

# Presupuestos Participativos en la Región de Murcia: una visión crítica<sup>1</sup>

*José Manuel Mayor Balsas*

Doctorando en Ciencia Política y Administración Pública (Universidad de Murcia)

Contacto: [josemanuel.mayor@um.es](mailto:josemanuel.mayor@um.es)

## Resumen

En el año 2015 se desarrolló en Molina de Segura el primer Presupuesto Participativo de la Región de Murcia. Un año después, un total de 7 municipios iniciaron este tipo de procesos con carácter municipal, poniendo, además, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en práctica un proceso piloto, pionero a nivel nacional. En la actualidad la cifra asciende a 9 municipios, además de producirse un segundo proceso a nivel de Comunidad Autónoma. Sin embargo, estos procesos deben ser estudiados con cautela. En un afán por incluir este tipo de procedimientos en las agendas locales, los responsables políticos pueden incurrir en una serie de errores, fruto en la mayoría de los casos del desconocimiento de los procedimientos adecuados, que pueden hacer no sólo que la ciudadanía se sienta frustrada o engañada, sino que surjan fuertes críticas hacia este tipo de procesos, pudiendo incluso acabar con su disolución y con el descontento de la mayoría de los participantes. Con la presente comunicación se pretende poner de manifiesto diversas deficiencias observadas en los procesos desarrollados en la Región de Murcia con el fin de que puedan ser solventados en un futuro y/o tenidos en cuenta para próximas ediciones.

## Introducción

Se entiende por **participación** los actos o actividades realizados por cualquier ciudadano que tratan de influir directa o indirectamente en las decisiones adoptadas por las autoridades políticas y sociales (elegidas o no) y que afectan a los asuntos de la colectividad (Font, Montero, & Torcal, 2006). La participación referencia a la actividad de los ciudadanos en los asuntos colectivos y, por tanto, es un acto consciente y deliberado, en que se involucran, además de voluntades, intereses comunes, acciones y decisiones que pudieran influir decisivamente en el sentido final de un tema de interés público (Hernández, 2007). A través de ella los ciudadanos manifiestan sus demandas y hacen oír sus quejas a una audiencia más amplia; haciendo a su vez que gobiernos y políticos sean más responsables al sentirse más controlados (Torcal, Montero, & Teorell, 2006). Sin embargo, los ciudadanos no ven que su

---

<sup>1</sup> Comunicación presentada el 10/11/2017 en el “V Congreso Internacional sobre Innovación Tecnológica y Administración Pública. La reforma de la Ley estatal de Transparencia: retos y posibilidades” (Toledo).

participación en las decisiones políticas lo sea realmente, porque en realidad se limita a ser una votación de tiempo en tiempo, referida a programas que incluyen una gran cantidad de apartados, con algunos de los cuales pueden estar de acuerdo y con otros no, sin posibilidad de discernimiento, dando finalmente su voto al líder y al equipo que le infunde mayor confianza, sea cual fuere el programa (Cortina, 2001). Por tanto, el protagonismo ciudadano en la gestión de lo público no se debería limitar a los ciclos electorales, momentos en los que se busca la participación insistentemente porque el voto es necesario para cuantificar el peso político de cada opción que compite (Molina, 2015), y donde incluso el ciudadano puede sentirse a veces manipulado, puesto que se le pide el voto y luego se olvidan de su compromiso para con ellos (Prieto, 2007). En este sentido, la búsqueda de nuevas fórmulas de inclusión social y política ha permitido el surgimiento de una amplia batería de nuevas figuras participativas, donde sin duda, por su profundidad, extensión y complejidad, el buque insignia de las innovaciones participativas son los denominados Presupuestos Participativos (Alguacil, 2014).

El **Presupuesto Participativo** es un mecanismo o un proceso por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos (Cabannes, 2004a, 2015). En términos generales es una nueva forma de toma de decisiones que involucra activamente a la ciudadanía en la priorización del gasto de los recursos públicos (Cabannes, 2015; Cabannes & Lipietz, 2015; Goldfrank, 2006; Molina, 2011). Se compone de varios elementos de democracia directa, semi-directa y democracia representativa (Cabannes, 2004a, 2015; Goldfrank, 2006; Molina, 2011), teniendo presente que no sustituye a la democracia representativa tradicional, sino que la complementa, buscando ampliarla y ejercer una función de control (Pineda & Fernández, 2004). De este modo, desde la óptica de un buen político se convierte, por una parte, en un facilitador a través del cual se puede actuar en consonancia con la ciudadanía y, por otra, abre la posibilidad de poner en práctica los principios democráticos (Matías, 2004). No son más que un procedimiento político y ciudadano que habilita espacios ciudadanos para que éstos discutan y aporten criterios a considerar en la planificación pública (Francés & Carrillo, 2015), abiertos generalmente a cualquier individuo que desee participar, e implicando deliberación –no sólo consulta–, que buscan la redistribución, y se autorregulan en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso (Goldfrank, 2006). Por tanto, es la población a través de un proceso de debates y consultas quien determina y decide el destino de los gastos, así como dónde y cuándo realizar las inversiones, cuáles son las prioridades, y cuáles son los planes y acciones que deben llevar a cabo sus gobernantes (Francés & Carrillo, 2015). La participación de los ciudadanos en el presupuesto municipal puede llegar a convertirse en “el lugar” donde intentar reconstruir –con el tiempo y de manera colectiva– el concepto de “bien común”, transformando las tensiones sociales en un “proyecto compartido”

