Marco de referencia del proyecto de consultas presupuestarias *“Hablamos de presupuestos”*

Unidad impulsora: Dirección General de Presupuestos, Departamento de Economía y Hacienda

Contenido

[1. Introducción 2](#_Toc167180155)

[2. Objetivos del proceso participativo: ¿Por qué incorporar la participación en los presupuestos? 4](#_Toc167180156)

[3. Ejes de debate del proceso participativo (del que hablaremos?) 5](#_Toc167180157)

[4. Grupo motor (Quién velará por el proceso?) 8](#_Toc167180158)

[5. Límites del proceso participativo 9](#_Toc167180159)

[6. Mapa de actores (Con quién debatiremos?) 10](#_Toc167180160)

[7. Plan de comunicación 10](#_Toc167180161)

[8. ¿Cómo lo haremos? El diseño del proceso participativo 11](#_Toc167180162)

[9. Calendario de trabajo 12](#_Toc167180163)

# Elementos clave para el desarrollo de un proceso participativo

## Introducción

La participación ciudadana no solamente es un derecho de la ciudadanía para incidir en los asuntos públicos y un indicador de salud democrática y ciudadanía activa, sino que la incorporación de la ciudadanía en la elaboración, diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas públicas es cada vez más una necesidad de los gobiernos y administraciones para encontrar soluciones más eficientes y consensuadas ante retos complejos.

De entre estos retos de elevada complejidad, se encuentra la administración de las finanzas públicas, elemento primordial para la sostenibilidad y la distribución de los recursos entre las diferentes necesidades sociales. La participación en la administración de las finanzas públicas, en término generales, se ha vehiculado mediante audiencias públicas durante la elaboración y la aprobación de los presupuestos públicos, así como la realización de procesos participativos estructurados dentro de la confección de los presupuestos. Dentro de estos procesos participativos asociados a la elaboración de los presupuestos, se han observado diferentes opciones. Por un lado, los denominados presupuestos participativos, con elementos de presentación y votación de proyectos por parte de la ciudadanía, principalmente desde la vertiente de las inversiones públicas, y, por lo tanto, con mecanismos de codecisión. Y por otro lado, sistemas de consultas presupuestarias, donde la ciudadanía aporta, a través de canales estructurados, información sobre sus preferencias, prioridades y opinión sobre aspectos clave del presupuesto a elaborar, con la finalidad de proporcionar al correspondiente gobierno información relevante y de calidad para la elaboración de los presupuestos.

El análisis de la experiencia comparada en cuanto a la realización de procesos participativos estructurados dentro de la confección de los presupuestos muestra un claro predominio de experiencias de los denominados presupuestos participativo a nivel de gobiernos locales, siendo mucho menos frecuente el ejercicio de consultas presupuestarias y la realización a niveles centrales y estatales/regionales de gobierno.

La Generalitat de Catalunya, busca la valoración PEFA (programa ubicado dentro del Banco Mundial) del año 2021 hacia la calidad de su sistema presupuestario, pudo identificar una serie de debilidades o puntos de mejora, los cuales fueron de utilidad para orientar los esfuerzos de reforma presupuestaria. Entre estos aspectos, destacaba la falta de procesos de participación asociados a sus presupuestos.

Con la voluntad de introducir elementos de participación de la ciudadanía que pudieran proporcionar información relevante para la toma de decisiones asociadas a la elaboración de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya, desde el año 2022 se está desarrollando un proyecto para la implementación de un sistema de consultas presupuestarias para la Generalitat de Catalunya. Después de unas primeras fases de definición del marco conceptual y el diseño de este sistema de consultas presupuestarias, se realizó en el mes de junio del 2023 una prueba piloto interna (con empleados de la Generalitat de Catalunya) de parte de los elementos definidos por este sistema de consultas. El objetivo de esta prueba piloto interna fue principalmente facilitar información sobre la adecuación de la formalización de las preguntas, sobre la explicación de su contexto y hacia el acierto (o no) con respecto al diseño, estructura y dinámica de las sesiones de debate. La información proporcionada por la prueba piloto interna permitió validar los contenidos y la metodología general de las sesiones de participación, así como detectar puntos de mejora de cara al proceso participativo que se realizará durante el 2024, el cual no se trata de una prueba piloto interna, si no ya un proceso participativo con la ciudadanía.

