

Democracia local y participación ciudadana. Estudio comparativo de Galicia y La Rioja

Andrés Cernadas Ramos (andres.cernadas@usc.es)

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA, ESPAÑA

Carmen Pineda Nebot (carmenpinedanebot@hotmail.com)

CONSULTORA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, ESPAÑA

Luca Chao Pérez (luca.chao@udc.es)

UNIVERSIDADE DE A CORUÑA, ESPAÑA, GALICIA-ESPAÑA

Resumen: La participación ciudadana es un tema relevante y de constante actualidad debido a la creciente desafección política y al distanciamiento cada vez mayor entre los políticos y los ciudadanos. Este trabajo se basa en sendas investigaciones realizadas por los autores, por medio de las cuales se han obtenido datos de primer orden que permiten conocer la situación de este tema en los municipios de dos Comunidades Autónomas, comparar datos, generar indicadores consistentes y establecer conclusiones. En el análisis realizado se observa que en ambas CCAA la participación ciudadana se halla poco desarrollada en comparación con la situación en otros territorios del Estado y se apunta como una causa fundamental la ausencia de una política participativa de los gobiernos autónomos.

Palabras clave: participación ciudadana, calidad de la democracia, modernización de la Administración Local, gestión pública local, democracia local.

Abstract: *Citizen participation is a significant and constant current issue due to increasing political disaffection and the distancing every time major between the politicians and the citizens. This work is based on separate investigations conducted by the authors, by means of which there has been obtained information of the first order that allow to know the situation of this topic in the municipalities of two Autonomous Communities, to compare information, to generate consistent indicators and to establish conclusions. In the realized analysis is observed that in both CCAA the civil participation is little developed in comparison with the situation in other territories of the State and there signs as a fundamental reason the absence of a participative politics of the autonomous governments.*

Keywords: *citizen participation, quality of democracy, modernization of Local Administration, public local management, local democracy.*

I.- Introducción

Desde finales del siglo pasado la participación ciudadana se ha convertido en un referente fundamental tanto para los organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional,...) que lo consideran un elemento clave para la concesión de ayudas, como para los gobiernos, sobre todo los locales.

Entre los numerosos textos internacionales que en los últimos años han resaltado la necesidad de impulsar espacios de participación ciudadana, la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 6 de diciembre de 2001, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local¹, es la que ha obtenido un especial protagonismo (la mayoría de los reglamentos locales de participación ciudadana españoles han asumido esta Recomendación como referente de su contenido). La legislación española de régimen local también ha sido protagonista de un proceso de renovación con el objeto de adaptarse al nuevo contexto jurídico-político y asumir esa Recomendación. En concreto, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, constituye una reforma que trata de desarrollar y actualizar el tratamiento que realiza la Ley de Bases de Régimen Local en torno a la participación ciudadana en el ámbito local. La legislación autonómica, sin embargo, no ha seguido el mismo proceso de renovación, ya que las leyes autonómicas de régimen local no han previsto la inclusión de nuevos instrumentos de participación ciudadana, limitándose a desarrollar las técnicas previstas por la normativa estatal básica (Castel, 2010: 190).

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. Limitándose a menudo a usar metodologías más o menos contrastadas o a seguir las *modas* participativas, aunque detrás de estas razones suele haber una intuición, más o menos consciente, sobre la necesidad de mirar los asuntos públicos desde múltiples ópticas y, de este modo, incorporar toda su complejidad (Brugué, 2009a: 55).

El crecimiento de estos espacios participativos no ha pasado inadvertido para los científicos sociales dando lugar a un ya considerable volumen de publicaciones y estudios monográficos sobre el tema. Aunque en una literatura tan amplia y diversa siempre hay visiones más positivas y otras más negativas, han predominado las visiones optimistas. Estas visiones optimistas han defendido la participación como un instrumento

1. Diez años después de la Recomendación del Consejo de Europa sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local, el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, ha aprobado en la sesión celebrada en Estrasburgo los días 18-20 de octubre de 2011, una nueva Recomendación (307) sobre la participación de los ciudadanos en los niveles local y regional en Europa.

de combate a la desafección democrática (Dalton, 2004)²; como una oportunidad para contrarrestar la crisis del capital social (Putnam, 2002); como vía de mejora de la eficiencia y la equidad de las políticas públicas (Stoker, 2000; Goss, 2001; Kooiman, 2003; Fung, 2004; Wainwright, 2005); como respuesta a la complejidad de los entornos y a la incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes (Prats, 2005; Pineda, 2005a; Alguacil, 2006; Wagenaar, 2007; Brugué, 2009 y 2009b; Parés, 2009); como respuesta a la crisis de legitimidad de la democracia representativa³ (Norris, 1999; Phar y Putnam, 2000; Mouffe, 2003); como instrumento para movilizar a nuevos sectores sociales (Font *et al.* 2011) e, incluso como estrategia de empoderamiento político de los sectores sociales más desfavorecidos (Abers, 2001; Nylén, 2002; Smith *et al.*, 2007).

Sin embargo, otros autores (Ruano, 2010; Prieto, 2010) al analizar las formas actuales de participación en los gobiernos locales españoles señalan como problemas: la ambigüedad de los objetivos declarados, la falta de capacidad de la administración local para dar respuesta a las demandas ciudadanas⁴, la escasa participación de los ciudadanos⁵, la instrumentalización que hacen de ella los representantes políticos para legitimar sus acciones⁶, la carencia de formación, experiencia y confianza en la cultura de diálogo de los políticos y técnicos⁷, la falta de legitimidad de la representación⁸, el ritualismo excesivo, los problemas para personalizar las opciones de decisión

2. Numerosos autores entienden que los bajos niveles de participación política constituyen un síntoma de desconexión entre el sistema político y el electorado. La abstención en las elecciones municipales ha estado desde hace años alrededor de un 30%, aumentando hasta algo más de un 33,84% en las últimas elecciones, las de 2011 (Ministerio del Interior, 2011).

3. El barómetro del CIS de julio de 2011 señala, con un porcentaje de 23,9%, a la clase política y a los partidos políticos como el tercer problema más importante que existe en España, después del paro y de los problemas económicos. Con ello lo que se demuestra, como dice Stoker, es que “la gente no es simplemente ni mayoritariamente apática”, sino que estamos asistiendo a una pérdida progresiva de la confianza en la forma de ejercer la política por parte de los cargos electivos (Stoker, 2006).

4. Nos encontramos frente a una nueva sociedad en la que todo ha cambiado excepto la administración, que supuestamente debería ser el instrumento necesario para gestionar este cambio (Subirats, 2003).

5. Las actividades participativas municipales, que tienen un carácter eminentemente presencial, resultan casi siempre incompatibles con el resto de sus compromisos laborales, familiares y personales. Más aún, para que un ciudadano participe ha de percibir que el tema tratado es relevante y que su esfuerzo podrá realmente verse reflejado en las decisiones gubernamentales, algo que todavía apenas ocurre (Prieto, 2010).

6. Los instrumentos de participación ofrecen una buena oportunidad de re-legitimación para los responsables políticos, favorecida por el efecto aparentemente democratizador de estas iniciativas. Sin embargo, la experiencia práctica revela que ciertos esquemas decisoriales pueden desembocar en una perversión de estos instrumentos para superar los mecanismos de control democrático propios de la democracia representativa (Ruano, 2010).

7. La incertidumbre y desconfianza derivada de su falta de familiaridad con la participación exacerba su resistencia al cambio y les hace sentirlo como una innovación arriesgada, que les complica la toma de decisiones y les obliga a renunciar a sus parcelas de poder (Prieto, 2010).

8. La implantación de algunos de estos mecanismos participativos, creados para superar el déficit de legitimación de las instituciones representativas, generan en algunos casos una línea paralela de representación de los ciudadanos, portavoces de intereses particulares (territoriales, sociales o sectoriales) y, por lo tanto, de legitimación cuando menos dudosa para representar a la ciudadanía como totalidad, lo cual no deja de ser una paradoja (Ruano, 2010).

y la dificultad de los ciudadanos para comprender la dinámica del proceso de toma de decisiones en un contexto político caracterizado por la opacidad y la complejidad de la gobernanza multinivel.

Parece, por tanto, que a pesar del esfuerzo realizado y los beneficios teóricos que la participación ciudadana puede producir en el desarrollo y bienestar de la sociedad, existen serias controversias sobre su utilidad efectiva. Nos encontramos, pues, en una encrucijada, necesitamos dar un salto cualitativo que nos permita superar la retórica participativa para mostrar los resultados concretos de su práctica (Brugué, 2009a). Y eso en un momento en que a pesar de que los ciudadanos salen a la calle exigiendo una mayor participación, los políticos locales están eliminando de sus programas electorales y de sus agendas políticas este tema al considerar que no les reporta beneficios electorales.

En aras a dar ese salto cualitativo que nos permita trascender la retórica y adentrarnos en la práctica, creemos necesario dar un paso más y no sólo recoger, analizar y datar las experiencias participativas concretas —que también—, o la comparación entre un limitado número de experiencias sino, llevar a cabo estudios que nos permitan conocer de forma sistemática la diversidad de procesos participativos que se realizan en los municipios de un determinado ámbito territorial, sean estos municipios grandes, medianos o pequeños y tengan éxito o no dichos procesos. En ese sentido, los mapas de participación han demostrado ser una potente herramienta de sistematización de la información relativa a las experiencias participativas existentes en un territorio⁹, en tanto cuantifican la información y establecen indicadores para su comparación y análisis. El hecho de disponer de estos mapas¹⁰ permite tener en los territorios analizados una visión global y sistemática de las experiencias existentes, combinando, el análisis a nivel local con el análisis a nivel autonómico y permitiéndonos hacer un diagnóstico territorial del estado de la participación ciudadana, en base a un conjunto de indicadores y diversos parámetros de calidad democrática.