enmarcado en espacios autogestionados por la sociedad civil –y marcados por un diálogo interactivo con las instituciones correspondientes– (Pineda & Fernández, 2004). Con instrumentos y resultados diversos, han sido muchos los gobiernos locales que han intentado involucrar a los ciudadanos en el diseño y la ejecución de sus políticas públicas (Cernadas, Pineda, & Chao, 2013), poniéndose desde los años noventa del siglo pasado en marcha numerosas iniciativas en materia de participación ciudadana y presentándose como soluciones a la desafección política y al déficit democrático de las instituciones representativas (Ruano de la Fuente, 2010). El Presupuesto Participativo nace formalmente en 1989 en algunas ciudades brasileñas, particularmente en Porto Alegre, Brasil, existiendo, a día de hoy, más de 40 países casi 3.000 ciudades en todo el mundo donde se están llevando a cabo este tipo de experiencias (Cabannes, 2016). Las primeras experiencias comienzan a realizarse en España en los comienzos del año 2000, siendo los municipios de Córdoba y Albacete, entre las grandes ciudades, los primeros que hacen una apuesta decidida por este proceso de participación ciudadana; poniéndose en marcha sucesivamente en grandes ciudades como Cabezas de San Juan (Sevilla), Puente Genil (Córdoba), Rubí (Barcelona), Sevilla, Jerez de la Frontera (Cádiz), Getafe, Petrer (Alicante), Tarrasa, Málaga, etc., y en municipios más pequeños en distintos puntos del país, pero no por ello menos interesantes; como es el caso de Santa Cristina d’Aro (Girona) (López, 2011).

Cuando se habla de Presupuestos Participativos se le suele dar una mayor importancia tanto a la cantidad –por lo general pequeña– que se pone a disposición de los ciudadanos, como al número de personas –por lo general pequeño– que participan en el mismo, dejando al margen los beneficios que se producen con este tipo de procesos. Existen estudios que demuestran cómo los habitantes de municipios con Presupuestos Participativos incrementan su comprensión sobre la política y se auto perciben con capacidad para participar en ella, además de llevar a cabo más conductas de participación y de reivindicación (García-Leiva, Domínguez, & Hombrados, 2011). De este modo se han identificado un conjunto de *aprendizajes* que han transformado a los habitantes de los territorios con Presupuestos Participativos en “ciudadanía”, al haber aprendido cómo funcionan las instituciones, cómo se gestionan los recursos públicos, cómo es el lugar en el que viven, cuáles son las desigualdades que existen y por qué existen, así como el valor de la actuación y la creatividad colectiva (Allegretti, García-Leiva, & Paño, 2011). Por otro lado, este tipo de procesos pueden ayudar a incrementar los *ingresos municipales* al i) incidir sobre la *eficiencia* de la recaudación (Cabannes, 2004b), y ii) al relacionarse positivamente el rechazo al fraude fiscal con el nivel de transparencia de las instituciones (Alarcón, Buendía, & Sánchez, 2016), por lo que cuanto mayor sea ésta –y este tipo de procesos contribuyen a ello–, mayor serán los ingresos recaudados. Refuerza la *transparencia* al compartir informaciones presupuestarias y al requerir la *rendición de cuentas* hacia la ciudadanía por parte de los

