

Presupuestos Participativos en la Región de Murcia

José Manuel Mayor Balsas¹
Departamento de Sociología
Universidad de Murcia

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente texto se centra en realizar un análisis de los procesos de presupuestos participativos municipales implementados en la Región de Murcia entre los años 2015 y 2020². La estructura del trabajo consta de tres partes. En la primera de ellas se desarrolla el marco institucional, donde se describe la ideología de los equipos de gobierno que pusieron en marcha este tipo de mecanismos, su continuidad o no en el tiempo y los recursos humanos puestos a su disposición. En segundo lugar, se señalan los procesos que cuentan con reglamentos y/o autorreglamentos para, a continuación, focalizar la atención sobre la participación de la ciudadanía, donde se lleva a cabo una comparativa tanto de las cantidades sobre las que ésta tiene capacidad de decisión, como de los participantes, el carácter de los procesos y la tipología de las propuestas. Finalmente, el trabajo concluye con una serie de retos que se plantean para la mejora de estos procedimientos en la Región de Murcia.

2. MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS

Durante el periodo 2015-2020, un total de 18 de los 45 Ayuntamientos de la Región de Murcia han decidido llevar a cabo presupuestos participativos a nivel municipal, a los que habría que sumar los municipios de Caravaca de la Cruz, Cehegín, Lorquí y Torre Pacheco, donde se han implementado, hasta el día de hoy, experiencias exclusivamente con los jóvenes.

Se trata, no obstante, de experiencias tan diferentes entre sí como la propia idiosincrasia de los municipios, tal y como se puede observar en la Tabla 1. Así, se pueden encontrar municipios como el de Ojós –con 500 habitantes y apenas un millón de euros en lo que se refiere a su presupuesto municipal–, frente a otros como por ejemplo Cartagena, con aproximadamente 215.000 habitantes y 193 millones de euros de presupuesto; o municipios con una trayectoria estable en lo que a la

¹ Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Murcia. Doctor en Ciencia Política y Administración Pública, y Máster en Economía. Sus líneas de investigación principales son la participación ciudadana, el cumplimiento tributario y la transparencia. Miembro de los Grupos de Investigación “Estudios Cívicos e Innovación Social” y “Observatorio Fiscal” de la Universidad de Murcia. Contacto: josemanuel.mayor@um.es.

² Se pueden consultar en trabajos previos las experiencias realizadas tanto en los centros educativos (Mayor y Oliva, 2020) como las experiencias de carácter supramunicipal (Molina, Hernández, y Ros, 2020) en la Región de Murcia.

continuidad de los procesos se refiere –como Molina de Segura o Santomera–, frente a otros que llevaron a cabo pequeñas experiencias puntuales en un momento determinado del tiempo, como Abarán u Ojós.

Tabla 1. Presupuestos participativos municipales en la Región de Murcia (I)

Municipio	Habitantes	Presupuesto municipal (en euros)	Partido político que lo inició	Años de implementación					
				15	16	17	18	19	20
Abarán	12.964	9.324.507,48	PP						
Águilas	35.301	28.415.634,00	PSOE						
Alguazas	9.638	6.801.935,31	PSOE						
Alhama de Murcia	22.077	21.862.247,83	PSOE						
Beniel	11.318	7.177.439,00	PSOE						
Bullas	11.530	8.524.550,00	PSOE						
Cartagena	214.802	192.776.503,85	PSOE						
Cieza	34.988	21.271.641,00	PSOE						
Jumilla	25.600	20.078.144,67	PSOE						
Las Torres de Cotillas	21.471	17.419.514,61	PP						
Molina de Segura	71.890	63.363.001,00	PP						
Ojós	500	996.700,00	PP						
Pliego	3.847	3.118.239,25	PSOE						
Puerto Lumbreras	15.394	12.501.295,61	PP						
San Javier	32.489	50.250.617,92	PP						
San Pedro del Pinatar	25.476	25.988.359,82	PP						
Santomera	16.206	11.699.992,37	PSOE						
Yecla	34.432	28.005.458,00	PP						

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la **ideología política** del equipo de gobierno que los puso en marcha, históricamente los presupuestos participativos han sido promovidos por partidos de izquierda o de centro izquierda (Cabannes, 2004). Sin embargo, la participación ciudadana no es patrimonio de ningún partido político y, si bien en España el protagonismo inicial de la puesta en marcha de procesos de participación ciudadana fue de la izquierda, en la actualidad todas las fuerzas políticas los utilizan, aunque se pueden encontrar diferencias en el tipo de mecanismo empleado y en su intensidad (Cernadas, Pineda, y Chao, 2013). En este sentido, en la Región de Murcia se puede observar cómo en 10 de los 18 Ayuntamientos que implementaron presupuestos participativos durante 2015 y 2020 gobernaba el PSOE en el momento de su primera puesta en marcha, frente a los 8 municipios donde gobernaba el Partido Popular.