El objetivo de este artículo es comparar el estado actual de la participación ciudadana municipal en dos Comunidades Autónomas (CCAA): Galicia y La Rioja, mediante los datos obtenidos en sendas investigaciones realizadas recientemente por los autores. En este trabajo, además de mostrar un panorama real, objetivo y detallado de la situación de la participación ciudadana en la administración local de las dos

9. Algunos trabajos sobre este tema a destacar son: Calles y Pineda (2001); Subirats *et al.* (2001); FEMP (2002); Cernadas y Fentanes (2003); IGOP (2005); IESA (2006); Francés y García (2007); Ajanjiz y Mendoza (2008); Font y Galais (2009); Font *et al.* (2011); GOBIERNO DE ARAGÓN (2011); Pineda (2011).

10. Como se puede ver en la nota anterior existe dos períodos en los trabajos sobre el conjunto de experiencias de participación ciudadana local en los territorios, un primer periodo en el que está el trabajo realizado por la FEMP en todo el territorio español y los realizados en la Comunidad de Madrid, Cataluña y Galicia; mientras que del segundo período son los trabajos llevados a cabo en la Comunidad Valenciana, el País Vasco, Aragón y La Rioja.

comunidades autónomas, intentamos dar respuestas —cuando menos, aproximativas— a preguntas que se han mostrado relevantes en estudios como los más arriba citados. Algunas de las preguntas que intentaremos responder son: ¿estos gobiernos autonómicos realizan alguna política de fomento de la participación ciudadana local y cuáles son sus efectos, ¿la participación es algo que sólo se da en los grandes núcleos urbanos o por el contrario puede resultar más fácil de implementar en poblaciones de tamaño mediano o reducido?, ¿muestran diferentes sensibilidades frente a la participación los principales partidos políticos presentes en el territorio?, ¿la cultura política propia de cada territorio puede influir y condicionar los mecanismos e iniciativas a través de los que se ha de canalizar la participación de los ciudadanos más allá de las consultas electorales?, ¿se están utilizando nuevas formas de participación o se utilizan los instrumentos previamente conocidos y contrastados?.

Para ello estructuraremos el artículo en cuatro apartados, en el primero hacemos un breve introducción teórica de la temática a tratar, en el segundo exponemos la metodología seguida en el proceso de análisis, en el siguiente exponemos los datos extraídos del trabajo de campo y en el último se formulan las principales conclusiones.

II.- Metodología

Por lo que respecta a los dos territorios comparados, somos conscientes de las diferencias existentes entre ambas comunidades autónomas, no en vano, La Rioja es una comunidad uniprovincial, con un territorio de apenas 5.000 km² y 317.501 habitantes, en la que el 76,7% de los habitantes vive en alguno de los diez municipios más poblados de la comunidad y sólo un municipio, Logroño, supera los 150.000 habitantes y acoge, por tanto, a casi la mitad de la población riojana. Galicia, en cambio, es una comunidad formada por cuatro provincias, con un territorio de 29.574 km² y 2.738.000 habitantes y con las tres cuartas partes de la población viviendo en municipios de más de 10.000, pero, por otra parte, en ambas comunidades una gran parte de su población reside en municipios pequeños o muy pequeños y son muy pocos los municipios que superan los 150.000h —dos en Galicia y uno en La Rioja—, y ambas comunidades han estado gobernadas mayoritariamente por el Partido Popular durante el actual periodo democrático.

Las investigaciones realizadas en las dos comunidades, la de La Rioja en 2009-2010¹¹ y la de Galicia en 2010-2011, se realizaron siguiendo el mismo método, el utilizado por Cernadas y Fentanes en su trabajo de 2007 sobre la participación ciudadana en la administración local gallega. En ellas se empleó un sistema mixto, encuesta

11. Esta investigación fue financiada parcialmente con una ayuda concedida por el Instituto de Estudios Riojanos con referencia S-315.

respondida por un responsable municipal¹² y entrevista de los investigadores a estos responsables. Con ello se pretendía compensar la subjetividad que puede darse en las respuestas de los responsables municipales a la encuesta, ya sea por su vínculo personal con las experiencias participativas llevadas a cabo, como por la voluntad natural de comunicar lo mejor de éstas, que podía introducir sesgos de deseabilidad social en las valoraciones¹³. Las entrevistas de los investigadores a los responsables municipales además de servir para recabar información adicional, permiten una codificación más fiable y homogénea de los datos en tanto facilitan la interpretación de ciertas respuestas y aportan información relevante sobre aspectos que puedan no quedar adecuadamente reflejados en la información cuantitativa.

La metodología utilizada ha consistido, por tanto, en una combinación de técnicas de investigación social cuantitativas y cualitativas, utilizando la información cuantitativa recogida para elaborar las tablas, cuadros y gráficos presentes en éste artículo, mientras que la información cualitativa nos sirvió de base, por un lado, para validar los cuestionarios y contrastar las respuestas obtenidas, y por otro, para interpretar y contextualizar los resultados obtenidos a través de las encuestas (ver Anexo I, referido al trabajo de campo).

Además de los datos obtenidos mediante los cuestionarios y la información recabada en las entrevistas, se ha analizado otra documentación complementaria, como: las páginas Web de los municipios encuestados, actas de los Plenos municipales, actas de las reuniones de los procesos participativos, actas de las reuniones de los consejos sectoriales, revistas municipales, páginas web de diversas asociaciones, reglamentos municipales, documentación institucional, sugerencias de los ciudadanos y dossier de prensa.

Para construir los indicadores que sirvieran de base para analizar el estado de la participación ciudadana en las dos comunidades, se configuraron en la encuesta distintos bloques de información relacionados con: la Concejalía de Participación Ciudadana, los Reglamentos de Participación Ciudadana, páginas web, asociacionismo, presupuestos participativos, audiencias, y algún otro mecanismo utilizado en estudios previos.

Tal como muestran las Tablas 1 y 2, el índice de respuesta ha sido muy elevado en ambas CCAA y altamente significativo, tanto por lo que al universo de estudio se

12. La encuesta estaba dirigida a los responsables de participación de los municipios, de manera que tuvimos respuestas de políticos, técnicos especializa dos en temas de participación y, en algunos casos, de otro personal de la administración local.

13. Además, los responsables municipales que responden las encuestas pueden malinterpretar algunas de las categorías utilizadas por quienes elaboraron el cuestionario o, en todo caso, hacer interpretaciones muy distintas entre unos ayuntamientos y otros, introduciendo error de medida en el estudio (Font *et al.*, 2011).

refiere, ya que los municipios encuestados representan más de las tres cuartas partes de la población en cada una de las dos CCAA (Galicia 75,11% y La Rioja 90,60%), como por la población representada por los municipios de los cuales se obtiene respuesta, que representa más del 60% del conjunto de la población (Galicia 60,80% y La Rioja 88,08%), lo que nos permite disponer de un volumen de información adecuado y significativo a partir del cual se elaborarán los correspondientes indicadores y se intentará dar respuesta a las principales preguntas planteadas.

Tabla 1
Índice de respuesta

	Tamaño de la muestra	Respuesta efectiva	Índice de respuesta
Galicia	57*	41*	71,93%
La Rioja	31*	21*	67,74%

Fuente: Elaboración propia.

(*) Estas cifras indican el número de municipios.

Tabla 2
Población total y población encuestada

	Galicia		La Rioja	
Población total	2.794.516	100%	317.501	100 %
Población de los municipios encuestados	2.098.961	75.11%	287.663	90,60%
Población de los municipios que responden la encuesta	1.339.137	63.80%	253.385	88,08%
Población de los municipios encuestados que no responden	759.824	36.20%	34.318	11,92%
Población de los municipios no encuestados	695.555	30.89%	29.838	9,40%

Fuente: Elaboración propia. Datos de población: INE, 2008.

No obstante, como se muestra a continuación, el índice de respuesta no presentó una distribución uniforme al relacionarlo con el tamaño de municipio o con el partido político al que pertenecía el alcalde del municipio, pero tampoco la dispersión es muy significativa.

Como puede verse en la Tabla 3, la gestión adecuada de los cuestionarios nos permitió obtener un ratio de respuesta muy elevado como ya se expuso previamente, y si analizamos los ratios de respuesta en relación al volumen de población —o tamaño del municipio—, vemos que hay respuestas de todos los estratos poblacionales aunque con una cierta dispersión. En Galicia se produce una tasa de respuesta superior en los municipios de mayor y menor tamaño e inferior para los de volumen intermedio, mientras que en La Rioja, el ratio de respuesta crece en función del volumen de población del municipio, siendo los municipios de más de 10.000h los que presenten un mayor índice de respuesta.

Tabla 3
Tasa de respuesta según el tamaño de municipio

Tamaño del municipio	Municipios encuestados		Cuestionarios respondidos		Tasa de respuesta por tamaño de municipio	
	Galicia	La Rioja	Galicia	La Rioja	Galicia	La Rioja
De 1.000 a 5.000h.	-	22	-	14	-	63,64%
De 5.000 a 10.000h.	-	5	-	3	-	60%
De 10.000 a 20.000h.	35	2	29	2	82,86%	100%
De 20.000 a 50.000h	15	1	7	1	46,77%	100%
De 50.000 a 100.000h	4	-	4	-	100%	-
³ 100.000h.	3	1	1	1	33,33%	100%
TOTALES	57	31	41	21	71,93%	67,74%

Fuente: Elaboración propia.

Y si hacemos este mismo análisis en función del partido político gobernante en el municipio, la Tabla 4 muestra niveles de cooperación muy similares aunque en Galicia los municipios gobernados por el PSdG-PSOE han mostrado un nivel de colaboración ligeramente inferior a los gobernados por el Partido Popular (PP) y por el Bloque Nacionalista Galego (BNG), hecho que contrasta con lo ocurrido en La Rioja, donde los municipios gobernados por PSOE muestran un nivel de colaboración ligeramente superior al resto.

Tabla 4
 Tasa de respuesta según el *color político* del gobierno municipal

Partido político en la alcaldía	Municipios encuestados		Cuestionarios respondidos		Tasa de respuesta por partido político	
	Galicia	La Rioja	Galicia	La Rioja	Galicia	La Rioja
PSOE	23	13	15	10	65,21%	76,92%
PP	18	16	14	10	77,77%	62,5%
BNG	11	-	8	-	72,72%	-
Otros*	5	2	4	1	80%	50%
TOTALES	57	31	41	21	71,93%	67,74%

Fuente: Elaboración propia.

