



Prova pilot interna de procés participatiu en política pressupostària a la Generalitat de Catalunya (“Parlem de pressupostos”) – Jordi Baños Rovira

© 24 d'octubre de 2023



**Parlem de
pressupostos**

Introducció i motivació d'introduir la participació en la política pressupostària

La participació ciutadana no sols és un dret de la ciutadania per incidir en els afers públics i un indicador de

salut democràtica i ciutadania activa, sinó que la incorporació de la ciutadania en l'elaboració, disseny, execució, avaluació i seguiment de les polítiques públiques és cada cop més una necessitat dels governs i administracions per trobar solucions més eficients i consensuades davant de reptes complexos.

Entre aquests reptes d'elevada complexitat, hi ha l'administració de les finances públiques, element cabdal per a la sostenibilitat i la distribució dels recursos entre les diferents necessitats socials. La participació en l'administració de les finances públiques, en termes generals, s'ha vehiculat mitjançant audiències públiques durant l'elaboració i l'aprovació dels pressupostos públics, així com la realització de processos participatius estructurats dins la confecció dels pressupostos.

La Generalitat de Catalunya, tret de casos de processos en àmbits molt concrets (**tercer sector ambiental, Ferrocarrils de la Generalitat** i actuacions en el Districte Administratiu), no compta actualment amb un sistema general de participació ciutadana associat de manera directa i estructurada al procés d'elaboració dels seus pressupostos. Precisament, l'**avaluació PEFA** (amb el suport del Banc Mundial) del 2021 sobre la qualitat del sistema pressupostari de la Generalitat de Catalunya en va posar de manifest les principals fortaleses i febleses, i, pel que fa a aquestes darreres, destacava la manca de processos de participació ciutadana dins de l'àmbit pressupostari.

Aquest fet, unit a l'interès latent en la Direcció General de Pressupostos de poder incorporar elements de participació ciutadana en el procés d'elaboració dels pressupostos de la Generalitat, va propiciar que a finals de l'any 2021 s'iniciessin els treballs relatius a la prospectiva, disseny i implementació d'un model de participació pública en relació amb l'àmbit pressupostari. En aquest projecte, la Direcció General de Pressupostos és la responsable i impulsora de la iniciativa i compta amb el suport, l'acompanyament i l'aportació de recursos de la Direcció General de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques (Departament de la Presidència).

Els objectius principals d'aquest projecte són els següents:

- Millorar el procés d'elaboració dels pressupostos, amb una presa de decisions pressupostàries més informada, ja que es pot comptar amb les preferències i aportacions de la ciutadania.
- Millorar el coneixement i la corresponsabilitat d'aspectes fiscals i pressupostaris per part de la ciutadania.

Addicionalment, aquest projecte pretén impulsar la qualitat democràtica, la transparència i la participació en un àmbit tan transversal de la Generalitat de Catalunya com és el dels seus pressupostos i finances.

Inspiració i model dissenyat per a la Generalitat de Catalunya

En la conceptualització del model de participació en l'àmbit de pressupostos de la Generalitat de Catalunya, es van posar de manifest diferents aspectes, sovint associats als anomenats "pressupostos participatius", que es volen evitar o mitigar. Entre aquests aspectes hi havia els següents: que la participació es faci de manera desinformada i descontextualitzada, que un baix nivell de participació pugui comptar amb un alt nivell de decisió, que la participació estigui desconnectada i no integrada en la política pressupostària general, que la participació es limiti sols a una porció molt petita del pressupost, i només a l'àmbit de despeses, o que sigui una participació amb pocs canals i elements de discussió.

Per a la definició del model per a la Generalitat de Catalunya es va fer una recerca de l'experiència comparada, especialment pel que fa a experiències en àmbits de govern regional/estatal i central (àmbits de govern en què la seva pràctica és poc freqüent). A Espanya, les úniques experiències pel que fa a comunitats autònomes eren les de la **Regió de Múrcia** (2017-2019) i la **Comunitat Valenciana** (2021), que, amb excepcions, seguien esquemes similars als observats a escala municipal amb els sistemes de "pressupostos participatius" clàssics. En l'àmbit internacional, destacaven les experiències,

pel que fa al Govern central, del **Canadà** i Portugal, i pel que fa a l'àmbit regional/estatal, d'estats dels Estats Units, i, molt especialment, de províncies canadenques.