Un segundo aspecto a considerar alude a la **continuidad de los procesos** que, además, es uno de los criterios de calidad planteados por la Portuguese Network of

Participatory Municipalities (2017). Una de las virtudes de los presupuestos participativos es que tienen la capacidad de transformar la sociedad, siempre y cuando se implementen de manera adecuada y sean estables en el tiempo. En el conjunto de municipios analizados, si bien encontramos municipios donde las experiencias únicamente se han desarrollado durante un momento puntual, como es el caso de Abarán, Ojós o Pliego, lo cierto es que en el resto se observa cierta continuidad, interrumpida en varios casos por la situación sanitaria excepcional sufrida en 2020, la cual hizo que algunas ediciones se suspendiesen, se aplazasen o se transformaran –puntualmente con causa extraordinarias– en procesos bianuales, como es el caso de Santomera. Otros municipios, como Alhama de Murcia o Las Torres de Cotillas decidieron implementarlos desde sus inicios con carácter bianual, frente al resto de experiencias de la Región, que se llevan a cabo a lo largo de un año. No obstante, además de la continuidad de los mismos, habría de considerarse la duración de éstos, dado que no puede tener la misma capacidad transformadora un proceso que se lleva a cabo a lo largo de un año que otro proceso que dura menos de un mes, pese a que ambos se repitan año tras año.

Por último, otro aspecto que indica si un proceso de presupuestos participativos tiene un compromiso real de cambiar las formas de gestión y control del gasto público –que, en definitiva, es uno de los compromisos que se deben de ir consolidando con la acción ciudadana–, es el hecho de contar con un **equipo de dinamización** para fomentar las prácticas colectivas (Molina y Mayor, 2018). Municipios como Cieza, Jumilla, Molina de Segura o Santomera han contado con equipos de dinamización procedentes de asociaciones o consultorías externas a la hora de implementar sus procesos, al igual que los municipios de Alhama de Murcia o Las Torres de Cotillas, cuyos procesos fueron implementados por el Grupo de Investigación Estudios Cívicos e Innovación Social ([GECIS](#)) de la Universidad de Murcia. Mención aparte merece Molina de Segura, donde la reciente ampliación de la Concejalía de Participación Ciudadana llevada a cabo en 2021 con la incorporación de 4 dinamizadores comunitarios como funcionarios para trabajar en su proceso de presupuestos participativos es una muestra más de la apuesta real por la participación ciudadana en el municipio.

3. LAS REGLAS DE JUEGO EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

El **reglamento** del presupuesto participativo es la base constitutiva de todo el proceso y el temporizador de las distintas fases, a la vez que, por su condición consensuada, es uno de los momentos de deliberación fundamentales en toda experiencia (Barragán, 2010). Cuando, además, dichas reglas han sido construidas y revisadas junto con los participantes para reforzar la identificación de la ciudadanía con el proceso de presupuestos participativos (Allegretti, García-Leiva, y Paño, 2011) se denomina autorreglamento, dado que es la propia ciudadanía la que, junto a la institución, se encarga de elaborar las reglas sobre las que se regirá todo el proceso. Si bien lo habitual es que dichas reglas vengan impuestas directamente desde la propia institución y no sean fruto de la deliberación entre la ciudadanía y la institución (Cano,

Mayor, y Molina, 2020), lo cierto es que este hecho facilita la existencia de cierta autonomía procedimental de la sociedad civil (Ganuza y Francés, 2012).

En este sentido, en la Región de Murcia todos los procesos cuentan con un reglamento diseñado por la propia institución, con la excepción de los municipios de Cieza, Jumilla, Molina de Segura y Santomera, que cuentan con autorreglamentos o autobases de los procesos, aunque cada vez más municipios, como es el caso de Alhama de Murcia o Las Torres de Cotillas, tienen previsto que en sus próximas ediciones –que se llevarán a cabo a lo largo de 2022/2023–, sea la propia ciudadanía la que decida las reglas a seguir mediante la elaboración de autorreglamentos.

4. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA DENTRO DE LOS PROCESOS

Si se tienen en cuenta las **cuantías presupuestarias** sobre las que la ciudadanía tiene capacidad de decisión, durante el periodo analizado (2015-2020), los ciudadanos y ciudadanas de estos municipios han podido decidir, en conjunto, el destino de más de 21,5 millones de euros en la Región.

En términos absolutos (Tabla 2), los municipios de Molina de Segura –en cualquiera de sus ediciones– y Cartagena –en 2018–, son aquellos que ponen una mayor cantidad de recursos en manos de sus ciudadanos y ciudadanas, en ambos casos 2.000.000 de euros, llegando a ascender, en el primero de dichos municipios, la cifra a 4.000.000 de euros en el año 2017. En el otro extremo, no obstante, se pueden encontrar experiencias más modestas, como las llevadas a cabo en Alguazas, Bullas o Pliego, donde las cantidades no han sobrepasado los 50.000 euros en ninguna de sus ediciones. Del mismo modo, hay municipios, como Abarán, Ojós y Yecla, donde la cantidad destinada al presupuesto participativo no está definida desde el inicio del proceso –con las connotaciones negativas que ello implica–, y donde las autoridades locales se limitan a afirmar que los resultados serán tenidos en cuenta por la institución, pero sin clarificar hasta qué punto lo harán.

Tabla 2. Presupuestos participativos municipales en la Región de Murcia (II)

Municipio	Presupuesto Participativo (PsPs) Dotación económica en euros y número de votantes (en paréntesis)						PsPs / Presupu esto municip al (%) ⁺	PsPs por habita nte (€) ⁺
	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
Abarán	–	–	–	* (ND)	–	–	–	–
Águilas	–	* (sin voto)	* (sin voto)	* (sin voto)	* (172)	–	–	–
Alguazas	–	–	20.000 (518)	30.000 (310)	30.000 (154)	30.000 (328)	0,44	3,11
Alhama de Murcia	–	140.000 (1.407)		400.000 (2.020)		–	1,83	18,12

Beniel	–	–	ND (ND)	50.000 (ND)	50.000 (ND)	–	0,70	4,42
Bullas	–	–	45.000 (360)	45.000 (916)	45.000 (575)	–	0,53	3,90
Cartagena	–	–	1.677.5 35 (4.336)	2.000.0 00 (6.993)	–	–	1,04	9,31
Cieza	–	–	150.000 (108)	165.000 (184)	170.000 (347)	175.000 (403)	0,82	5,00
Jumilla	–	–	100.000 (532)	150.000 (444)	210.000 (580)	–	1,05	8,20
Las Torres de Cotillas	–	–	–	–	350.000 (1.491)		2,01	16,30
Molina de Segura	2.000.0 00 (sin voto)	2.000.0 00 (2.817)	4.000.0 00 (4.086)	2.000.0 00 (2.882)	2.000.00 0 (4.443)	2.000.00 0 (3.566)	3,16	27,82
Ojós	–	–	–	ND (ND)	–	–	–	–
Pliego	–	–	–	15.000 (200)	–	–	0,48	3,90
Puerto Lumbreras	–	–	140.000 (4.125)	311.975 (ND)	–	–	2,50	20,27
San Javier	–	–	–	50.000 (ND)	70.000 (ND)	–	0,14	2,15
San Pedro del Pinatar	–	–	–	100.000 (1.146)	200.000 (236)	200.000 (1874)	–	–
Santomera	–	172.00 0 (310)	250.000 (572)	250.000 (894)	250.000 (1.330)		2,14	15,43
Yecla	–	–	–	* (450)	* (686)	* (900)	–	–

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

+ Ratio calculado en función del último presupuesto participativo disponible.

* El municipio afirma que se tendrá en cuenta en el presupuesto municipal, pero no se conoce con exactitud en qué medida.

Sin voto: el proceso, en el año indicado, no requería votación.

ND: Dato no disponible.

En segundo lugar, se van a tener presentes los aspectos relativos a la **participación** de los ciudadanos y las ciudadanas en estos procesos. En este caso, lo deseable sería contar con los datos no solo de la cantidad de habitantes que han depositado su voto en aquellos procesos que se lo han requerido –y cuyos datos ya han sido difíciles de conseguir en algunos de los casos–, sino de aquellos que han participado a lo largo de los mismos, asistiendo, por ejemplo, a las distintas sesiones o asambleas realizadas en cada una de las ediciones. Por tanto, y dado que dichas cifras no se encuentran

disponibles, en este trabajo se han recopilado exclusivamente los datos de participación asociados a la votación de propuestas.