*La categoría otros, para el caso de Galicia, incluye dos alcaldes independientes, uno de TEGA (Terra Galega) y otro de UxO (Unión por Ordes). En el caso de La Rioja, uno corresponde al PR (Partido Riojano) y otro a un alcalde independiente de AS (Agrupación Sonserrana).

III.- Dimensiones de la participación ciudadana

Para el tratamiento de la información obtenida se ha optado por un diseño analítico centrado en las dimensiones de la participación ciudadana en tanto nos permite hacer un análisis más completo ya que las citadas dimensiones pueden interactuar a la vez, y además, este enfoque nos facilita el abordaje de esas variables de forma simultánea. Las dimensiones que distinguimos son tres: la simbólica o conceptual, la substantiva y la operativa (Ajangiz y Mendoza, 2008).

La dimensión *simbólica* de la participación abarcaría el conjunto de elementos discursivos e intelectuales que orientan las estrategias y las funciones planificadoras de las instituciones con respecto a la participación ciudadana, y nos sirve para diagnosticar si los ayuntamientos han interiorizado las ideas de la democracia deliberativa y participativa, y cuál ha sido su grado de compromiso formal al respecto.

La dimensión *substantiva* verificaría si existe una estrategia participativa en el conjunto de acciones y contenidos acordados por las administraciones locales. En otras palabras, si se han creado espacios participativos y cuáles y de qué tipo han sido. En este sentido, dependiendo de su número y tipo, podremos hablar de modelos o estilos de participación ciudadana.

Finalmente, la dimensión *operativa* se correspondería con el proceso de implementación de los diferentes mecanismos de participación, y, por lo tanto, su análisis hace referencia a la calidad de la participación ciudadana, a su densidad democrática.

Pero también a sus resultados, sus consecuencias en relación a la política pública afectada o su eficacia en la resolución de los problemas diagnosticados. Esta dimensión se corresponde con el proceso de implementación de los diferentes mecanismos de participación, por lo que su análisis nos puede proporcionar una visión más acertada sobre cuál ha sido el auténtico significado de la participación, es decir, cuál ha sido su expresión y repercusión, si ha podido ser realizada o no y, en éste último caso, cuáles han sido las causas: la escasez de medios, la falta de tiempo, los mecanismos inadecuados u otros aspectos que pudieran actuar como barreras para la participación efectiva¹⁴.

3.1.- Dimensión simbólica

Se han establecido tres indicadores para medir la dimensión simbólica o compromiso formal del municipio en relación a la participación ciudadana: la existencia de concejalía de participación ciudadana y de algunas de sus características, de un registro municipal de asociaciones y de un reglamento de participación ciudadana o vecinal. Podrían proponerse otro tipo de indicadores, pero ello nos llevaría a un terreno cualitativo que exige otro tipo de datos e instrumentos de análisis.

3.1.1.- Concejalía de Participación Ciudadana

Tal como nos muestra la Tabla 5, vemos que en Galicia 24 municipios disponen de la citada concejalía mientras que otros 3 prevén crearla en la próxima legislatura en caso de seguir el actual equipo de gobierno, lo que supone que prácticamente, la mitad de los municipios responden afirmativamente a dicha pregunta, mientras en La Rioja los resultados son un poco inferiores pues sólo 6 municipios, el 28,6%, declaran disponer de Concejalía de Participación Ciudadana y de los restantes municipios que dicen no contar con ella sólo uno de ellos prevé su creación en caso de continuar gobernando el mismo partido o coalición.

Como los datos son obtenidos en ambas CC.AA. durante la misma legislatura y con un corto intervalo de tiempo, la explicación a esta diferencia significativa podría estar relacionada con el tamaño del municipio, puesto que en La Rioja existen pocos ayuntamientos de tamaño medio o grande.

14. Dada la limitación de recursos de que se disponía, en este estudio no se han podido recabar los datos necesarios para desarrollar esta dimensión de la participación.

Tabla 5
 Municipios que disponen de Concejalía de Participación Ciudadana (CPC)

	SÍ		NO		NS/NC*	
	Galicia	La Rioja	Galicia	La Rioja	Galicia	La Rioja
Dispone de CPC	24	6	17	15	0	0
Esta prevista su creación durante el próximo mandato	3	1	5	14	12	0

Fuente: Elaboración propia.

*NS/NC: Municipios que no disponiendo de Concejalía no responden a la pregunta formulada sobre su posible futura creación.

De las 6 concejalías que hay en La Rioja, sólo dos de ellas, las de Logroño y Alfaro, fueron creadas en los años 90; la de Calahorra en el 2004 y las restantes (Santo Domingo de la Calzada, Haro y Arnedo) han sido establecidas después de las elecciones municipales de 2007. Lo que demuestra que es en esta última legislatura cuando realmente se está dando impulso a la creación de un área específica sobre esta materia. Algo similar ocurre en Galicia, donde una concejalía fue creada en 1992, mientras que otras cuatro se crearon en el año 1999 y las restantes en el periodo comprendido entre 2003 y 2007.

Cuando no existe una concejalía específica, la participación ciudadana se suele adscribir tal como nos muestra la Tabla 6, a la Alcaldía o a otra concejalía, en éste último caso la participación ciudadana suele recalar en las concejalías de cultura, deportes o servicios sociales.

Tabla 6
 Cuando no existe la CPC ¿a quién se adscribe la Participación Ciudadana?

¿A quién está adscrita la Participación Ciudadana en ausencia de una concejalía específica?	Número de casos	
	Galicia	La Rioja
A un Concejal delegado	5	3
A la Alcaldía	1	2
Otros / NS / NC	11	10

Fuente: Elaboración propia.

Al abordar la relevancia de la Concejalía de Participación Ciudadana en función del eje integración-exclusividad, constatamos que en todos los casos dicha concejalía está integrada con otros servicios, principalmente de carácter cultural pero también de carácter social o deportivo; de forma genérica nos encontramos con una concejalía, al frente de la cual figura un concejal-delegado, que asume habitualmente otras dos o tres áreas más. Es singular el caso de Arnedo, en La Rioja, donde el concejal responsable de participación ciudadana lo es también de urbanismo. Por lo que a los recursos se refiere, tanto a nivel presupuestario como en lo relativo a los recursos materiales y humanos, no parece que la participación ciudadana sea el elemento determinante de la dotación de la concejalía en la que se encuentra encuadrada la participación ciudadana cuando no se dispone de concejalía propia.

Cuando se relaciona la existencia de CPC con el tamaño del municipio (ver Tabla 7) se observa en ambos casos que el volumen de población del municipio se muestra como una variable explicativa significativa (Navarro, 2002), tal como nos muestran los datos, donde podemos ver que sólo la mitad de los municipios de menos de 25.000h dicen disponer de CPC mientras que este ratio crece al aumentar el volumen de población del municipio. Cabe resaltar no obstante, que para el caso de Galicia dicha correlación es reciente, puesto que estudios previos (Cernadas y Fentanes, 2003) mostraban que el volumen de población no era un factor explicativo de la existencia de dicha concejalía.

Tabla 7
Existencia de CPC y población del municipio

Población del municipio	Número de municipios que respondieron la encuesta		Número de municipios con CPC		% de municipios con CPC	
	Galicia	La Rioja	Galicia	La Rioja	Galicia	La Rioja
£ 25.000h.	30	30	15	5	50%	16,66%
De 25.000 a 50.000h	6	0	5	0	83,33%	0
De 50.000 a 100.000h	4	0	3	0	75%	0
³ 100.000h.	1	1	1	1	100%	100%
Totales	41	31	24	6		

Fuente: Elaboración propia.

3.1.2.- Registro de Asociaciones

La existencia de registro de asociaciones es, en cierta manera, un primer paso formal para incorporar la participación de la ciudadanía, y también un gesto de reconocimiento del tejido asociativo, que suele acompañarse de la apertura de espacios de interlocución y apoyo al mismo mediante subvenciones, cesión de locales, apoyo en la gestión, etc. De la información recogida se desprende que en el caso de Galicia, 30 de los municipios que respondieron afirman tener un registro de asociaciones, esto supone algo más del 70% del total y suelen corresponder con los municipios de mayor volumen de población mientras que para La Rioja las cifras son inferiores ya que sólo 8 de los 21 que han respondido afirman tener registro de asociaciones, por tanto sólo el 38% del total. Curiosamente, a diferencia de lo que ocurre en otras regiones, no son sólo los municipios de mayor población los que tienen registro. Lo tienen en los de mayor población: Logroño, Haro y Santo Domingo de la Calzada; en los de tamaño mediano: Rincón del Soto, Fuenmayor y Cervera del Río Alhama; y por último uno de pequeño tamaño: San Vicente de la Sonsierra.

3.1.3.-Reglamento de Participación Ciudadana

La aprobación del reglamento de participación ciudadana o vecinal es un indicador más centrado en la identificación del compromiso institucional frente a la población, al abrir y establecer unos cauces formales para dar mayor juego a los ciudadanos en la toma de decisiones. Contar con reglamento ayuda a identificar qué ayuntamientos tienen más desarrollada la voluntad de implicar a la ciudadanía en sus políticas públicas.

Tal y como vemos en el Tabla 8, en La Rioja el número de ayuntamientos que tienen aprobado un Reglamento de Participación Ciudadana (RPC) o Vecinal (RPV) es muy bajo, solamente 4 de 21, lo que supone que sólo disponen de un reglamento de este tipo el 19% de los municipios que respondieron a la encuesta. Mientras que en el caso de Galicia los datos son más positivos, pues vemos que más de la mitad -el 53,66%- de los municipios que responden al cuestionario afirman disponer del citado Reglamento y algunos más tienen prevista su creación en un futuro inmediato.

Aquí, de nuevo, esta importante diferencia entre los datos de las dos CCAA puede deberse al tamaño de los municipios.