responsables del gobierno o de los delegados del Presupuesto Participativo, generando a la vez estos mecanismos confianza y mejorando la calidad de la gobernabilidad en la ciudad (Cabannes, 2004a). Gracias a los Presupuestos Participativos se refuerza la *identidad grupal* (Allegretti et al., 2011; Fernández, García, & Jiménez, 2016), se intensifica el apego al territorio y, por lo tanto, se incrementa el denominado sentido de comunidad, el cual implica el sentimiento de pertenencia, de membresía, de implicación personal y solidaridad (Allegretti et al., 2011). Son, por tanto, ventanas abiertas a la cooperación entre la diversidad de sujetos sociales (Matías, 2004), y donde se construyen *nuevas relaciones* entre los ciudadanos y los gobiernos (Cabannes & Lipietz, 2015), fortaleciendo la creación de redes sociales (Allegretti et al., 2011; Kajumulo, 2004). Son una de las herramientas actuales más interesantes para alcanzar la *potenciación comunitaria* (Allegretti et al., 2011), *fortalecer el tejido social* (Cabannes, 2004a), y *empoderar a la ciudadanía* (Parés, 2011). Así mismo, la gran mayoría de actores que intervienen en este tipo de procesos coinciden en que una de las mayores riquezas es la profundización del ejercicio de la *democracia* (Cabannes, 2004a; García-Leiva & Paño, 2012; Matías, 2004; Molina, 2011; Parés, 2011; Ruano de la Fuente, 2010), mediante el diálogo del poder público con las ciudadanas y los ciudadanos (Cabannes, 2004a). Los presupuestos participativos contribuyen a que se *reduzca la corrupción*, en particular cuando existen modalidades de control de la ejecución del presupuesto y de las obras por parte de la ciudadanía (Cabannes, 2004a). Del mismo modo, el Presupuesto Participativo canaliza y nutre el *capital social* (Cabannes, 2004a; Francés & Carrillo, 2015). Del mismo modo, la *legitimidad* de una decisión depende del grado de aceptación que genere entre los ciudadanos y, por tanto, parece obvio que si éstos han sido informados y consultados la legitimidad se verá reforzada (Brugué & Martí i Puig, 2011), por lo que el Presupuesto Participativo contribuye objetivamente a la relegitimación del sistema democrático en su conjunto (Francés & Carrillo, 2015).

## **Presupuestos Participativos en la Región de Murcia**

En la actualidad, los 45 municipios que conforman la Región de Murcia cuentan con Concejalías de Participación Ciudadana, 37 de éstos forman parte de la Red Regional de Municipios para la Participación Ciudadana, y al menos 26 cuenta con reglamentos de participación ciudadana<sup>2</sup>. La primera experiencia piloto de Presupuestos Participativos tuvo lugar en Molina de Segura en el año 2015, siendo la única experiencia desarrollada en dicho año, y siendo, a día de hoy, la experiencia más novedosa y ambiciosa de la Región. Un año después 7 municipios (Águilas, Alhama de Murcia, Cartagena, Jumilla, Santomera, Molina de Segura, Cieza) iniciaron este tipo de procesos con carácter municipal, además de realizarse la primera experiencia piloto

---

<sup>2</sup> Datos facilitados por la CCAA de la Región de Murcia ([enlace](#)).

nacional a nivel de Comunidad Autónoma. En 2017 un total de 9 Ayuntamientos (Águilas, Santomera, Alguazas, Puerto Lumbreras, Cartagena, Jumilla, Molina de Segura, Alhama de Murcia, Cieza) han iniciado, o está previsto que inicien en los próximos meses un proceso de Presupuestos Participativos. Este crecimiento, sin embargo, ha de ser estudiado con cautela. Dada la naturaleza de estos municipios, las diversas características que se les atribuyen hacen que sean procesos totalmente distintos entre sí. Ha de tenerse presente que no existe un modelo único de Presupuesto Participativo, ya que las experiencias son fruto de la realidad de cada región, de su historia local, de su cultura cívica, de la organización de su sociedad civil, de los presupuestos disponibles y, también, de la cultura administrativa de los gobiernos que las ejecutan (Cabannes, 2004a). Sin embargo, este hecho no puede dar lugar a denominar Presupuesto Participativo a cualquier proceso de participación ciudadana que se desarrolle en los municipios.

El objetivo de la presente comunicación no es analizar las características de todos y cada uno de los procesos desarrollados en la Región de Murcia, ni su comparación, si bien es conveniente realizar una matización sobre uno de los procesos de la Región, el de Molina de Segura, que hace que sea considerado prácticamente único a nivel nacional. Casi con total certeza se puede afirmar que la inmensa mayoría de este tipo de procesos son impulsados por iniciativa de los propios ayuntamientos, mientras que en Molina de Segura fue la sociedad civil organizada —a través de la Federación de Asociaciones de Vecinos Interbarrios— la que trasladó al consistorio dicha demanda, lo que demuestra el elevado nivel de compromiso social y de impulso de la participación originado en el municipio. Cuando se da dicha característica —la sociedad civil impulsa y propone estos procesos— se habla de procesos de abajo a arriba, lo que contrasta con los procesos iniciados o propuestos por los gobiernos locales, los cuales se denominan procesos de arriba hacia abajo. Si bien no existe un registro oficial de este tipo de procesos donde se pueda observar qué cantidad de municipios han iniciado procesos de presupuestos participativos por iniciativa ciudadana y cuáles por iniciativa de la corporación local, se procedió a contactar con diversos expertos en la materia para conocer el número aproximado de municipios en España que han registrado experiencias participativas de abajo hacia arriba. Para ello se contactó con los profesores Yves Cabannes, Catedrático de la University College de Londres y experto de referencia de las Naciones Unidas en el estudio y seguimiento de los presupuestos participativos, y Tomás Rodríguez-Villasante, Profesor Emérito en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid; al igual que con los consultores Andrés Falck y Carmen Pineda, figuras de referencia a nivel nacional en cuanto a presupuestos participativos. Sus respuestas fueron concluyentes: sólo se tiene constancia de tres procesos de estas características en España, y con ciertas matizaciones: Albacete, Ferrol y Mejorada del Campo; lo que pone más aún de manifiesto la voluntad de participación del municipio de Molina de