Donat el seu enfocament i característiques, es van considerar d'especial interès, i d'inspiració, les experiències procedents del Canadà, pel seu abast integral en relació amb el pressupost i la seva connexió (i realització justament anterior) amb la presa de decisions clau per confeccionar els pressupostos. Amb l'objectiu de tenir més coneixement de l'experiència del Govern federal del Canadà, la Direcció General de Pressupostos es va posar en contacte amb el seu Ministeri d'Hisenda.

Inspirat, en part, per les experiències canadenques, però amb l'afegit de reforçar l'esfera de formació i conscienciació de la ciutadania i tractar un espectre més ampli de canals de participació, es va definir un model per a la Generalitat de Catalunya, que es resumeix en els elements següents:

- Es tracta d'un model de consultes pressupostàries, i no de codecisió, en què la ciutadania aporta informació sobre preferències, opinions i propostes per facilitar una presa de decisions pressupostàries més ben informada per part del Govern de la Generalitat.
- És un procés participatiu que s'integra amb la confecció del pressupost, i es fa justament abans dels principals moments de presa de decisions, per tant, abans de l'emissió de l'ordre d'elaboració dels pressupostos.
- La participació comprèn gairebé la totalitat del pressupost, tant ingressos com despeses, així com polítiques d'estabilització de les finances.
- Conté una elevada càrrega formativa i pedagògica en relació amb els pressupostos i les finances públiques, amb accions formatives prèvies i explicació del context i reptes específics en cadascun dels eixos de debat definits i les sessions.
- Comprèn diversos canals de participació (sessions de debat, qüestionari en línia...) i tipologies de participants (ciutadania, associacions, agents socials...).

Prova pilot interna (juny de 2023), "Parlem de pressupostos"

Un cop definit el model conceptual de participació en matèria de política pressupostària de la Generalitat de Catalunya, i amb visió de preparar al millor possible la implementació per al conjunt de la ciutadania per a l'any 2024, es va decidir fer una **prova pilot interna**. Aquesta prova pilot interna va comptar com a participants amb empleats del sector públic de la Generalitat de Catalunya; es van prioritzar participants sense coneixements i relació amb els pressupostos, a fi d'acostar al màxim el perfil de participants a la ciutadania general. La finalitat d'aquesta prova era testar els continguts, dinàmica i funcionament de les sessions de debat sobre eixos temàtics específics, tant amb sessions presencials com virtuals.

Aquesta prova es va fer durant el mes de juny de 2023 en tres sessions de debat, dues de presencials i una de virtual, d'entre 2 hores i 2,5 de durada, en què es va comptar amb 119 persones inscrites i 54 assistents finals. Aquestes sessions es van estructurar de manera que tractessin monogràficament un sol eix de debat dels definits, que van ser els següents:

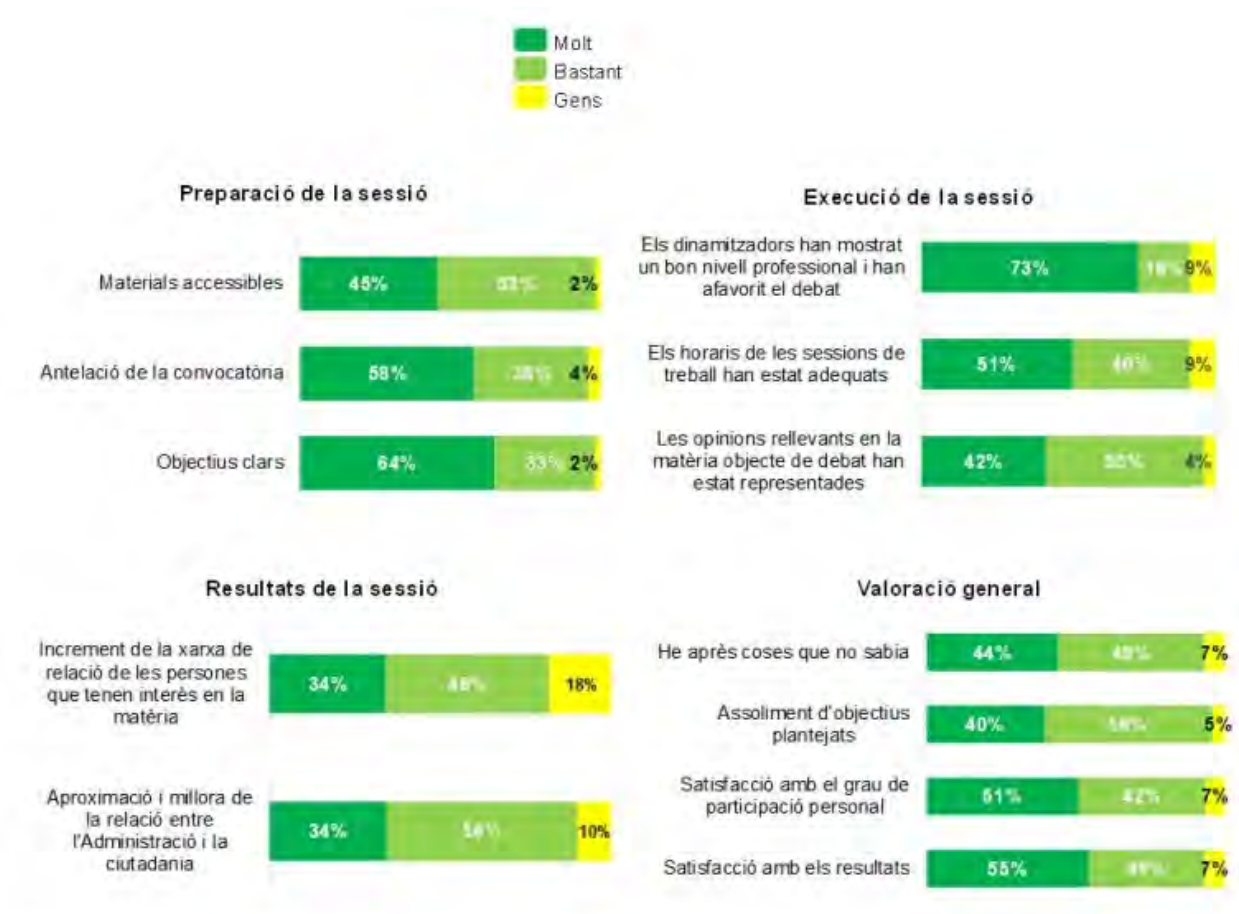
- Eix 1: opcions de trajectòries de reducció del deute
- Eix 2: prioritats en el conjunt de les polítiques gestionades per la Generalitat
- Eix 3: opcions de mesures en ingressos i despeses per guanyar espai pressupostari per finançar noves iniciatives

En aquestes sessions s'explicava, de manera prèvia al debat i les deliberacions per grups, el context i la rellevància del repte corresponent, les limitacions existents, els possibles *trade-offs*, així com el marc d'opcions habilitat per a aquella sessió de debat específica.

Adicionalment, en aquesta prova pilot interna es va posar a disposició, en el portal Participa de la Generalitat de Catalunya, la possibilitat de fer aportacions individuals, així com contestar el qüestionari en línia, que permetia tractar els tres eixos de debat de les sessions, i un d'addicional de caire territorial.



Els resultats de la prova pilot interna han estat molt positius, amb una resposta molt favorable i un alt nivell de satisfacció de les persones participants, que en recomanen l'aplicació per al conjunt de la ciutadania. Al seu torn, s'ha pogut validar l'encert del disseny i la dinàmica de les sessions de debat.



Font: Qüestionaris d'avaluació de les sessions de debat.

Tanmateix, s'han pogut detectar alguns aspectes de millora que hauran de ser desenvolupats i incorporats de cara a la implementació per al conjunt de la ciutadania el 2024.