En Galicia, cinco de los reglamentos fueron creados durante la década de los 90 (O Grove, Poio, Redondela, Vilagarcía de Arousa, Santiago), otros como el de Ferrol lo fue en 1986 y los 16 restantes en la última década; en el caso de La Rioja la mayoría de los Reglamentos de Participación fueron creados a lo largo de los años 90, de esas fechas son los reglamentos de Logroño, Alfaro y Santo Domingo de la Calzada. La creación de la mayoría de los reglamentos en las dos CCAA obedece, pues, tanto a un interés por

canalizar la participación como a la voluntad de desarrollo normativo de la propia Ley de Bases de Régimen Local, o en el caso de los reglamentos aprobados o modificados en los últimos años, a la obligación que tienen las grandes ciudades de aprobarlos como consecuencia de la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Tabla 8
Reglamentos de Participación Ciudadana o Vecinal

	¿Dispone el municipio de RPC/RPV?			¿Está prevista su creación durante el próximo mandato?		
	SÍ	NO	NS/NC	SÍ	NO	NS/NC
Galicia	22	18	1	3	8	7
La Rioja	4	17	0	2	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Si relacionamos el tamaño del municipio con la existencia de un RPC o RPV, vemos (Tabla 9) que tanto en La Rioja como en Galicia, como era de esperar, hay una relación estrecha entre el tamaño del municipio y la existencia de un reglamento de participación ciudadana o vecinal, de forma que cuanto mayor sea el volumen de población del municipio con más frecuencia declaran disponer de dichos reglamentos.

Tabla 9
Existencia de Reglamento de Participación Ciudadana o Vecinal y tamaño del municipio (RPC o RPV)

Población del municipio	Número de municipios que respondieron la encuesta		Número de municipios con RPC o RPV		% de municipios con RPC o RPV	
	Galicia	La Rioja	Galicia	La Rioja	Galicia	La Rioja
£ 25.000h.	30	30	12	3	40%	10%
De 25.000 a 50.000h	6	-	5	-	83,33%	-
De 50.000 a 100.000h	4	-	4	-	100%	-
³ 100.000h.	1	1	1	1	100%	100%
Totales	41	31	22	4		

Fuente: Elaboración propia.

Al margen de lo expuesto más arriba en este apartado, pensamos que existen otros dos elementos sumamente importantes para evaluar la calidad y funcionamiento de este marco normativo, como son la voluntad política para su aplicación, la usabilidad y la adaptación continua a las necesidades de la participación o a los nuevos mecanismos que continuamente se ponen en marcha. Ante una realidad que cambia continuamente y que da lugar al surgimiento de nuevas formas de participación, el marco normativo tiene que adaptarse para dar cabida a las nuevas formas que ésta adopta para manifestarse¹⁵. En las entrevistas realizadas pudimos constatar esta realidad, al manifestar varios responsables municipales la necesidad que han observado de introducir cambios con regularidad para adaptar los RPC a las nuevas realidades y que tuvieran aplicación. Por tanto, si tenemos en cuenta que normalmente los Ayuntamientos que se dotan de un Reglamento de Participación Ciudadana tienden a crear —si no lo tenían previamente— un Registro de Asociaciones, que los más pequeños tienden a mimetizar las decisiones que se toman en las grandes ciudades, y que no existen muchos reglamentos, sobre todo en el caso de La Rioja, no parece que estos indicadores sirvan en estos momentos para identificar que ayuntamientos están más implicados en desarrollar la participación de sus ciudadanos.

Sería necesario además que en posteriores investigaciones se analizaran los reglamentos para conocer si se adaptan a las necesidades del municipio así como de las entidades y ciudadanos a los que van destinados, y la voluntad política de aplicación de los mismos. Sin voluntad política entendemos que la vehiculación de la participación ciudadana a través de este marco normativo puede resultar compleja y dificultosa indistintamente del proceso de génesis de los reglamentos. Asimismo, pensamos que unos reglamentos obsoletos y poco adaptados a las realidades actuales pueden actuar como un mecanismo desincentivador de la participación, lo que forzaría a la búsqueda de otros espacios para una participación más dinámica y adaptada a las necesidades de sus destinatarios.

3.2.- Dimensión substantiva

Hemos definido la dimensión substantiva como la creación de espacios de participación ciudadana, entendiendo como tales aquellos en los que la ciudadanía interactúa, clasificándolos en: mecanismos de base asociativa, de base mixta, de base individual y asociados a un territorio. Hay que aclarar, sin embargo, que la realidad nunca es tan nítida y que, en la práctica, todos los mecanismos pueden terminar incorporando varios de los citados componentes.

15. Los municipios de Haro, Calahorra y Arnedo no se plantearon la elaboración de un reglamento hasta que no pusieron en marcha una concejalía de participación ciudadana, siendo Arnedo el que va más adelantado de los tres, al tenerlo aprobado desde el 2007. Los otros dos municipios indicaron durante la investigación que ya lo tenían redactado y que esperaban aprobarlo pronto, pero sin confirmar una fecha (PINEDA, 2011).

Los mecanismos de base asociativa operan dentro del tejido asociativo en tanto que representación de la ciudadanía, y su característica definitoria es, precisamente, la representación. Estos mecanismos son lugares de encuentro entre la representación de la ciudadanía organizada en asociaciones o entidades y la representación de las instituciones a través de los partidos políticos. Ejemplos típicos son las Comisiones Abiertas, los Consejos Sectoriales y los Consejos Territoriales (de barrio, distrito, parroquia,...).

Las Comisiones Abiertas son, en realidad, comisiones sectoriales políticas abiertas a la participación ciudadana. En sí mismas no son un mecanismo de participación ciudadana, sino un mecanismo de participación para los partidos políticos. Pero algunos Ayuntamientos las abren a la ciudadanía, normalmente con el compromiso de incorporar la visión de la ciudadanía a la toma de decisiones. Tanto es así que, en ocasiones, terminan funcionando como un Consejo, es decir, como espacios de proposición e incluso negociación de políticas públicas. En ese caso, tienden a equilibrar o equiparar las representaciones política y ciudadana¹⁶.

3.2.1.- Los Consejos Sectoriales

La existencia de los Consejos Sectoriales creemos que es un elemento significativo de esta dimensión simbólica de la participación en tanto es un elemento más para facilitar los cauces participativos e institucionalizar la participación de los ciudadanos. Los Consejos Sectoriales son un instrumento de base asociativa *“cuya finalidad es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles”* siendo el mecanismo más común *“el de un consejo o comisión que cuenta generalmente con algún tipo de representación municipal y con los representantes de colectivos definidos, sea por intereses sectoriales o por criterio territorial”*. Teniendo estos consejos *“un carácter de mecanismo estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones y atribuciones muy cambiantes según los casos”* (Font y Goma, 2001: 62).

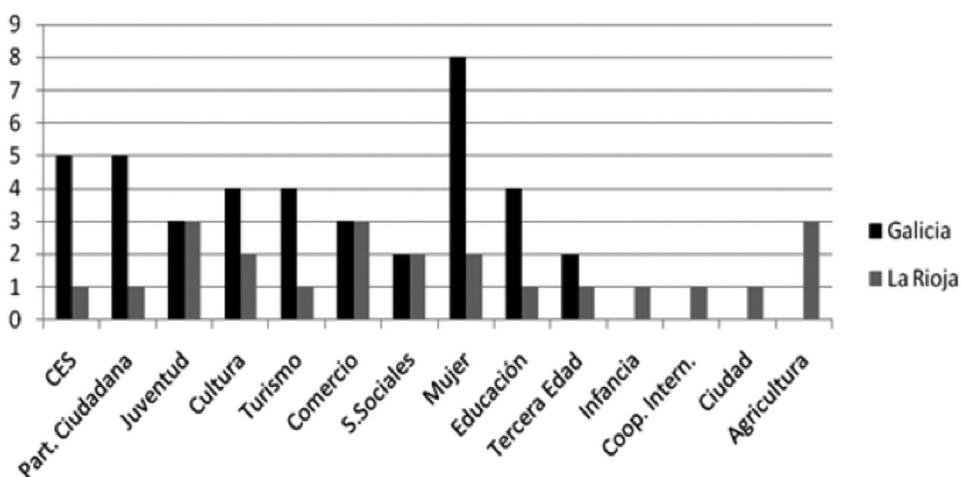
Dentro de los consejos sectoriales se pueden observar distintos aspectos que nos dan una idea aproximada de su funcionamiento y funcionalidad, como pueden ser las áreas o sectores en los que han sido creados, su composición, el número de reuniones mínimas anuales, los temas a tratar y las funciones que tengan encomendadas en referencia a esos temas; siendo tal vez esto último lo que acaba teniendo una especial rele-

16. En Haro (La Rioja), el Concejal de Hacienda hizo referencia en la entrevista a una Comisión que, aunque no regulada, se celebraba todos los años y en la que se informaba a la ciudadanía sobre el presupuesto municipal. En esta reunión anual, que llevaba celebrándose desde las últimas elecciones municipales, además de facilitar información, se abría un espacio de diálogo y debate con los vecinos. A pesar del temor que planteaba al principio entre el equipo de gobierno, se mantuvo al considerar los resultados como muy positivos.

vancia, puesto que si sus funciones son informativas, consultivas, de propuesta y debate pero no vinculantes como es habitual, en la medida en que una parte de estas propuestas no se acaben traduciendo en actuaciones concretas pueden acabar por no cumplir las expectativas de los participantes en dichos consejos, con lo que habrán fracasado como mecanismo de participación, ya que las entidades representadas en el consejo acabarán buscando vías más dinámicas para canalizar sus intereses e influir en la toma de decisiones con el objetivo de buscar soluciones a sus demandas. Si uno de los principales objetivos de la participación es influir en la toma de decisiones, para no defraudar las expectativas generadas parece adecuado asumir cierto grado de vinculación con los acuerdos alcanzados, cuando menos, con los acuerdos logrados por consenso.

Tanto en Galicia como en La Rioja, como podemos ver en el Cuadro 1, existe una gran diversidad de sectores en los que se han creado consejos sectoriales, con predominio en el caso de La Rioja de las áreas de: juventud, comercio y agricultura; mientras que en Galicia son más comunes los de: mujer, comercio y participación ciudadana. En cuanto a su composición y el número mínimo de reuniones previstas al año —que podría ser un buen índice del funcionamiento y operatividad— presentan una elevada variabilidad (de 1 a 7 reuniones anuales) que dificulta su condensación en algún estadístico mínimamente representativo.

Cuadro 1
 Ámbitos o sectores en los que existen Consejos Sectoriales (*)



Fuente: Elaboración propia.