Segura. De este modo, no se pueden equiparar procesos como el de Molina de Segura, cuya población, además, está formada aproximadamente por 73.000 habitantes, posee un presupuesto municipal de alrededor de 58.000.000 de euros, y donde un total de 4.086 ciudadanos han votado el destino de 4.000.000 de euros, y donde se han realizado 66 asambleas a lo largo de 2017; con, por ejemplo, el proceso desarrollado en Alguazas en el mismo año, dado que cuenta con algo más 9.600 habitantes, un presupuesto municipal de aproximadamente 5.900.000 euros, donde 518 ciudadanos han decidido el destino de 20.000 euros en 3 asambleas.

El objetivo de la presente comunicación es poner de relieve diversas deficiencias que se han detectado en varios de los procesos desarrollados en la Región de Murcia, dado que una mala gestión de los mismos podría ser contraproducente, al poder generar sentimientos de frustración o engaño, entre otros, por parte de la ciudadanía. En este sentido se tendrá presente una serie de carencias observadas referentes al aspecto político de este tipo de procesos en sí, al tejido asociativo, al interés en capacitar a todos los actores implicados, a la clara definición que han de regir las reglas del juego, y a la difusión de la información y de los resultados alcanzados en dichos procesos.

**a) Voluntad política.** Prácticamente la totalidad de las experiencias de Presupuestos Participativos que existen nacen por una apuesta del equipo político, pudiendo estar o no esta iniciativa respaldada por el resto de los partidos que forman el equipo de gobierno (Allegretti et al., 2011). Sin esta voluntad política los procesos de participación no podrían llevarse a cabo (Cabannes, 2004a; Cernadas et al., 2013; Francés & Carrillo, 2015; González, 2011a; Molina, 2011; Parés, 2011), debiendo mantenerse dicha voluntad durante todo el proceso, y debiendo centrarse de manera fundamental en el cumplimiento de los compromisos presupuestales contraídos con la población (Cabannes, 2004a). Si las autoridades no cumpliesen con lo aprobado o hiciesen lo acordado con poca efectividad restarían credibilidad tanto al Presupuesto Participativo, como a la autoridad local (Parés, 2011). Pueden darse, de este modo, dos circunstancias extremas que pongan en riesgo el proceso: por una parte, la falta de continuidad en cuanto a la voluntad de que se realicen, dado que ésta es una de las principales causas de su agotamiento (Allegretti et al., 2011), y por otra un exceso de protagonismo político. La utilización de la participación ciudadana por parte de los partidos políticos provoca en diversas ocasiones el bloqueo de muchos procesos por cuestiones políticas (González, 2007). Un cierto número de experiencias han perdido potencial debido a que se les ha identificado en exceso con un partido político, fundamentalmente, el de aquel que pone el proceso en marcha (Allegretti et al., 2011). En este sentido, en la Región de Murcia, diversas de las experiencias desarrolladas han sido desarrolladas directamente por los concejales de la propia corporación, incluso por el propio alcalde, presentándose directamente a la

ciudadanía en las diversas asambleas realizadas. En general, este comportamiento no responde a querer mostrar un exceso de protagonismo, sino más bien a las limitaciones presupuestarias que padecen la mayoría de los Ayuntamientos y que hacen que no sea posible delegar la dinamización del proceso y la dirección de las distintas asambleas en personal externo. Así mismo, al margen del gran riesgo de que se pueda identificar el proceso participativo con el partido que lo lleva a cabo, suele darse la situación en las distintas asambleas donde intervienen miembros de la corporación local de que los miembros aprovechen dicha situación para hacerle llegar los concejales y/o al alcalde diversas quejas o sugerencias que de otro modo no pueden trasladarle de un modo tan directo, lo que hace que la propia asamblea se convierta en un foro donde se habla de cualquier otro asunto, con el riesgo de dejar al margen el principal objetivo de la asamblea. De este modo, lo óptimo y recomendable sería que los miembros de la corporación local se mantuvieran totalmente al margen del proceso asambleario, retomando el protagonismo en la rendición de cuentas, y que el proceso fuese dinamizado directamente por personal especializado, como sucede, por ejemplo, en procesos como el de Molina de Segura, Cieza o Santomera.