Tota la informació i documentació d'aquesta prova pilot interna es pot consultar al següent enllaç web, dins de l'espai Participa de la Generalitat de Catalunya:

<https://participa.gencat.cat/processes/politicapressupostaria>

Primera implementació

La primavera de l'any 2024 es preveu fer la primera implementació, per al conjunt de la ciutadania, del model de participació en política pressupostària de la Generalitat ("Parlem de pressupostos"), la qual anirà associada al procés d'elaboració dels pressupostos per al 2025.

En aquesta primera implementació, de manera immediatament prèvia al període de participació i deliberació, es preveu la realització de diferents sessions (presencials i virtuals) de formació oberta a la ciutadania pel que fa a elements bàsics i essencials dels pressupostos i finances de la Generalitat. Aquestes sessions, juntament amb l'elaboració i publicació de diferents recursos i materials pedagògics, tindran com a objectius l'acostament de les finances públiques a la ciutadania de Catalunya i la millora del seu coneixement, tractant de facilitar una participació posterior més informada.

Pel que fa als diferents canals de participació, es preveu comptar amb un qüestionari en línia millorat i dimensionar el nombre de les sessions de debat (presencials i en línia), d'acord amb els recursos disponibles, així com facilitar la realització autònoma de debats per part d'associacions, col·lectius i diferents espais o àmbits socials. En les sessions de debat no gestionades per la Generalitat, els corresponents resultats podran ser enviats i integrats dins el conjunt d'aportacions del procés participatiu. Així mateix, es preveu dur a terme trobades amb agents socials.

Els resultats del procés participatiu estaran disponibles durant el mes de maig, a fi de poder donar suport a la presa de decisions clau en el procés d'elaboració del pressupost, com ara la introducció de mesures d'ingressos, la definició del marc fiscal i pressupostari a mitjà termini, la definició de prioritats pressupostàries, l'establiment dels límits de despesa departamentals i les orientacions estratègiques als departaments i entitats per preparar les seves propostes pressupostàries.

El retorn a la ciutadania del procés participatiu es farà tant mitjançant els informes individuals de les sessions i de l'informe global del procés participatiu com mitjançant un informe final, que s'integrarà dins la documentació que acompanyarà el projecte de pressupost per al 2025. Aquest darrer, a part de descriure les dades i els resultats principals del procés participatiu, contindrà l'explicació de l'impacte del procés participatiu en la presa de decisions pressupostàries.

Suport de l'OCDE i la DG Regio (UE) per a la primera implementació

Durant la preparació de la prova pilot interna, la Direcció General de Pressupostos es va assabentar de la convocatòria Innovative Implementation of the Partnership Principle in EU Cohesion Policy per part de la DG Regio, de la Comissió Europea, on l'objecte era donar suport, mitjançant l'assistència tècnica (gratuïta) per part d'experts de l'OCDE, a projectes innovadors de participació pública que involucressin la gestió de fons de cohesió europeus. La Generalitat de Catalunya s'hi va presentar amb el projecte Citizen participation in budget policy in Catalonia, amb el suport del Col·legi de Professionals de la Ciència Política i la Sociologia de Catalunya (COLPIS), ja que es requeria la participació d'un agent de la societat civil. Després de diverses fases en el procés selectiu, va ser escollida, juntament amb els [projectes de les regions de Lazio i Brusselles](#).

D'aquesta manera, des del juliol del 2023 fins al desembre del 2024, es comptarà amb l'assistència tècnica d'experts de l'Open and Innovative Government Division de l'OCDE, així com amb les orientacions i recomanacions emanades des del COLPIS, que proporcionarà, així, un valuós suport a la primera implementació a la ciutadania prevista per al 2024. L'OCDE, un cop finalitzada l'assistència tècnica, confeccionarà i publicarà un document en què es descriurà i analitzarà l'experiència de la Generalitat de Catalunya.



Jordi Baños Rovira

Responsable de polítiques pressupostàries, Departament d'Economia i Hisenda, Generalitat de Catalunya

DEPARTAMENT D'ECONOMIA I HISENDA, DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA, JORDI BAÑOS
ROVIRA, OCDE