(*) En el eje horizontal se recogen las áreas más comunes en las que se han creado Consejos Sectoriales y en el eje vertical el número de municipios que cuentan con Consejos Sectoriales en esa área.

Si analizamos el número de consejos por municipio (ver Tabla 10), nos encontramos un elevado grado de asociación entre el número de consejos y el tamaño del municipio. Parece bastante razonable que sea un tipo de órganos que sólo estén presentes en los municipios con un cierto volumen de población, puesto que en los municipios de pocos habitantes parece haber menos necesidad de ellos por la mayor cercanía entre los ciudadanos y los políticos y la menor complejidad de los temas a tratar. Los datos de que disponemos parecen confirmar esta idea.

Por lo que respecta al Consejo Sectorial de Participación Ciudadana (CSPC) vemos que en La Rioja sólo un municipio (Santo Domingo de La Calzada) dispone de dicho consejo mientras que en Galicia el número es de 5, un 12,20%, en este caso la existencia de dicho CSPC no se relaciona con el tamaño de la población puesto que tres de los municipios cuentan con una población próxima a los 15.000h y los otros dos se aproximan a los 100.000h.

Tabla 10
Número de Consejos Sectoriales y tamaño del municipio

Población	Número de municipios que respondieron la encuesta		Número de municipios con Consejos Sectoriales		Nº total de consejos		Media de Consejos por municipio	
	Galicia	La Rioja	Galicia	La Rioja	Galicia	La Rioja	Galicia	La Rioja
£ 25.000h.	30	30	8	5	18	12	2,25	2,4
De 25.000 a 50.000h	6	0	3	0	15	0	5	0
De 50.000 a 100.000h	4	0	4	0	27	0	6,75	0
³ 100.000h.	1	1	1	1	1	7	1	7
Totales	41	31	16	6	61	19	3,81	3,16

Fuente: Elaboración propia.

Observamos que en el caso de La Rioja, el 80,6% de los municipios no disponen de ningún Consejo Sectorial en funcionamiento, ni declaran intención de crearlo en el próximo mandato, mientras que en Galicia ese porcentaje bajaría al 60%. El tamaño del municipio parece condicionar tanto la existencia de los citados consejos como su número tal como indican las medias aritméticas calculadas en función del tamaño de los municipios¹⁷.

17. Es importante reseñar aquí, por ser una excepción, que uno de los municipios no considerados de mayor tamaño, el de Rincón del Soto, tiene tres consejos sectoriales.

Finalmente, los Consejos Territoriales (distrito, barrio, parroquia,...) tienen esa misma finalidad pero sobre el conjunto o algunas de las políticas públicas que afectan a un territorio concreto. Una innovación sobre esta base es la reciente creación de los Consejos de Ciudad. En La Rioja¹⁸ existen en Logroño, desde 2004, Consejos de Distrito y Consejo de Ciudad al haberse incorporado a la Ley 57/2003 de Medidas de Modernización del Gobierno Local. Esta ley establecía, entre otras medidas, para los municipios de gran población la obligatoriedad de establecer distritos, como órganos de gestión desconcentrada y para impulsar y desarrollar la participación ciudadana, y el denominado “Consejo Social de la Ciudad”, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas para tratar los grandes proyectos de la ciudad.

Los mecanismos de base mixta compatibilizan y combinan la presencia de entidades y personas en un mismo canal participativo. Entre ellos, los Planes Estratégicos, Planes Comunitarios y Agendas Locales 21 tienden a primar la participación a través de asociaciones y, en cambio, los Presupuestos Participativos tienden a primar la participación individual.

Mientras en Galicia existen planes comunitarios en cuatro de las ciudades más importantes —Vigo, a Coruña, Ferrol y Santiago—, en La Rioja no existe ningún municipio que posea un Plan Comunitario, en lo que respecta a los Planes Estratégicos el Ayuntamiento de Logroño está impulsando uno, con el nombre de Logroño 2020, con el que se pretende anticipar a las necesidades del futuro.

Sobre las Agendas Locales 21 cabe señalar que en 2001 el Gobierno de La Rioja comenzó a trabajar en una Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible, con una Jornadas de Debate y la puesta en marcha de Agendas 21 en siete municipios riojanos. En 2010 esos municipios siguen siendo los únicos que tienen Agendas 21 y los resultados no son muy positivos, quizá porque se utilizó para ello una asistencia técnica externa que no fue capaz de preparar y apoyar al personal del ayuntamiento que debía mantener las experiencias en marcha. En el caso de Galicia la situación tampoco es mucho mejor, pues son muy pocos los municipios que mantienen en marcha las Agendas 21.

Los mecanismos de base individual se corresponden con las fórmulas que posibilitan sobre todo la participación directa de los ciudadanos, al margen de su vinculación asociativa. Estos mecanismos se dividen en dos grupos, el primero, de estilo intensivo, agruparía a los procesos que, con un formato deliberativo, reúnen un pequeño grupo cerrado de gente, aportan elementos informativos y de debate, y

18. En el caso de los demás municipios de la CCAA, sólo Arnedo cuenta con un Consejo de Ciudad, cuya finalidad es “promover y canalizar una reflexión conjunta de las entidades ciudadanas en torno a los diferentes temas que afecten a la vida cotidiana de la ciudad en su conjunto...”.

tienen como objetivo único llegar a una decisión o una recomendación sobre una decisión. Es el caso de los Jurados Ciudadanos, que según su metodología y formato pueden tener otros nombres como, por ejemplo, Núcleos de Intervención Participativa. El segundo grupo, de estilo extensivo, apuesta por incorporar el mayor número de personas a los mecanismos participativos. Un ejemplo serían los métodos ligados a la democracia directa: referéndum y consultas populares, asambleas ciudadanas o consultas similares.

Por último, los mecanismos de tipo o base territorial son una peculiaridad propia de municipios pequeños que posibilitan formas de participación singulares con componentes propios de democracia directa. Aquí cabe diferenciar, básicamente, entre dos tipos singulares: los regímenes de Concejo Abierto y la gestión consociativa-asamblearia en municipios pequeños.

3.2.2.- El Presupuesto Participativo

En la Comunidad Autónoma Gallega no encontramos apenas experiencias consolidadas de presupuestos participativos, —salvo el caso de Arteixo— aunque sí proyectos incipientes o con cierto nivel de desarrollo como sería el caso de Ferrol, cuya iniciativa surgió precisamente de la ciudadanía, a través de un Foro Cívico que participaba en la elaboración del nuevo reglamento de participación ciudadana, pero que no se prevé que vaya a tener continuidad; y otros municipios que prevén ponerlos en marcha en breve (O Grove y Culleredo); mientras que en La Rioja en dos de los municipios encuestados llevan a cabo experiencias de presupuesto participativo, son Logroño (Pineda, 2005b; Fernández y Pineda, 2005; 2009a; 2009b; 2010) y Santo Domingo de la Calzada¹⁹ Aunque existen importantes diferencias entre ellas, la principal es que la de Logroño es actualmente de base asociativa, siendo anteriormente de base individual, y la de Santo Domingo de la Calzada de base individual (Pires y Pineda, 2008). También es importante reseñar que la experiencia de Logroño es gestionada por la Federación de Asociaciones de Vecinos de La Rioja con un papel secundario del Ayuntamiento y en cambio en la de Santo Domingo de la Calzada toda la gestión se realiza desde la Concejalía de Participación Ciudadana.

3.2.3- Audiencias

En el caso de La Rioja sólo se han detectado dos casos, en los municipios de mayor tamaño, en los que se realizan audiencias regulares y periódicas en las que los

19. Ambos municipios estaban gobernados durante la investigación por el PSOE si bien la experiencia de Logroño fue iniciada en la anterior legislatura por el Partido Popular, alcanzando en ese período su fase más notable (PINEDA, 2011).

ciudadanos puedan manifestar sus quejas, propuestas y sugerencias a los responsables municipales. Son en los dos ayuntamientos mencionados anteriormente cuando se ha hablado de la participación de los ciudadanos en el presupuesto municipal. Desde los otros municipios consultados, sobre todo en los de menor tamaño, se entiende que tanto los cargos políticos como una parte de los técnicos municipales están siempre a disposición de los ciudadanos, con las limitaciones propias de la agenda, para recibir las propuestas y peticiones de los ciudadanos. En el caso de Galicia, también son varios los municipios que dicen tener audiencias, pero dada la periodicidad que dicen mantener de este mecanismo —semanal o diaria— de participación, creemos que tal vez no se entendió bien la pregunta que se formulaba sobre este apartado o lo que sería peor, se entiende la participación como contacto individual con los miembros del gobierno municipal.

3.2.4.- Teléfonos de información municipal 010

En ambas CCAA sólo los municipios de mayor tamaño, —dos en La Rioja y 8 en Galicia— disponen de un teléfono de información municipal general. Estos teléfonos, de una forma genérica, posibilitan la participación de los ciudadanos a través de consultas realizadas por los propios municipios o a iniciativa de los ciudadanos mediante sugerencias, quejas, denuncias y otros trámites diversos. Dicho servicio suele ser de pago y tienen un coste de llamada local o bien ligeramente superior, lo que tiende a limitar su uso.

3.2.5.- Consultas puntuales y mecanismos *ad hoc*

Vemos que durante la última legislatura se ha llevado a cabo un número significativo de consultas puntuales a los ciudadanos, tal como nos muestra la Tabla 11, si bien estas consultas fueron más frecuentes en Galicia que en La Rioja. Así, de todos los municipios riojanos encuestados sólo Logroño y Rincón de Soto han realizado diversas consultas sobre la ubicación de equipamientos o el uso de espacios públicos. Era esperable en el caso de Logroño por su tamaño, capitalidad y por llevar mucho tiempo aplicando políticas de participación. Más asombroso es el caso de Rincón de Soto aunque hay que indicar que también posee consejos sectoriales, lo que le separa de los otros municipios de su grupo poblacional y le acerca de alguna manera al grupo de los ayuntamientos de mayor tamaño.

Tabla 11
Consultas puntuales a los ciudadanos

Número de municipios que realizaron consultas puntuales durante los últimos cuatro años	Galicia	La Rioja
Ubicación de equipamientos	14	2
El uso de un espacio público	11	2
Otros	12*	0

Fuente: Elaboración propia.