- b) Tejido social activo.** La presencia y el interés de organizaciones de la sociedad civil es una condición determinante para la sostenibilidad de la experiencia (Cabannes, 2004a). Impulsar y sostener en el tiempo un proceso participativo requiere, al menos en parte, de la implicación del tejido social activo ya existente en el territorio (Allegretti et al., 2011). Cuanto mayor sea el número de asociaciones cívicas horizontales en una comunidad, mayor es la capacidad de los miembros de la comunidad para superar el oportunismo autodestructivo y colaborar en beneficio mutuo (Boix & Posner, 1996), dado que las densas redes de interacción probablemente amplían el sentimiento de los propios participantes, pasando del “yo” al “nosotros” (Putnam, 1995). Por tanto, mientras que los individuos solo se representan a sí mismos, las asociaciones son la representación de la ciudadanía ante los poderes públicos, ellas son las que pueden en definitiva representar el interés general (Ganuza, Nez, & Morales, 2014). Sin embargo, en determinados procesos desarrollados en la Región no se le ha prestado la atención suficiente, llevándose a cabo procesos municipales sin existir un tejido asociativo significativo. No obstante, que un municipio no cuente con un amplio tejido asociativo no debe ser un impedimento a la hora de realizar este tipo de procesos participativos. De este modo, en municipios donde se da dicha circunstancia se ha optado por comenzar con otro colectivo: el alumnado de los distintos centros educativos. La participación ciudadana es sin duda una de las dimensiones a través de las cuales los jóvenes construyen su universo de relaciones grupales y definen imaginarios de la realidad social (Francés, 2008). De este modo se llega de una forma más directa a dicho colectivo –se ha de recordar que la población más joven

es la que menos participa en este tipo de procesos participativos—, se le inculcan desde edades más tempranas valores y hábitos relativos a la participación, a la vez que difunden la información entre sus familiares, por lo que el proceso se va conociendo en el municipio, facilitando un posible proceso a nivel municipal en sucesivos años. En este punto se encuentran tres municipios de la Región, Caravaca de la Cruz, que comenzó el proceso en 2016, Las Torres de Cotillas, que han comenzado en 2017, y Cehegín, que tiene previsto comenzar en 2018; a los que hay que sumar Cartagena, Molina de Segura y Santomera, que si bien han comenzado o está previsto que comiencen en 2017 a realizar procesos de presupuestos participativos específicamente destinados al alumnado de los centros educativos, ya cuentan con procesos a nivel municipal.

- c) **Interés en capacitar a todos los actores implicados.** Esta nueva forma de hacer política requiere una capacitación de todos sus actores: políticos, técnicos de la administración y ciudadanía; de modo que, aunque hay un aprendizaje permanente a lo largo del desarrollo del proceso, es recomendable una formación inicial—especialmente para aquellos técnicos, ciudadanos y políticos que se acercan por primera vez a un proceso de carácter participativo— (Allegretti et al., 2011). En general, la información ofrecida a los ciudadanos en los distintos procesos de la Región hace alusión a las distintas fases del proceso, quién puede participar, cuándo, etc. Los grupos de la oposición suelen disponer también de dicha información, generalmente proporcionada por el o los impulsores políticos del proceso. Sin embargo, a los técnicos municipales -a excepción, claramente, del técnico de participación- no se les suele incluir de un modo más directo. Muchos de ellos no conocen el proceso, dado que no se les ha hecho partícipes desde el inicio, y sólo perciben éste como una carga adicional de trabajo, donde tiene que valorar y evaluar una serie de propuestas suministradas por la ciudadanía. Por ello resulta de vital importancia incluir la figura de los técnicos municipales en su conjunto desde el inicio, y no sólo para la evaluación de las propuestas, para que de este modo se sientan partícipes, y a su vez puedan disponer de toda la información cuando cualquier ciudadano les consulte sobre el proceso.
- d) **Clara definición de las reglas del juego.** Estas reglas se refieren a las cantidades que serán discutidas, los tiempos y las etapas, las reglas para la toma de decisiones —y en caso de desacuerdo, la responsabilidad y la capacidad decisional de cada actor—, las formas de repartición entre los barrios y los distritos de la ciudad, y la composición del Consejo del Presupuesto Participativo (Cabannes, 2004a). En definitiva, definir cómo se va a realizar el Presupuesto Participativo. Han de darse, además, unas relaciones dinámicas entre los ciudadanos y las instituciones (Molina, 2011), pues estas reglas no pueden ser decididas unilateralmente, sino que necesitan ser construidas con la población y luego ajustadas año tras año, en



función de los resultados obtenidos (Cabannes, 2004a). En este sentido, en el municipio de Molina de Segura, por ejemplo, son los propios ciudadanos los que elaboran el reglamento –autorreglamento en este caso-, mientras que, en el resto de municipios, en general, si bien los ciudadanos pueden tener cabida, suele ser la corporación local la que elabora el reglamento. Éste debe de estar aprobado antes de que comience el proceso, y no debe de modificarse durante el transcurso del mismo, si bien es cierto que, en ciertas ocasiones, según las circunstancias, requiere de aclaraciones y puntualizaciones. Sin embargo, la improvisación resulta uno de los enemigos principales de un proceso que plantea grandes potencialidades y que, por tanto, puede generar importantes expectativas de cambio en los participantes (Allegretti et al., 2011), a los que se les transmite la sensación de improvisación, lo que puede dar lugar a su vez a que se produzca descontento y frustración entre los distintos participantes.