## Objetivos del proceso participativo: ¿Por qué incorporar la participación en los presupuestos?

El objetivo principal de implementar un sistema para incorporar la participación en el ciclo presupuestario a la Generalitat de Catalunya es obtener información clave sobre preferencias y prioridades de la ciudadanía y agentes sociales y territoriales con respecto a diferentes elementos clave de la política presupuestaria, comprendiendo tanto aspectos de estabilidad financiera, como de prioridades globales y elementos concretos de ingresos y gastos.La obtención de esta informaciónpermitirá al Gobierno de la Generalitat facilitar una toma de decisiones más informada con respecto a diferentes elementos clave dentro del proceso de elaboración de sus presupuestos.

Se prevé una recurrencia general de realizar el citado proceso participativo cada 2 años, donde, consecuentemente, la información obtenida en cada proceso participativo podrá servir tanto para la elaboración del presupuesto del próximo ejercicio, como del ejercicio posterior a este último, así como contribuir en otros procesos de toma de decisiones en cuanto a política presupuestaria.

Las ganancias o beneficios esperados, tanto para la Generalitat de Catalunya, como para la ciudadanía y agentes sociales, son los siguientes:

**Generalitat:**

* Contar con una sociedad más informada y conocedora de la situación y de los condicionantes de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya.
* Dar lugar a un debate, un análisis y una toma de decisiones más rigurosa sobre los presupuestos públicos.
* Poder contar con input relevantes sobre las preferencias, prioridades e ideas, por parte de la ciudadanía y la sociedad civil, facilitando una toma de decisiones presupuestarias más informada.
* Impulsar un mayor seguimiento de la ciudadanía con respecto a la elaboración, presentación y la ejecución del presupuesto.

**Ciudadanía y agentes sociales y territoriales:**

* Hacer partícipe y corresponsabilizar a la ciudadanía de las decisiones presupuestarias
* Dotar de mayor conocimiento a la ciudadanía sobre las finanzas de la Generalitat de Catalunya.
* Incrementar la sensibilidad de los presupuestos en las preferencias e ideas de la ciudadanía y los agentes sociales y territoriales.
* Mejorar la democracia representativa de la ciudadanía.

El diseño del sistema de participación presupuestaría ha considerado el actual modelo presupuestario de la Generalitat de Catalunya, a fin que los input de información de la ciudadanía y de los agentes pueda ser relevante para la toma de decisiones de diferentes elementos clave dentro de las etapas de la elaboración de los presupuestos. Entre estos se incluyen las decisiones de estrategia fiscal, de medidas tributarias, la definición de prioridades presupuestarias y límites de gasto y la orientación estrategia de las propuestas presupuestarias a ser formuladas por parte de los departamentos de la Generalitat.