(*) *Los principales temas de consulta fueron, por este orden:* la ubicación de equipamientos, el uso del espacio público y la puesta en marcha de servicios que necesitaban la participación ciudadana (planes sociocomunitarios, grupos de autoayuda,...), tráfico y mejoras sanitarias.

3.2.6.- Intervención en los Plenos

En La Rioja en sólo ocho ayuntamientos de los veintiuno respondieron, se permitía a los vecinos participar en el Pleno, lo que supone el 38% del total. De ellos, cinco son de los considerados de mayor tamaño, dos (Rincón de Soto y Cervera del Río Alhama) de tamaño medio y uno (Casalarreina) pequeño.

En cuanto a su utilización, existen muchas diferencias. Cuatro de ellos (Alfaro, Rincón de Soto, Cervera del Río Alhama y Casalarreina) respondieron que se utiliza siempre y en Santo Domingo de la Calzada frecuentemente. En cambio, en Logroño²⁰ sólo se utiliza a veces, en Villamediana de Iregua poco y en Autol nunca.

En el caso de Galicia, 19 municipios, el 46%, declaran tener prevista en el Reglamento Orgánico Municipal (ROM) la intervención de los vecinos en el Pleno, aunque sólo se viene utilizando habitualmente en la mitad de ellos y de forma poco frecuente.

No parece por tanto que sea un medio de participación muy utilizado ni por los vecinos ni por las asociaciones en ninguno de los territorios.

20. Es curioso el caso de Logroño, ya que uno de los principales conflictos que existían entre el anterior equipo de gobierno del ayuntamiento, del Partido Popular, y la Federación de Vecinos se produjo por los problemas que tenían, en opinión de la Federación, para participar en los Plenos desde la aprobación de los nuevos Reglamentos elaborados a partir de la aplicación de la Ley 57/2003 de Medidas de Modernización del Gobierno Local (FERNÁNDEZ y PINEDA, 2009). Esta situación provocó que, con el cambio de gobierno, se hicieran modificaciones en los reglamentos para solucionar esta cuestión y otras que se consideraban necesarias aunque parece que los cambios no produjeron los resultados esperados (FERNÁNDEZ y PINEDA, 2010).

3.2.7.- Páginas Web

De los 31 municipios encuestados en La Rioja, 28 (90%) disponen de página Web, aunque la mayoría de ellas son de carácter estático e informativo, siendo menos aquellas en las que se pueden realizar diversos trámites y obtener información relacionada con la participación ciudadana tal como muestran las Tablas 12-1 y 12-2. Algo parecido ocurre en Galicia, en donde el 100% de los municipios tienen actualmente Web municipal, aunque suelen ser webs básicamente informativas y muy estáticas salvo algunos casos en que permiten hacer pequeños trámites.

El hecho de disponer de una Web propia depende también del tamaño del municipio, ya que los 2 municipios que no disponen de ella en La Rioja son los de menor tamaño de la muestra, Ausejo y Ribafrecha. Otro pequeño, Casalarreina, tiene la web en construcción.

En la investigación se ha apreciado, al realizar el primer análisis de contenido, la pobreza de contenidos de la mayor parte de las páginas web. Se percibe que se han puesto en marcha en una época en la que las páginas web tenían otro formato y contenido y que no se han modificado desde entonces. Son webs en las que, en muchos casos, resulta muy difícil encontrar los contenidos que se buscan, aunque sean informaciones muy sencillas.

Como se puede ver en la Tabla 12-1, en La Rioja sólo en el 52,38% de las páginas web de los municipios que han respondido al cuestionario se pueden hacer sugerencias, propuestas y quejas, siendo aún menor, el 42,86%, en las que se pueden realizar trámites. En el caso de Galicia, a pesar del mayor tamaño de los municipios de la muestra, tampoco los resultados son mucho mejores.

Tabla 12-1
 Contenido de las páginas Web municipales

Nº de municipios que permiten realizar gestiones a través de la Web municipal	Galicia	La Rioja
Trámites diversos	19 (46,34%)	9 (42,86%)
Sugerencias, propuestas y quejas	25 (60,98%)	11 (52,38%)
Otros	6* (14,63%)	0

Fuente: Elaboración propia.

(*) Básicamente: blogs, redes sociales y alertas, sms,...

Tabla 12-2
Contenido de las páginas Web municipales

Número de casos en los que se puede encontrar información relativa a:	Galicia	La Rioja
- Consejos sectoriales	5	4
- RPC/RPV	18	4
- Asociaciones	22	7

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al contenido de participación ciudadana lo que prima en las páginas web es la información sobre las asociaciones del municipio, lo que viene a demostrar el estadio inicial de la participación ciudadana en los ayuntamientos de ambas comunidades. Sobre la información de los consejos sectoriales hay que señalar que existen dos municipios en La Rioja, Haro y Autol, que no informan sobre ellos en su página web, lo que resulta inexplicable, ya que disponen de dichos consejos.

IV.- Asociacionismo

Más allá de la teoría y literatura existente sobre el tema, la práctica participativa a nivel local parece pasar mayoritariamente, por canales participativos de base colectiva o asociativa, reduciéndose mucho el margen para una participación formal individual, por lo que creemos que es de especial relevancia estudiar el tejido asociativo de los municipios.

Las asociaciones abren un nuevo espacio de encuentro, comunicación y participación social de los individuos. Configuran una determinada esfera social y refuerzan el poder de influencia que los individuos poseen sobre la esfera pública. Los ciudadanos al asociarse, pueden generar sinergias y procesos de empoderamiento que les dotan de una “nueva voz”, más fuerte y estructurada, que facilitará el contacto con los decisores políticos, para los cuales, en muchos casos, las asociaciones se acaban convirtiendo en el único interlocutor válido.

Pero a veces el político tiene una visión reduccionista, cuando no instrumental, del asociacionismo, de forma que no sólo olvida con frecuencia la importancia del sesgo participativo —todos aquellos que no están asociados quedan fuera del juego de la participación y la representación—, sino que también simplifica la realidad de

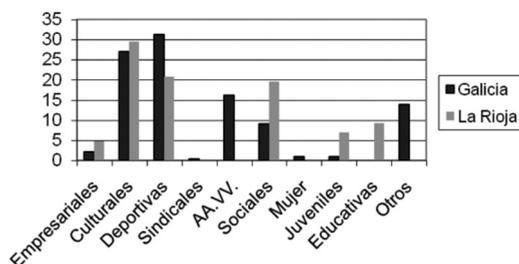
las asociaciones entendiendo que hablar de ellas es hablar de asociaciones de vecinos, habitualmente más cohesionadas y fuertes que otras, de forma que al sesgo participativo ya mencionado se habría de sumar otro sesgo entre las asociaciones ya que no todas participan por igual, sino que desde los municipios se prima la participación de unas sobre las demás (Fontcuberta y Ganuza, 2011).

Habitualmente se señala la invertebración social como rasgo definitorio de la sociedad española, característica propia de países con escasa experiencia democrática y los datos confirman una importante distancia en los indicadores empleados para valorar el tejido social de nuestro país en comparación con el de otras latitudes de extensas y consolidadas democracias. Así, mientras en los países escandinavos se llega a un 90% de ciudadanos con alguna afiliación asociativa, en España este porcentaje se reduce al 30% (Morales y Mota, 2006). Y si bien estas cifras pueden llevarnos a una valoración negativa sobre el tema, los números no permiten hablar de una crisis participativa entendida en este caso como un menor apoyo a las asociaciones. Las series históricas nos aproximan incluso a un cierto repunte en el grado de asociacionismo de la población en los últimos años en España.

Sin embargo, este estudio, en función de los datos que en él se utilizan, no permite hacer un análisis dinámico del asociacionismo, sino que los datos obtenidos nos ofrecen una foto fija, una panorámica sobre el tejido asociativo en La Rioja y Galicia. Ante la falta de datos fiables sobre el tema: registros rigurosos y accesibles sobre las asociaciones, información relativa al número de asociados, a las actividades desarrolladas por la asociación, etc.; las conclusiones de este estudio se fundamentan en la información obtenida a través del trabajo de campo (ver Anexo I), y tratar con estos datos debe ponernos sobre alerta de ciertos sesgos que tenemos que considerar, puesto que a menudo los registros no están actualizados y en ellos figuran tanto las asociaciones activas como otras sin actividad.

Hechas estas salvedades, la información de que disponemos nos muestra que, en ambas CCAA, al igual que en el conjunto de España (Morales y Mota, 2006), las asociaciones mayoritarias en número, como vemos en el Cuadro 2, son las culturales y deportivas. No en vano, las primeras suponen el 29,55% de las asociaciones registradas en La Rioja y el 27,04% de las de Galicia, mientras que las deportivas son las más numerosas en Galicia (31,2%) y ocupan el segundo lugar en La Rioja (20,86%). Les siguen en número las asociaciones de vecinos (AAVV) que en Galicia representan un 16,18% del total, datos que contrastan con los de La Rioja en donde hay un número mucho menor de AAVV, pero sin embargo, la Federación de Asociaciones de Vecinos de la Rioja, viene tradicionalmente asumiendo y desarrollando un importante papel político.

Cuadro 2
Principales áreas de desarrollo del asociacionismo (*)



Fuente: Elaboración propia.

(*) En el eje horizontal se recogen las áreas más comunes con presencia importante de asociaciones y en el eje vertical a proporción que representan sobre el total de asociaciones.

Otra forma de valorar la importancia de cada tipo de asociación es considerar la frecuencia con la que están presentes en el conjunto de los municipios. Así, las asociaciones deportivas siguen siendo las más frecuentes al estar presentes en el 85,36% de los municipios gallegos, mientras que en segundo lugar aparecen las AAVV (82,93%) y las culturales con el 80,49%. Como vemos, las diferencias son muy escasas pero siempre a favor de las AAVV, por lo que la vecindad parece ser el primer elemento aglutinador de los residentes en un territorio concreto, y a continuación le siguen de cerca las asociaciones relacionadas con el ocio²¹ y las de defensa de intereses sectoriales. Las diferencias que muestran los indicadores de frecuencia y volumen se deben a que las AAVV suelen ser de carácter territorial y excluyentes para los asociados, mientras que el resto de asociaciones al estar organizadas por sectores, permiten que una persona participe en más de una asociación. Así, los vecinos de un municipio, pueblo, parroquia o barrio, se concentrarán en una o dos asociaciones mientras que la variedad asociativa en cuestiones sectoriales (deporte, cultura, etc.) es mucho mayor y, como dijimos más arriba, habitualmente las AAVV son cohesionadas y fuertes y pueden llegar a constituir una plataforma útil desde la que presionar y negociar con las administraciones y los decisores políticos (Vázquez González, 2011), lo que puede resultar difícil desde otro tipo de asociaciones.