Tal y como se observa en la Tabla 2, las mayores tasas de participación se han registrado en los municipios de Cartagena, Molina de Segura, Puerto Lumbreras, Alhama de Murcia y Las Torres de Cotillas, con cifras entre 1.500 y 7.000 participantes, mientras que las menores tasas se han producido en los municipios de Alguazas o Cieza. En los 18 municipios donde se han implementado experiencias, la edad mínima para poder votar en éstas han sido los 16 años, salvo en los casos de Beniel, Bullas, Jumilla y Puerto Lumbreras, donde las edades mínimas fijadas fueron 18, 14, 12 y 6 años respectivamente, no encontrándose esta información en que respecta a los procesos de Ojós y Yecla. En la mayoría de los casos, además, los y las participantes debían de estar empadronados o empadronadas, excepto en las localidades de Águilas, Bullas, Jumilla o Santomera, donde podía votar cualquier persona que tuviera interés en el municipio (en el caso de Ojós, de nuevo, esta información no se ha encontrado disponible). Por último, y respecto al procedimiento de votación, en la mayor parte de los municipios la votación se podía llevar a cabo tanto de modo presencial, en una serie de urnas habilitadas para tal efecto, como a través de medios telemáticos, salvo en el caso de los municipios de Abarán, Ojós y Pliego, donde la votación se llevó a cabo únicamente de modo presencial.

Por último, el carácter del propio proceso y el origen de las propuestas son otros dos aspectos relevantes a considerar. Si bien la **consulta** implica que la población conoce las propuestas y las decisiones y tiene opciones de expresar opiniones, sugerencias y alternativas, la realidad es que no jerarquiza las prioridades a financiar (Allegretti et al., 2011), y en muchas ocasiones no tienen carácter vinculante. En este caso, los municipios de Abarán, Ojós, Puerto Lumbreras y Yecla centran sus procesos en la realización de una encuesta, donde la participación de los ciudadanos y las ciudadanas de sus municipios queda relegada a la mera selección de una serie de opciones planteadas por la institución, no quedando reflejado incluso, en alguno de los casos, el carácter vinculante de los mismos. De igual modo, el efecto no será el mismo si dichas **propuestas** surgen desde la propia ciudadanía o, por el contrario, es la institución la que las plantea. A ello habría de sumarse el desplazamiento y la marginación de la parte deliberativa de este tipo de procesos, dado que la celebración de asambleas y el planteamiento de propuestas ya suponen un activo en sí mismo, un catalizador de ideas y relaciones por cuanto enhebran un proceso participativo, lo que sin duda contribuye a generar nuevas redes sociales y nuevos canales de comunicación entre actores dentro del municipio (Francés y Carrillo, 2015). En este sentido, en la Región de Murcia el procedimiento de presentación de las propuestas es diverso, y mientras que se pueden encontrar municipios como Abarán, Águilas u Ojós, donde las propuestas son definidas y presentadas exclusivamente por la propia institución; o municipios como Pliego, Puerto Lumbreras, San Pedro del Pinatar y Yecla, donde tanto el Ayuntamiento como la ciudadanía puede presentar sus propuestas; en el resto de municipios solamente se admiten iniciativas que provengan de la sociedad civil.

5. CONCLUSIONES

Como retos futuros cabe plantear una serie de cuestiones a tener presentes para la mejora de estos procedimientos en nuestro panorama regional. La primera de ellas hace referencia a las personas que participan en este tipo de procesos. Una de las críticas más recurridas cuando se habla de presupuestos participativos alude al hecho de que participa pocas personas y que éstas son siempre las mismas. Tal y como se ha analizado, se trata de procesos, en el caso de la Región de Murcia, donde participan desde unos cientos de personas a unos miles. En comparación con la población de los municipios dichos porcentajes, efectivamente, podrían parecer reducidos. Sin embargo, se ha de mirar más allá. Que las decisiones a la hora de llevar a cabo ciertas inversiones o actividades en el municipio las tomen unos cientos de personas no debe ser visto como algo negativo, dado que esto sería siempre preferible a que las tomen tres o cuatro personas a lo sumo. Por tanto, si bien es cierto que los porcentajes de participación podrían parecer bajos, en ningún caso este argumento debería tomarse como una desventaja en este tipo de mecanismos. El reto, no obstante, es incrementar año tras año estos niveles de participación y ampliarlo para que participen, además de aquellos que lo hacen siempre, la parte de la ciudadanía que está más alejada de los procesos por varios motivos: desconocimiento de los mismos, falta de confianza, falta de tiempo para participar, etc. Se ha de recordar que uno de los fines últimos de los presupuestos participativos es reducir la desigualdad, y si siempre participan las mismas personas, con los mismos perfiles, la capacidad de transformación es más reducida, puesto que aquí trabajar por la igualdad significa transformar las desigualdades en igualdades; de ahí la conveniencia de trabajar con los grupos que presentan mayores dificultades a la hora de su inclusión en estos procesos, como grupos de mujeres, mayores, jóvenes o inmigrantes.