**e) Difusión de la información.** Con la difusión se pretende dar a conocer a la ciudadanía qué son los Presupuestos Participativos y cómo se pueden realizar, por lo que se recoge como una condición necesaria puesto que de ella va a depender, en gran medida, la participación y su diversidad (Allegretti et al., 2011). Se trata de difundir la información necesaria a la población -fechas y lugares de reunión, las reglas de juego que han sido definidas para el año, etc.- a través de todos los medios posibles (Cabannes, 2004a), y esto no siempre se desarrolla de una manera adecuada o se lleva a cabo de una manera insuficiente. Por ejemplo, en el municipio de Molina de Segura, donde se lleva desarrollando durante tres años, a los nuevos participantes se les pregunta por qué no han participado en los anteriores procesos, en su mayoría responden que no conocían el proceso. Es complicado, y costoso, hacer llegar la información a todos los rincones de cualquier municipio, sin embargo, es una condición necesaria para que pueda participar e incorporarse al proceso un elevado número de ciudadanos.

**f) Difusión de los resultados.** Del mismo modo que resulta fundamental hacer llegar a la población la información del proceso, resulta imprescindible que se realice un *feedback* de los resultados finalmente alcanzados. De poco o nada sirve que se desarrolle un proceso y al concluir los participantes no sepan las propuestas priorizadas, el número de votos o los participantes del mismo. En este punto resulta interesante distinguir entre “votantes” y “participantes”, dado que en la mayoría de los procesos de la Región se utilizan indistintamente en un afán por hacer ver a la opinión pública la importancia y la relevancia de los procesos de Presupuestos Participativos propios. Por todos es sabido que en este tipo de procesos la participación suele ser pequeña, lo que no equivale -sobre todo en los primeros años- a ser un fracaso, dado, como se ha comentado anteriormente, que la mayoría de los ciudadanos no conocen la existencia del mismo. Tal y como se

hizo referencia al comienzo de la comunicación, la participación es un concepto más amplio que la votación en sí, entendiéndose por ésta el acto que se lleva a cabo en un momento puntual y que consiste en la simple priorización de las propuestas. Por tanto, decir que, por ejemplo, en un determinado proceso han votado 2.000 ciudadanos no es lo mismo que decir que han participado 2.000 ciudadanos. Los ciudadanos que participan son aquellos que asisten a la mayor parte de las asambleas que se realizan en su zona, que colaboran en la elaboración del reglamento, que hacen propuestas, que deliberan, y/o que defienden sus propuestas frente a otros ciudadanos; mientras que un votante puede ser cualquier ciudadano al que se le ha explicado el proceso unos instantes antes de depositar su voto. Equiparar ambos conceptos, por tanto, supone un error. De hecho, para ser totalmente transparentes deberían de aparecer ambas cifras en los procesos que se desarrollan en la Región, y no siempre sucede: por un lado, el número de personas que asisten a las asambleas, y por otro el número de ciudadanos que priorizan las propuestas, dado que por lo general esta última cifra es la que suele aparecer en los distintos medios.

### **Presupuesto Participativo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia**

Mención aparte merece, dado que es pionera a nivel nacional, la experiencia piloto de la CARM en 2016 para el ejercicio presupuestario de 2017. La cuantía máxima para los créditos de los proyectos sometidos a participación ciudadana fue de 13.250.000 euros, los cuales se dividieron en dos bloques: 7.250.000 euros correspondían a proyectos seleccionados para una consulta online a la ciudadanía, y 6.000.000 de euros para el fomento de la participación ciudadana en la concesión de subvenciones directas para proyectos de Ayuntamientos. Para el primero de los bloques, que es el relevante para el presente estudio, un total de 144 colectivos y asociaciones presentaron 216 propuestas a lo largo de 10 reuniones –una por cada tipo de área– a lo largo de 5 días, de las que fueron seleccionadas, según su viabilidad técnica, jurídica y económica, un total de 90, agrupadas en 10 áreas funcionales o programa. Posteriormente, durante dos semanas la ciudadanía podía participar únicamente de manera online, seleccionando en cada área tres propuestas, y donde finalmente priorizaron dichas propuestas durante este periodo un total de 3.246 ciudadanos y seleccionándose 44 actuaciones que fueron recogidas en la ley de presupuestos generales de la CARM.

Si bien el proceso desarrollado por la CARM en 2016 era piloto, y se ha de agradecer a la Consejería haberlo puesto en práctica, se pueden apreciar ciertas deficiencias que convendría subsanar durante años posteriores. La primera de ellas hace alusión a la dinámica de las reuniones desarrolladas. Si bien es cierto que fueron los técnicos de

las diferentes direcciones generales los agentes encargados de detallar el proceso, llevando el verdadero peso expositivo del mismo en dichas reuniones, fueron los propios directores generales de las correspondientes áreas los encargados de la presentación formal del proceso, así como de la moderación de dichas convocatorias y su correspondiente clausura. De este modo, y como se comentó anteriormente, el proceso queda claramente politizado, al estar presente en todo momento el director general de cada área, con las consecuencias que ello conlleva. De hecho, se observó una fuerte tendencia de los colectivos participantes a utilizar estas reuniones como plataforma de queja de la gestión tradicional, lo que propició que se desviase el núcleo fundamental de la explicación del proceso en sí en diversas ocasiones.

Otra de estas deficiencias hace alusión al número de reuniones. Únicamente se desarrollaron 10 reuniones, y donde, además, solamente podían participar asociaciones y colectivos, dejando al margen a cualquier ciudadano que a título individual quisiera realizar propuestas. Es más, varias de las actuaciones propuestas procedían de las propias direcciones generales que, a través del personal técnico, ponían en conocimiento dichas propuestas para que los colectivos, entidades y asociaciones las valorasen y decidiesen sobre éstas como lo estimasen conveniente. Por tanto, no solo se no se tuvieron presentes las propuestas de los ciudadanos no organizados, sino que además se incluyen propuestas realizadas por las propias direcciones generales participantes en el proceso.

Así mismo, a los colectivos y asociaciones se les hacía conocedores en dichas reuniones de los requisitos y forma que debían presentar las propuestas, y de que disponían únicamente de tres días para realizar y enviar sus propuestas -un máximo de cinco- a la dirección general correspondiente. De este modo, los representantes de las asociaciones carecieron de tiempo real para hacer conocer al resto de miembros de su colectivo las características que las propuestas deben de cumplir, y, sobre todo, de tiempo para poder deliberar sobre qué cinco propuestas como máximo había de plantear, además de no conocer las propuestas del resto de colectivos hasta una vez filtradas por los técnicos.

## **Conclusión**

La participación ciudadana en el ámbito local constituye, en el presente, un intento de regenerar el sistema, formando parte del fenómeno de dinamismo participativo que se está haciendo patente en nuestra sociedad frente a la apatía y el desinterés ciudadano (González, 2011b). El Presupuesto Participativo queda entendido como un proceso dinámico, provisional siempre, y por lo tanto abierto a constantes modificaciones que los participantes pueden introducir para mejorar su

funcionamiento, bien sea en su estructura organizativa –el reglamento– o bien en la forma de realizar las distintas acciones que se llevan a cabo (Francés & Carrillo, 2015). Por lo tanto, hay que concebirlo siempre como un proceso que se ajusta caso a caso, de acuerdo a las realidades en las que ocurre, la coyuntura económica y política y los intereses en juego (Pineda, 2009; Pineda & Fernández, 2004). Así mismo existe el riesgo de considerar al Presupuesto Participativo como la “panacea”, siendo un serio riesgo tanto para el municipio –que ha de ajustar las expectativas de lo que se puede hacer de acuerdo con el presupuesto existente para evitar la idea de que “la política es la tierra de las promesas no cumplidas” (Allegretti et al., 2011)–, como para la ciudadanía –que puede llegar a esperar demasiado (Cabannes, 2004a). Los impactos a medio y largo plazo de un proceso dependen de la imagen que los resultados inmediatos produzcan tanto en los participantes como en la ciudadanía en general (Allegretti et al., 2011). Por ello, es de vital importancia para la continuidad de los procesos que empiezan a desarrollarse en la Región de Murcia, tanto a nivel municipal como a nivel de la Comunidad Autónoma, que las experiencias alcancen unos niveles de calidad satisfactorios y que así sean percibidos la ciudadanía.

## Bibliografía

- Alarcón, G., Buendía, J. D., & Sánchez, M. del M. (2016). El Rechazo al Fraude Fiscal en España: Antes y después de la Gran Crisis. *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 218(3), 33–56.
- Alguacil, J. (2014). Presupuesto Participativo. *Eunomía. Revista En Cultura de La Legalidad*, (6), 204–210.
- Allegretti, G., García-Leiva, P., & Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).
- Boix, C., & Posner, D. N. (1996). *Making Social Capital Work: “A Review of Robert Putnam’s Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.”* Harvard University Centre for International Affairs. Working Paper Series, 96-4.
- Brugué, Q., & Martí i Puig, S. (2011). Participación y democracia en el ámbito local. En C. A. Briseño (Ed.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la Democracia* (pp. 15–36). Jalisco, México.
- Cabannes, Y. (2004a). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*. Quito: UN-Hábitat.
- Cabannes, Y. (2004b). *Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y Análisis de su Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Quito: ONU-Hábitat.
- Cabannes, Y. (2015). Basics tools to navigating the world of participatory budgeting. En Y. Cabannes & C. Delgado (Eds.), *Another city is possible! Alternatives to the city*