21. Siguiendo la tipología elaborada por Morales y Mota 2006; las asociaciones recreativas y de ocio se distinguen por la persecución de fines privados, los bienes y servicios producidos sólo benefician a quienes participan en dicha producción.

De todas formas, parece evidente que las asociaciones preponderantes en las dos comunidades pertenecen a la categoría definida por Morales como recreativas y de ocio, así vemos que en La Rioja las asociaciones culturales y deportivas están presentes en el 62% de los municipios, seguidas por las sociales y las educativas que se encuentran en el 43% de los municipios y las juveniles en el 33% y Galicia presenta cifras similares, las sociales están presentes en el 78,05% de los municipios, las juveniles en el 24,39% y las educativas en el 17,07%.

Por otra parte, hemos medido la densidad asociativa de los municipios, indicador que definimos en base al número de asociaciones por cada 10.000 habitantes a fin de poder valorar comportamientos asociativos diferenciados en función del tamaño del municipio y cuyos resultados se muestran en la Tabla 14.

Tabla 14
 Densidad asociativa

Tamaño del municipio	Densidad asociativa	
	Galicia	La Rioja
Más de 100.000 habitantes	0,91	4,52
De 50.000 a 100.000 habitantes	4,42	-
De 10.000 a 50.000 habitantes	4,86	7,03

Fuente: Elaboración propia.

En ambas CCAA nos encontramos con que la densidad asociativa es inversamente proporcional al volumen de población del municipio, lo que parece indicar que las asociaciones proliferan en mayor medida en núcleos de población medianos y pequeños, en los cuales los vecinos tienen más proximidad y contacto. Es de destacar, no obstante, la alta densidad asociativa de Logroño (4,52) en comparación con los municipios gallegos de similar tamaño (0,91).

Este movimiento asociativo, de forma general, no es autosuficiente y su supervivencia suele depender de las administraciones, las cuales aportan tanto recursos formativos y de gestión como recursos materiales (financiación, espacios, etc.). Así vemos (Tabla 15) que en ambas CCAA los municipios declaran mayoritariamente prestar apoyo a las asociaciones por diferentes vías, siendo las principales vías de apoyo: la información y asesoramiento, la cesión de equipamientos y el apoyo financiero. Este apoyo es ligeramente mayor en Galicia que en La Rioja —en sus tres apartados— si bien en La Rioja las vías de apoyo parecen estar más diversificadas y la colaboración de los municipios en la organización de actividades de las asociaciones es mayor.

Tabla 15
Vías de apoyo a las asociaciones por parte del municipio

Vías de apoyo a las asociaciones	Información y asesoramiento	Apoyo financiero	Cesión de equipamientos	Otros
Galicia	80,49%	70,73%	80,49%	12,19%
La Rioja	57,14%	61,9 %	66,67%	20%

Fuente: Elaboración propia.

(*) Otros apoyos al asociacionismo: cooperación en la organización de actividades.

Pero a veces, para promover el asociacionismo, puede no ser suficiente prestar apoyo a las entidades una vez creadas, sino que se han de crear las condiciones idóneas para que surja y se organice la agregación de intereses individuales a través de las asociaciones, y las administraciones locales pueden, en ese sentido, hacer una labor proactiva fomentando y promoviendo la asociación de ciudadanos para fines diversos. Y al preguntar a los municipios por la existencia de algún tipo de servicio para la organización o promoción del voluntariado, vemos que más de las tres cuartas partes de los municipios gallegos (78,57%) afirman disponer de servicios de este tipo, lo que no ocurre con igual frecuencia en La Rioja (9,67%). Esta elevada diferencia entre ambas comunidades creemos que se puede explicar por el menor tamaño de los municipios de La Rioja.

V.- Conclusiones

Del análisis de los datos de nuestras investigaciones podemos extraer algunas conclusiones preliminares. La primera es que aunque Galicia y La Rioja no han quedado al margen del proceso de difusión de mecanismos y experiencias participativas en el mundo local que se ha dado en otras partes de España, lo han hecho de una manera muy lenta y desigual, en tanto no se ha hecho uso de todos los mecanismos de participación utilizados en otros territorios, y los que se han utilizado se hizo de forma poco intensa. La segunda conclusión, que demuestra el atraso de estas dos comunidades con respecto a otras, como el País Vasco, Cataluña o Andalucía, es que ha sido en esta última legislatura (2007-2011) cuando realmente se está dando un impulso a las políticas de participación ciudadana, mientras que otros territorios llevan al menos una década promoviendo y utilizando la participación.

La tercera conclusión estaría relacionada con la relevancia del tamaño de municipio. Así, podríamos decir que el tamaño del municipio es el determinante más

importante en Galicia y La Rioja, como ocurre en otras comunidades, tanto de la probabilidad de que en un municipio se desarrollen experiencias participativas como del número y frecuencia con que se llevan a cabo. Los municipios de un cierto tamaño, tanto por sus mayores recursos económicos o institucionales como por su complejidad y diversidad, recurren con más frecuencia a la participación ciudadana, aunque se pueden encontrar excepciones en municipios pequeños, tanto en La Rioja —Rincón del Soto— como en Galicia —Amoeiro o Piñor—.

Se confirma también en esta investigación que la participación ciudadana no es patrimonio de ningún partido político y que aunque en España el protagonismo inicial de la puesta en marcha de procesos de participación ciudadana fue de la izquierda, ahora todas las fuerzas políticas los utilizan aunque se pueden observar diferencias en el tipo de mecanismo empleado y en su intensidad. En la mayoría de los casos la puesta en marcha de experiencias de participación ciudadana depende más de las actitudes y del carácter innovador de determinados dirigentes políticos y técnicos o de las relaciones que estos establecen con la sociedad civil, que de la posición de sus respectivos partidos.

En cuanto a los posibles mecanismos previstos para la participación de los ciudadanos en la vida pública local, hemos podido constatar que ninguno de ellos (consultas, audiencias, agenda 21, planes comunitarios, intervención en pleno,...) es utilizado con mucha frecuencia por los ciudadanos. Otro síntoma del bajo nivel de implicación ciudadana detectado tiene relación con los tipos de asociaciones mayoritarias con los que nos hemos encontrado —deportivas y culturales, que son de carácter principalmente lúdico—, y su escasa autonomía de recursos, lo que sugiere una baja implicación de la ciudadanía en el sostenimiento de las asociaciones en las que participa. Además, se aprecia en las respuestas recibidas que, en algunos casos, la participación es entendida como el contacto individual de los vecinos con los miembros del gobierno municipal, algo que nos parece preocupante puesto que esto nos puede estar indicando un cierto comportamiento clientelar o caciquil.

En lo que respecta al apoyo a las políticas de participación municipales desde niveles superiores de gobierno, hay que señalar que no existen en ninguna de las dos comunidades programas u órganos con este cometido. En este punto sí existen grandes diferencias con otras comunidades, como es el caso de Cataluña²², donde las instituciones públicas han asumido responsabilidades en esta materia.

22. Las políticas de participación ciudadana tuvieron un desarrollo inicial más amplio en Cataluña que en otras CCAA (Colino y del Pino 2003). Además, más recientemente, el gobierno catalán fue la primera CCAA en poner en marcha una Dirección General de Participación a nivel regional, en el año 2006, lo que significaba crear un espacio de impulso, seguimiento y evaluación de la participación en ese territorio. Desde la misma se pusieron en marcha procesos participativos a nivel autonómico, pero además se desarrolló una activa política de apoyo y fomento de la participación municipal.

Para finalizar, nos gustaría plantear ciertas preguntas, algunas de las cuales ya se han hecho en otras investigaciones sobre participación ciudadana: ¿Sería la participación municipal de estas dos comunidades muy diferente si contaran con unas políticas de participación por parte de sus gobiernos autonómicos? ¿Sería diferente la participación si los partidos políticos de los responsables de estos municipios contarán con políticas claras sobre esta cuestión y las dotaran de recursos? ¿Daría ello lugar a que los procesos participativos que pudieran disponer de más recursos y pudieran contratar apoyo externo o lograr mayor movilización? ¿En qué medida una mayor implicación participativa de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la gestión local, puede hacer que las políticas públicas mejoren sus impactos y la desafección política se reduzca? Nos parece que dar respuesta a estas preguntas no sólo sería un buen tema para posteriores investigaciones, sino además un punto de reflexión para los responsables políticos de estas dos comunidades.

VI.- Bibliografía

- ABERS, Rebeca (2001): *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- AJANGIZ, Rafael y MENDOZA, Asier B. (org.) (2008): *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*, Vitoria: Gobierno Vasco.
- ALGUACIL, Julio (2006): “Los desafíos del nuevo poder local: ¿hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad?”, en J. Alguacil (ed.), *Poder Local y Participación Democrática*, Madrid: El Viejo Topo.
- BRUGUÉ, Quim (2009a): “Una administración que habla es una administración que piensa”, en I. Celaya, et al. (coord.), *Participación Ciudadana...para una administración deliberativa*, Gobierno de Aragón, Zaragoza. En línea: <http://aragonparticipa.aragon.es/images/stories/Jornadas/presentacion_libro/libro_participacion_ciudadana.pdf> (consulta: 16 septiembre 2011)
- BRUGUÉ, Quim (2009b): “Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona: Editorial Ariel.
- CALLES, José A. y Pineda, CARMEN (2001): “Participación en los gobiernos locales de la Comunidad de Madrid: ayudas y subvenciones a las asociaciones”, ponencia presentada en el *V Congreso de Ciencia Política y de la Administración*, Tenerife, 16-18 septiembre.
- CASTEL GAYÁN, S. (2010): “La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias”, *Revista REALA*, 312: 183-208.
- CERNADAS, Andrés y FENTANES, Rocío (2004): “Cultura política e participación ciudadana en Administración local en Galicia”, *Revista Galega de Administración Pública*, 36: 77-107.

