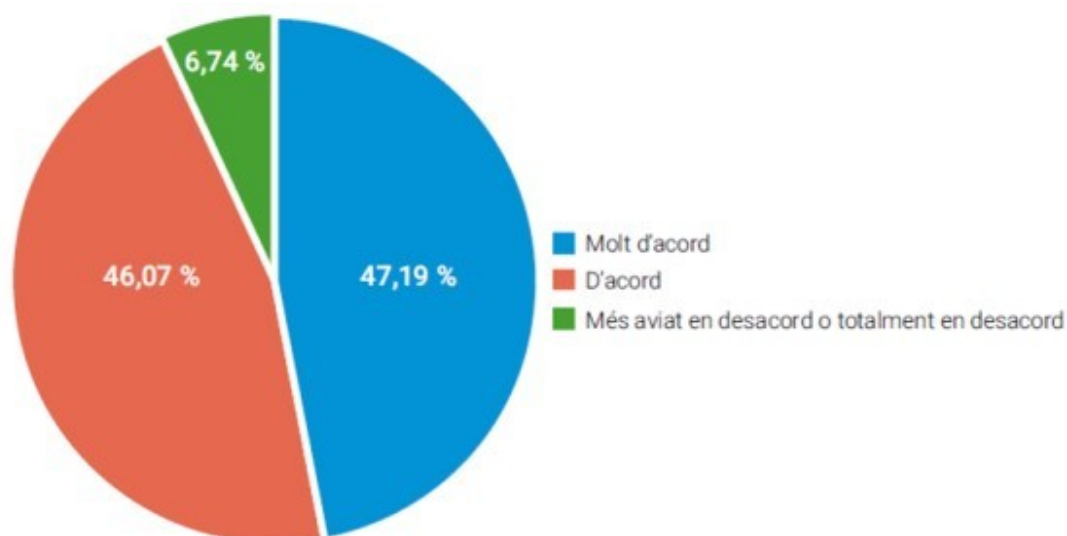
Ens equivocariem si demanéssim a aquest tipus de processos (caracteritzats per ser relativament nous i més complexos que un simple exercici de democràcia directa) uns nivells de participació equiparables als de les eleccions tradicionals. Cal una bona dosi de realisme i de paciència. De fet, entre la varietat de persones que participen en els processos participatius, l'estudi sí que detecta **tres col·lectius** molt importants en l'àmbit de les polítiques públiques **que no han participat de forma significativa: els joves, els estrangers i les persones en risc d'exclusió social**.

El seguiment, l'avaluació i la rendició de comptes: millorables
Tot i la frescor i la voluntat innovadora que aporten els pressupostos participatius, han importat alguns mals hàbits de l'administració pública de tota la vida, com ara la poca confiança en l'avaluació i el rendiment de comptes. **Pràcticament la meitat dels municipis analitzats no creen cap estructura per fer un seguiment de les accions i fases del procés**, i tot i que gairebé el 70% dels pobles i ciutats han realitzat alguna acció d'avaluació del procés una vegada finalitzat, el 31,5% no mesura el seu impacte i/o funcionament.

Cal avaluar els processos i retre comptes sobre l'execució de les propostes guanyadores.

Els pressupostos participatius convencen a tècnics i polítics
Només un 6,7% dels interlocutors dels ajuntaments analitzats pensen que aquesta eina participativa no millora les polítiques públiques. Aquesta àmplia majoria suposarà una de les palanques claus per acabar de garantir la consolidació d'experiències participatives al món local.

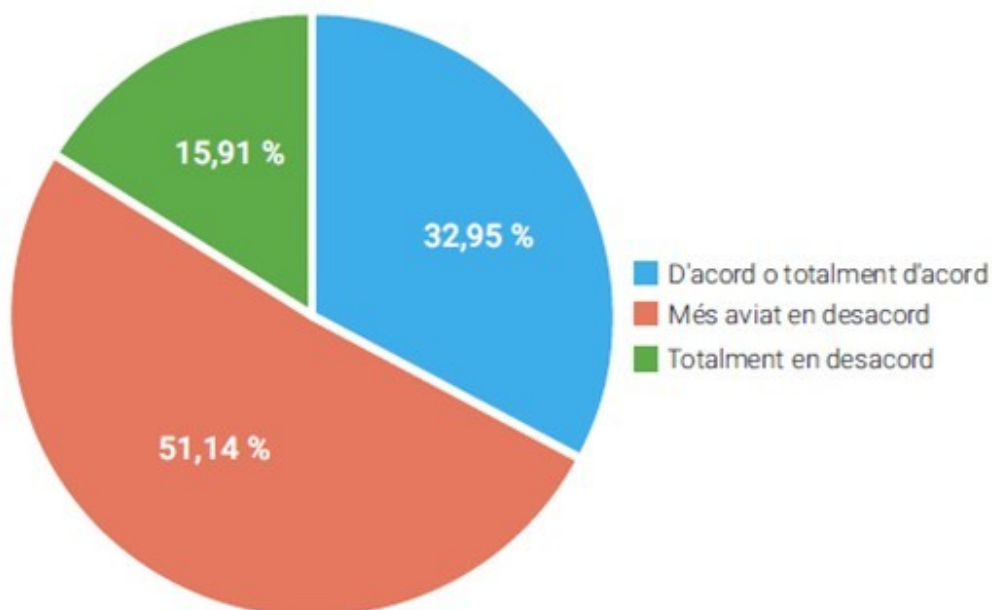
Tot i això, **és fonamental que els ajuntaments entenguin que els pressupostos no són l'única via per promoure la participació**. Només són una de les moltes opcions existents, i el repte és implantar altres experiències de democràcia participativa que tractin qüestions diferents i promoguin el debat i la deliberació sobre negocis com la sostenibilitat ambiental, l'exclusió social, l'educació, etc.



Un procés d'aquestes característiques millora substancialment les polítiques públiques que finalment es duen a terme Foto: X edició Neobaròmetre

Obrint les portes al conjunt de la societat

Un dels tòpics més recurrents sobre la participació ciutadana diu que sempre són els mateixos els que acaben prenent part dels processos. Durant la investigació, el treball de camp ha demostrat el contrari, si tenim en compte les respostes obtingudes amb la visió dels impulsors dels 89 processos estudiats: dos terços dels entrevistats afirmen que el procés de pressupostos participatius ha servit per promoure la participació de ciutadans i ciutadanes poc acostumats a prendre part en la política municipal.



Bàsicament han participat els de sempre. Foto: X edició Neobaròmetre

Per això, podem afirmar que, malgrat les mancances i millores a fer, els pressupostos participatius en l'àmbit local **poden convertir-se en una gran eina d'inclusió social**.

També et pot interessar:

[noticiadiariambautor]93/19[/noticiadiariambautor]

[noticiadiariambautor]93/137[/noticiadiariambautor]

[noticiadiariambautor]93/111[/noticiadiariambautor]