- as a commodity series. Participatory Budgeting, Dossier N<sup>o</sup>. 1* (pp. 22–28). Lisbon.
- Cabannes, Y. (2016). *Presupuestos participativos: el camino hacia la co-Gestión y el control de lo público*. Conferencia del Acto de Presentación del Proceso de los Presupuestos Participativos de Molina de Segura, Murcia (España).
- Cabannes, Y., & Lipietz, B. (2015). *The Democratic Contribution of Participatory Budgeting*. London School of Economics, London, Working Paper Series 2015, N<sup>o</sup> 15-16.
- Cernadas, A., Pineda, C., & Chao, L. (2013). Democracia Local y Participación Ciudadana. Estudio comparativo de Galicia y La Rioja. *Revista de Investigaciones Políticas Y Sociológicas*, 12(1), 175–209.
- Cortina, A. (2001). Valores Morales y Comportamiento Social. In F. García (Ed.), *El siglo XX: mirando hacia atrás para ver hacia delante* (pp. 319–345). Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.
- Fernández, J. L., García, P., & Jiménez, M. (2016). *La frustración participativa como legado cultural de los procesos participativos locales*. Comunicación presentada al XII Congreso Español de Sociología, Gijón, España.
- Font, J., Montero, J. R., & Torcal, M. (2006). Ciudadanos, asociaciones y activistas. En J. R. Montero, J. Font, & M. Torcal (Eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp. 25–43). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Francés, F. J. (2008). El laberinto de la participación juvenil: estrategias de implicación ciudadana en la juventud. *Revista OBETS*, (2), 35–51.
- Francés, F. J., & Carrillo, A. (2015). *Cuando la ciudadanía toma parte. La experiencia del Presupuesto Participativo de Petrer*. Preparación Ediciones.
- Ganuzo, E., Nez, H., & Morales, E. (2014). The Struggle for a Voice: Tensions between Associations and Citizens in Participatory Budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), 2274–2291.
- García-Leiva, P., Domínguez, J. M., & Hombrados, M. I. (2011). Impactos de los Presupuestos Participativos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el fortalecimiento comunitario y el bienestar psicológico. En A. Falck & P. Paño (Eds.), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual* (pp. 371–385). Málaga: CEDMA.
- García-Leiva, P., & Paño, P. (2012). Construcción de ciudadanía desde la percepción de los actores de los presupuestos participativos. En G. Allegretti (Ed.), *Estudio comparado de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay* (pp. 259–321). Málaga: CEDMA.
- Goldfrank, B. (2006). Los Procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3–28.
- González, A. (2007). CLEAR: El estudio de la participación ciudadana en el ámbito local. Los casos de Córdoba y Tampere. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 1(2), 179–186.
- González, A. (2011a). Cultura política y participación en España. *Studia Politica*, (24), 5–22.

- González, A. (2011b). Los desafíos de la participación ciudadana local. Un estudio comparado entre las ciudades de Madrid y Helsinki. *Reforma Y Democracia*, 49, 203–240.
- Hernández, E. (2007). *Participación ciudadana y democracia*. Lima, Perú: Cuadernos para el Diálogo.
- Kajumulo, A. (2004). Introducción. In *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales* (pp. 12–14). Quito: UN-Hábitat.
- López, C. (2011). Los presupuestos participativos: una oportunidad para la construcción colectiva de las ciudades. En C. A. Briseño (Ed.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la Democracia* (pp. 95–106). Jalisco, México.
- Matías, D. (2004). *Presupuesto Participativo y Democratización*. Santo Domingo: Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.
- Molina, J. (2011). *Los Presupuestos Participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local* (2nd ed.). Navarra: Editorial Aranzadi.
- Molina, J. (2015). *Por qué la transparencia*. Navarra: Editorial Aranzadi.
- Parés, M. (2011). Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona (España). En C. A. Briseño (Ed.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la Democracia* (pp. 85–94). Jalisco, México.
- Pineda, C. (2009). Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. *REALA. Revista de Estudios de La Administración Local Y Autonómica*, (311), 279–301.
- Pineda, C., & Fernández, C. J. (2004). Presupuesto local y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford. *Gestión Y Análisis de Políticas Públicas*, (28/29), 119–136.
- Prieto, C. (2007). Marketing tributario. En F. Serrano (Ed.), *La Conciencia Fiscal y el Marketing Tributario en las Haciendas Locales* (pp. 101–110). Madrid: Editorial Civitas.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65–78.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política Y Sociedad*, 47(3), 93–108.
- Torcal, M., Montero, J. R., & Teorell, J. (2006). La participación política en España: modos y niveles de perspectiva comparada. En J. R. Montero, J. Font, & M. Torcal (Eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp. 47–75). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.