- CERNADAS, Andrés y FENTANES, Rocío (2007): “Gestión pública local, cultura política y participación ciudadana en Galicia”, *Revista de Estudios Locales*, 97: 64-83.
- CERNADAS, Andrés (2002): “*La participación ciudadana como elemento dinamizador de la gestión pública*”, *Tempos Novos*, 56.
- COLINO, César y DEL PINO, Eloisa (2003): *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*, Madrid: Fundación Alternativas.
- Comité de Ministros del Consejo de Europa, Recomendación 19 (2001): “La participación de los ciudadanos en la vida pública local”, *Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autnòmics i Locals*, (2002).
- DALTON, Russel J. (2004): *Democratic challenges, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- FEMP (2002): “La Participación Ciudadana en los Ayuntamientos. Memoria de la investigación sobre la implantación del área, sus recursos, su desarrollo orgánico, los niveles y ámbitos de participación y su entorno asociativo”, *Departamentos de Participación Ciudadana y de Estudios de la FEMP*, disponible en <<http://documentos.femp.es>> (consulta: 2 septiembre 2011)
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carlos J. y PINEDA NEBOT, Carmen. (2005): “Presupuesto ciudadano: un análisis sobre el desarrollo de la experiencia de participación presupuestaria en la ciudad de Logroño”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*: 33-34: 85-107.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carlos J. y PINEDA NEBOT, Carmen (2009a): “Los presupuestos participativos en España. Un estudio de caso: el Presupuesto Ciudadano de Logroño”, *Estudios de Sociología*, 14 (26): 191-213.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carlos J. y PINEDA NEBOT, Carmen (2009b): *Presupuesto Ciudadano: una experiencia de participación presupuestaria en la ciudad de Logroño*. Logroño: Instituto de Estudios Riojanos.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carlos J. y PINEDA NEBOT, Carmen (2010): “La sostenibilidad de los presupuestos participativos: el caso del Presupuesto ciudadano de Logroño” *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 148 (abril-junio): 159-189.
- FONTCUBERTA, Paloma y GANUZA, Ernesto (2011): “Características de los procesos participativos en los ayuntamientos andaluces”, en J. Font, *et al.*, *Democracia Local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces y Consejería de Gobernación.
- FONT, Joan y GALAIS, Carolina (2009): *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.

- FONT, Joan *et al.* (2011): “Democracia Local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces”, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces y Consejería de Gobernación. En línea: <http://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/IF002_11.pdf> (consulta: 5 octubre 2011)
- FRANCÉS, Francisco J.; GARCÍA, José T. y SANTACREU, Óscar A. (2007): “*Modelos participativos e innovación democrática local en los municipios valencianos*”, ponencia presentada en el IX Congreso Español de Sociología, Barcelona.
- FUNG, Archon (2004): *Empowered participation: reinventing urban democracy*, Princenton: Princenton University Press.
- Gobierno de Aragón (2011): “Mapa de Espacios Institucionales de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón. Revisión y actualización”, Gobierno de Aragón. En línea:<http://aragonparticipa.aragon.es/images/stories/2011/Espacios_Participacion/informe_actualizacion_espacios_participacion.pdf> (consulta: 7 septiembre 2011)
- GOMÀ, Ricard y FONT, Joan (2001): “La democracia local: un mapa de experiencias participativas” en J. Font(coord.), *Ciudadanos y decisiones* públicas, Barcelona: Ariel.
- GOSS, Sue (2001): *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change (Government Beyond the Centre)*, Londres: Palgrave.
- IESA (2006): “Observatorio de Participación Ciudadana de la provincia de Córdoba”, Junta de Andalucía. En línea: <<http://digital.csic.es/bitstream/10261/14386/1/Modelos%20de%20participaci%C3%B3n.pdf>> (consulta: 10 octubre 2011)
- IGOP (2005): “La Participació Ciutadana alts petits municipis”, Servicio de Estudios del IGOP. En línea: <http://www10.gencat.cat/drep/binaris/petitsmunicipis_tcm112-79446.pdf> (consulta: 4 de octubre 2011)
- KOOIMAN, Jan (2003): *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Ministerio del Interior (2011): “Resultados elecciones municipales de 2011”. En línea: <<http://www.infoelectoral.mir.es>> (consulta: 20 de octubre de 2011)
- MORALES, Laura y MOTA, Fabiola (2006): “La participación en Asociaciones: factores individuales” en JR. Montero *et al.* (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y Participación en España*. Madrid: CIS.
- MOUFFE, Chantal (2003): *La paradoja democrática*, Barcelona: Gedisa.
- NORRIS, Pippa (1999): *Critical citizens*, Oxford:Oxford University Press.
- NYLEN, William R. (2002): “Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil”, *Comparative Politics*, 34(2): 127-145.
- PARÉS, Marc, coord. (2009): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona: Ariel.

- PHARR, Susan J. y PUTNAM, Robert D. (eds.) (2000): *Dissaffected democracies What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton: Princeton University Press.
- PINEDA, Carmen (2005a): "La participación ciudadana en España en el contexto de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local", Ponencia presentada en *Jornadas sobre Participación Ciudadana*, Almería.
- PINEDA, Carmen (2005b): "Participación presupuestaria: las experiencias de Albacete, Logroño y Madrid", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 298-299: 333-356.
- PINEDA, Carmen (2011): "Mapa de Participación Ciudadana de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de La Rioja", *Revista Berceo*, 160: 21-45.
- PRATS, Joan (2005): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PRIETO-MARTÍN, Pedro (2010): "(e)Participación en el ámbito local: caminando hacia una democracia colaborativa", Sololá (Guatemala): Asociación Ciudades Kyosei. En línea:
<[http://www.ckyosei.org/docs/\(e\)ParticipacionEnElAmbitoLocal.CaminandoHaciaUnaDemocraciaColaborativa.pdf](http://www.ckyosei.org/docs/(e)ParticipacionEnElAmbitoLocal.CaminandoHaciaUnaDemocraciaColaborativa.pdf)> (consulta: 18 octubre 2011)
- PUTNAM, Robert D. (2000): *Solo en la bolera*, Barcelona: Galaxia-Gutemberg.
- RUANO, José M. (2010): "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana", *Política y Sociedad*, 47 (3): 93-108.
- SMITH, Ian *et al.* (2007): *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*, Bristol: The Policy Press.
- STOKER, Gerry (ed.) (2000): *The New Politics of British Local Governance*, Londres: McMillan.
- STOKER, Gerry (2006): *Why politics matters. Making democracy work*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- SUBIRATS, Joan *et al.* (2001): *Experències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- SUBIRATS, Joan. (2003): *Elementos de Nueva Política*, Barcelona: CCCB
- WAGENAAR, Hendrik (2007): "Governance, complexity and democratic participation: how citizens and public officials harness the complexities of neighbourhood decline", *The American Review of Public Administration*, 37: 17-50.
- WAINWRIGHT, Hilary (2005): *Cómo ocupar el Estado: experiencias de democracia participativa*, Barcelona, Icaria.

ANEXO I

NOTA DE CAMPO

Información cuantitativa

Selección y tamaño de la muestra

- Tanto en La Rioja como en Galicia se fija como objetivo básico que los municipios seleccionados representen al menos el 75% de la población residente en dicha comunidad autónoma y que el número de municipios encuestados no fuera en ningún caso menor que 30.
- Así, en La Rioja se seleccionaron todos los municipios de más de 1.000 h., 31 en total y que representan el 90,60% de la población de esta comunidad autónoma.
- En Galicia se eligieron los municipios de más de 10.000 h, 56 en total, y cuya población representa el 75,11% del conjunto de la población residente en Galicia.
- Se establece un ratio de respuesta no inferior al 50% para considerar satisfactorio el estudio.

Periodo de recogida de la información

- La información se recogió de 01/10/2009 a 30/07/2010 en La Rioja y de 01/03/2011 a 30/09/2011 en Galicia.
- Los datos cuantitativos se recogieron mediante cuestionario remitido a los secretarios de los municipios seleccionados. Dicha remisión se hizo por correo electrónico en el Caso de La Rioja y por correo ordinario en el caso de Galicia, adjuntando sobre con la dirección y el franqueo para la respuesta.
- En ambos casos, fue necesario hacer una gestión activa de los cuestionarios para obtener un volumen significativo de respuestas. Dicha gestión consistió en persuadir que se respondiera el cuestionario remitido, y para promover dicha respuesta se hicieron reiteradas llamadas telefónicas, se enviaron *e-mails* y se reenviaron los cuestionarios cuando fue necesario, hasta alcanzar un índice de respuesta superior al 50%.
- En La Rioja se obtuvieron 21 respuestas de 31 envíos (67,74 %), y en Galicia 41 respuestas de 57 envíos (71,93%).
- La información recogida fue introducida y procesada a través de la hoja de cálculo Excel para extraer los datos relevantes.

INFORMACIÓN CUALITATIVA

- En ambas comunidades autónomas se decidió recabar información mediante entrevistas selectivas a políticos municipales y a técnicos de la Administración Local, con el objetivo de que dicha información sirviera para complementar, verificar, matizar e interpretar los datos numéricos recogidos a través de los cuestionarios.
- Así, en ambas comunidades autónomas se entrevistó a :
 - Los responsables de política municipal de los principales partidos políticos presentes en los gobiernos municipales de la comunidad autónoma.
 - A técnicos de los municipios de mayor tamaño, políticos y técnicos de los municipios en los que se habían desarrollado procesos de participación ciudadana significativos o novedosos.
 - Técnicos de política municipal a nivel autonómico (FEGAMP en Galicia y FRM en La Rioja).
- Todas las entrevistas fueron realizadas en el lugar de trabajo de la persona entrevistada, fueron grabadas e íntegramente transcritas.
- La duración de las mismas se situó en un rango de entre 30 y 120 minutos
- A los entrevistados se les asegura que en ningún caso se incorporarán al texto del artículo frases o expresiones literales extraídas de dichas entrevistas.