## Ejes de debate del proceso participativo

|  |  |
| --- | --- |
| **Ejes** | **Descripción** |
| **Eje 1: Opciones de trayectorias de reducción de la deuda** | El mantenimiento de la salud presupuestaria y una trayectoria adecuada de la deuda pública son primordiales para asegurar poder financiar las políticas actuales y hacer frente a los retos futuros. La Generalitat de Catalunya tiene actualmente un elevado nivel de endeudamiento, que hay que ir reduciendo a valores a más moderados y que no pongan en riesgo su sostenibilidad financiera. Para alcanzar esta trayectoria descendente de la deuda, pueden existir diferentes opciones/estrategias, con diferentes ventajas e inconvenientes. En este eje de debate se pretende recopilar las preferencias de los participantes con respecto a diferentes escenarios de reducción de la deuda.  Preguntas clave:   * ¿Qué estrategias pueden ser más preferibles con respecto a mantener una trayectoria descendente de la deuda? * ¿Qué valoración se hace de los diferentes costes y beneficios asociados a las diferentes estrategias? |
| **Eje 2: Opciones de ingresos para ganar espacio para financiar nuevas iniciativas** | Los márgenes presupuestarios existentes de muchas administraciones públicas, incluida la Generalitat, para hacer espacio para financiar nuevas iniciativas son muy pequeños y a veces incluso inexistentes. Estos márgenes vienen dadospor la diferencia entre los techos de gasto, aquello máximo que se puede gastar, y el gasto que supone mantener los servicios y políticas actuales. Con el fin de ampliar estos márgenes (conocidos como “espacios fiscales”) se pueden considerar diferentes opciones, tanto desde la vertiente de los ingresos como de los gastos. En este eje de debate se pretende recoger las preferencias con respecto a opciones predeterminadas de medidas de ingreso y de gasto.  Preguntas clave:   * ¿Qué medidas de ingreso, dados sus impactos esperados en cuanto a recaudación y afectación de contribuyentes, serías las más preferidas? * ¿Qué ámbitos de gastos serían los preferidos para reasignar recursos a nuevas iniciativas en políticas prioritarias? |
| **Eje 3.ª: Principales prioridades dentro del conjunto de las políticas gestionadas por la Generalitat** | Cataluña hace frente a una serie de importantes retos, tanto actuales como futuros, como se ha podido observar, por ejemplo, tanto en el estado actual de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los indicadores de bienestar y progreso social, o el Acuerdo nacional para la Agenda 2030. En relación con estos retos, una clara definición de prioridades es un elemento clave con el fin de orientar los presupuestos públicos con el fin de financiar aquellas actuaciones y proyectos que mejor puedan hacer frente. Considerando este marco, en este eje de debate se pretende recoger las preferencias en cuanto a prioridades de políticas públicas dentro del ámbito competencial y de actuación de la Generalitat.  Preguntas clave:   * ¿Cuáles son las políticas públicas que tendrían que representar las principales prioridades para los presupuestos del próximo año? |
| **Eje 3b: Priorización temática de los Fondos de Cohesión de la Unión Europea** | La Generalitat de Catalunya, dentro de su ámbito competencial, tiene el reto de hacer frente a las principales necesidades y desafíos que afronta la sociedad catalana, tanto actuales como futuros. Con el fin de hacer frente a estos retos, aparte de los recursos propios obtenidos por los impuestos, tasas y otros ingresos propios y no condicionados, se cuenta con los ingresos que se obtienen por medio de transferencias concedidas por parte de otras instituciones y agentes. Entre estos se encuentran los denominados Fondos de Cohesión. En Cataluña, los principales fondos son el Fondo Social Europeo plus (FSE+) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El eje de debate trata de cómo se tienen que priorizar los objetivos de los Fondos de Cohesión de la Unión Europea gestionados por la Generalitat de Catalunya, para hacer frente a los retos identificado y definidos para Cataluña. Hace falta explicitar, argumentar y debatir sobre las preferencias existentes en la sociedad catalana y facilitar así un diálogo con la Comisión Europea para mejorar la adaptación a de la distribución de los recursos de estos fondos para Cataluña.  Preguntas clave:   * ¿Cuáles son los objetivos temáticos de estos fondos que habría que priorizar para la asignación de fondo para Cataluña? |

## Grupo motor (¿Quién velará por el proceso?)

La creación de un grupo motor ayudará a velar por el buen diseño y ejecución del proceso participativo. Una vez se han identificado los perfiles y agentes clave (mapa de actores) relacionados con la temática del proceso, se puede crear un grupo motor que:

* Conozca el diseño y valide la calidad y la neutralidad del proceso.
* Reconozca las entidades de referencia y las haga colaboradoras del proceso.
* Ayude al impulso del proceso en un sentido amplio (difusión, convocatoria de agentes extra, etc.).

Este grupo motor también suscitará la confianza y la implicación de las entidades de referencia del sector durante el proceso.

Miembros del grupo motor:

* Una persona de la DG de Presupuestos, Depto. Economía y Hacienda.
* Dos personas de la Subdirección General de Participación Ciudadana, Depto. de la Presidencia
* Dos personas del Colegio Oficial de Profesionales de la Ciencia Política y de la Sociología de Cataluña (COLPIS).
* Una o dos personas de Organización de Cooperación al Desarrollo Económica (OCDE).
* Dos personas procedentes del mundo académico, especialistas en materia de finanzas públicas.
* Representantes de la empresa dinamizadora

## Límites del proceso participativo

|  |  |
| --- | --- |
| **Límites del proceso participativo** | **Descripción** |
| **Límites presupuestarios** | Los límites en cuanto a impacto presupuestario de las opciones y propuestas tratadas venden prefijadas por el propio marco definido para los correspondientes debates. |
| **Límites legales** | Los límites legales vendrán principalmente definidos por lo que establece la actual normativa en materia de participación ciudadana |
| **Límites técnicos** | El debate y opciones propuestas se enmarcará en la actual disponibilidad de información y datos económicos, sociales y presupuestarios, así como considerando las capacidades técnicas y normativas de qué dispone la Generalitat de Catalunya con respecto a potenciales decisiones y acciones. |
| **Límites políticos** | El debate y las opciones propuestas hará falta que estén incardinadas dentro del actual marco competencial y normativo que afecta a la Generalitat de Catalunya, y no se considerarán aspectos que escapen de sus competencias**.** |
| **Otros** | Los límites establecidos por la política de la Unión Europea y el funcionamiento de sus Fondos de Cohesión. |
|  |  |