Asimismo, si bien en la mayor parte de las ocasiones incrementar el número de votantes es considerado por las instituciones como un éxito, lo cierto es que se está dejando al margen la parte más importante, y es aquella relacionada con la participación en las sesiones presenciales –asambleas, sesiones informativas, sesiones formativas, etc.–, donde la deliberación, los consensos y la creación de la red social son el principal activo. De este modo, sería importante poder contar con esta información, al margen de las personas que votan en un momento determinado; un dato, este último, que no siempre es fácil de obtener en determinados municipios.

Por último, otro de los aspectos a considerar haría alusión a la evaluación de los impactos fruto de las iniciativas votadas, dado que esta evaluación es la “gran olvidada”. Una vez que las propuestas son llevadas a cabo no se suele realizar una evaluación sobre el impacto que éstas han supuesto en el municipio. Por ejemplo, tras la realización de un parque infantil en un determinado barrio, ¿cuántas personas lo están utilizando y en qué medida?, ¿se utiliza con otros fines distintos a los inicialmente planteados?, ¿ha cambiado la mentalidad del barrio? Son preguntas que deberían tener respuesta para poder observar el impacto real en la población de las propuestas votadas en este tipo de procesos.

No obstante, y al margen de estos retos planteados, cada vez más municipios han implementado procesos de presupuestos participativos en el ámbito municipal en la Región de Murcia desde el año 2015. Son procesos muy diversos y distintos entre sí, tal y como se ha señalado, donde en algunos casos la apuesta real por la participación

ciudadana es más palpable que en otros, y donde aún queda un largo camino por recorrer para reducir las desigualdades, lograr una transformación real de la sociedad y conseguir un trasvase de poder desde las instituciones hacia la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Allegretti, G., García-Leiva, P., y Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).
- Barragán, V. (2010). Fundamentos políticos y tipología de los presupuestos participativos. *Direitos Fundamentais & Democracia*, 8(8), 31–64.
- Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*. Quito: UN-Hábitat.
- Cano, J. A., Mayor, J. M., y Molina, J. (2020). Desde el realismo político a la participación ciudadana: el Presupuesto Participativo de Molina de Segura. En Y. Cabannes, J. M. Mayor, y J. Molina (Eds.), *Presupuestos Participativos: aportes y límites para radicalizar la democracia* (pp. 109–141). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Cernadas, A., Pineda, C., y 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.
- Francés, F. J., y Carrillo, A. (2015). *Cuando la ciudadanía toma parte. La experiencia del Presupuesto Participativo de Petrer*. Preparación Ediciones.
- Ganuzá, E., y Francés, F. J. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mayor, J. M., y Oliva, E. (2020). Derribando muros invisibles: los presupuestos participativos jóvenes. En Y. Cabannes, J. M. Mayor, y J. Molina (Eds.), *Presupuestos Participativos: aportes y límites para radicalizar la democracia* (pp. 169–189). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Molina, J., Hernández, E., y Ros, J. L. (2020). La evolución del presupuesto participativo más allá del ámbito local. Análisis de dos experiencias supramunicipales en la Región de Murcia. En Y. Cabannes, J. M. Mayor, y J. Molina (Eds.), *Presupuestos Participativos: aportes y límites para radicalizar la democracia* (pp. 143–169). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Molina, J., y Mayor, J. M. (2018). *Participación ciudadana, transparencia y ética pública*. Comunicación presentada en el VII Congreso Internacional de Comunicación Política y Estrategias de Campaña: Nuevos partidos y nuevos escenarios en Europa y América Latina, Murcia, España.
- Portuguese Network of Participatory Municipalities. (2017). *Charter of Quality for participatory budgeting in Portugal*. Portugal: Portugal Participa.