## Mapa de actores (¿Con quién debatiremos?)

En los diferentes debates planteados quieren llegar al conjunto de la ciudadanía esté o no organizada.

|  |  |
| --- | --- |
| **Perfil** | **Descripción** |
| **Perfil 1** | Miembros de colegios profesionales en los ámbitos de la economía, las finanzas, la gestión pública, la ciencia política y la sociología. |
| **Perfil 2** | Estudiantes universitarios (especialmente colectivo de estudiantes de grado, jóvenes) en los ámbitos de la economía, las finanzas, el derecho público, la gestión pública y la ciencia política. |
| **Perfil 3** | Ciudadanía organizada mediante asociaciones y otras entidades e instituciones de la sociedad civil |
| **Perfil 4** | Ciudadanía no organizada |

## Plan de comunicación

**Medios de difusión y comunicación**

Se trata de trabajar los objetivos de la comunicación, y para eso hay que trabajar al público objetivos, los canales de difusión, las actuaciones y materiales y el calendario.

Es importante tener en cuenta que la comunicación se desarrolla desde el inicio del proceso para ayudar a difundirlo y explicarlo, pero también durante el proceso e incluso después de este, para explicar el cierre y las actuaciones que se toman en relación al objeto de debate.

Hace falta pensar, antes de preparar todas las herramientas de comunicación, cuáles sueño las tres ideas clave que se quieren hacer saber y comunicar.

En este sentido, el portal participa.gencat.cat actúa como receptor de toda la difusión que se haga, ya que estará allí donde se ponga toda la información relacionada con el proceso participativo. Además, el portal actúa como herramienta gestora de toda la información e interacciones que se hagan con la ciudadanía, facilitando la gestión del proceso participativo.

|  |  |
| --- | --- |
| Canales de difusión | Descripción |
| Canal 1 | Sesiones de formación presencial y en línea |
| Canal 2 | Envío de correos y comunicaciones a instituciones, asociaciones y agentes que pertenecen al mapa de actores identificado |
| Canal 3 | Comunicaciones vía redes sociales de la Generalitat de Catalunya |
| Canal 4 | Otros a definir |

## ¿Cómo lo haremos? El diseño del proceso participativo

La participación se articulará en las siguientes modalidades: sesiones de debate presencial y por videoconferencia, participación vía un cuestionario on-line, aportaciones y propuestas en línea vía el portal participa.gencat.cat y debates en sesiones autogestionadas (por las cuales se prepararán unos materiales asociados).

La previsión es realizar un máximo de 20 sesiones de debate en Cataluña. La distribución territorial de las sesiones presenciales y las que se hagan por videoconferencia está pendientes de definirse. La duración aproximada de estas sesiones de participación será de 2 a 2,5 horas.

En todo caso, la duración, diseño de la dinámica y la estructura de las sesiones se definirán a partir de la propuesta metodológica presentada por la empresa adjudicataria de la licitación.

La fase de participación del proceso está previsto que se desarrolle en los meses de mayo, junio y julio del 2024.

## Calendario de trabajo

El calendario de trabajo comprende tanto el periodo concreto de realización del proceso participativo (sesiones de debate, cuestionario on-line y otros canales) entre los meses de mayo y julio, como las fases anteriores de planificación, preparación e información [(4 meses (de noviembre a abril) y la posterior de síntesis de conclusiones del debate y su retorno a los participantes (3 meses, comprendiendo el periodo de agosto a octubre].

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Nov.** | **Dic.** | **En.** | **Feb.** | **Mar.** | **Abr.** | **Mayo** | **Jun.** | **Jul.** | **Ago.** | **Sep.** | **Oct.** |
| Fase de planificación y preparación |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Sesiones de formación a la ciudadanía en presupuestos y finanzas de la Generalitat |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Fase de participación con los diferentes canales previstos |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Fase de conclusiones y retorno |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |