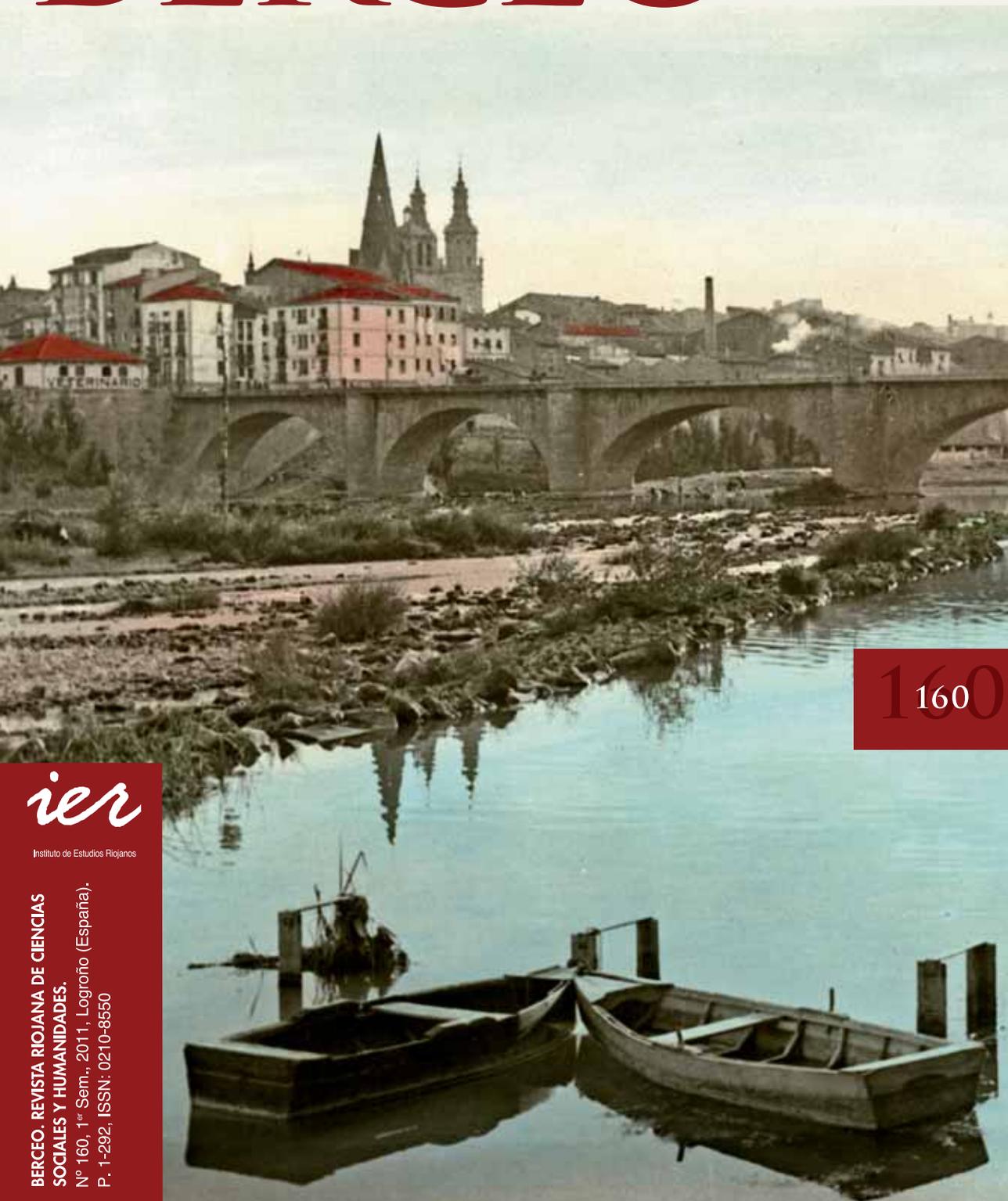


BERCEO

revista riojana de
ciencias sociales
y humanidades



160

ier

Instituto de Estudios Riojanos

BERCEO. REVISTA RIOJANA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES.
Nº 160, 1º Sem., 2011, Logroño (España).
P. 1-292, ISSN: 0210-8550

DIRECTORA

M^a Ángeles Díez Coronado

CONSEJO DE REDACCIÓN

Jean François Botrel
Jorge Fernández López
Ignacio Gil-Díez Usandizaga
Aurora Martínez Ezquerro
José Luis Pérez Pastor
Enrique Ramalle Gómara
Rebeca Viguera Ruiz

CONSEJO CIENTÍFICO

Don Paul Abbott (Universidad de California, EE.UU.)
Tomás Albaladejo Mayordomo (Universidad Autónoma de Madrid)
Sergio Andrés Cabello (Universidad de La Rioja)
Julio Aróstegui Sánchez (Universidad Complutense de Madrid)
Begoña Arrúe Ugarte (Universidad de La Rioja)
Eugenio F. Biagini (Universidad de Cambridge, Reino Unido)
Francisco Javier Blasco Pascual (Universidad de Valladolid)
José Antonio Caballero López (Universidad de La Rioja)
José Luis Calvo Palacios (Universidad de Zaragoza)
Juan Carrasco (Universidad Pública de Navarra)
Juan José Carreras (Universidad de Zaragoza)
José Miguel Delgado Idarreta (Universidad de La Rioja)
Jean-Michel Desvois (Universidad de Burdeos, Francia)
Rafael Domingo Oslé (Universidad de Navarra)
Pilar Duarte Garasa (Consejería de Educación, Cultura y Deporte)
Juan Francisco Esteban Lorente (Universidad de Zaragoza)
José Ignacio García Armendáriz (Universidad de Barcelona)
Claudio García Turza (Universidad de La Rioja)
Francisco Javier García Turza (Universidad de La Rioja)
Fernando Gómez Bezares (Universidad de Deusto)
Fernando González Ollé (Universidad de Navarra)
Ignacio Granado Hijelmo (Consejo Consultivo de La Rioja)
Isabel Verónica Jara Hinojosa (Universidad de Chile)
M^a Jesús Lacarra Ducaý (Universidad de Zaragoza)
M^a Angeles Libano Zumalacárregui (Universidad Pública del País Vasco)
Carmen López Sáenz (Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid)
Miguel Ángel Marín López (Universidad de La Rioja)
Manuel Martín Bueno (Universidad de Zaragoza)
Ángel Martín Duque (Universidad de Navarra)
Aurora Martínez Ezquerro (Instituto de Estudios Riojanos)
Gabriel Moya Valgañón (Patrimonio Nacional)
Miguel Ángel Muro Munilla (Universidad de La Rioja)
M^a Isabel Murillo García-Atance (Archivo Municipal de Logroño)
José Luis Ollero Vallés (Instituto de Estudios Riojanos)
Mónica Orduña Prada (Instituto de Estudios Riojanos)
Germán Orón Moratal (Universidad Jaime I de Castellón)
Miguel Panadero Moya (Universidad de Castilla- La Mancha)
José Paulino Ayuso (Universidad Complutense de Madrid)
Carlos Pérez Arrondo (Universidad de Zaragoza)
Micaela Pérez Sáenz (Archivo Histórico Provincial de La Rioja)
Antonio Prieto (Universidad Complutense de Madrid)
Luis Ribot García (Universidad Nacional de Educación a Distancia)
Emilio del Río Sanz (Universidad de La Rioja)
Jesús Rubio (Universidad de Zaragoza)
Santiago U. Sánchez Jiménez (Universidad Autónoma de Madrid)
José Miguel Santacreu (Universidad de Alicante)
Soledad Silva y Verástegui (Universidad del País Vasco)
José Ángel Túa Blesa Lalinde (Universidad de Zaragoza)
Isabel Uría Maqua (Universidad de Oviedo)
José Francisco Val Álvaro (Universidad de Zaragoza)

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Instituto de Estudios Riojanos
C/ Portales, 2
26071 Logroño
Tel.: 941 291 187 · Fax: 941 291 910
E-mail: publicaciones.ier@larioja.org
Web: www.larioja.org/ier
Suscripción anual España (2 números): 15 €
Suscripción anual extranjero (2 números): 20 €
Número suelto: 9 €

INSTITUTO DE ESTUDIOS RIOJANOS

BERCEO

REVISTA RIOJANA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES

Núm. 160



Gobierno de La Rioja
Instituto de Estudios Riojanos
LOGROÑO
2011

Berceo / Instituto de Estudios Riojanos - V. 1, nº 1 (oct. 1946).- Logroño: Gobierno de La Rioja: Instituto de Estudios Riojanos, 1946- .-v. ; il. ; 24 cm.
Trimestral, Semestral a partir de 1971.
Índices nº 1 (1946) - nº 111 (1986) - nº 132 (1996)
Es un suplemento de esta publ.: Codal. Suplemento literario.- nº 1 (1949) - nº 71 (1968)
ISSN 0210-8550 = Berceo
908

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de esta publicación pueden reproducirse, registrarse o transmitirse, por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea electrónico, mecánico, fotoquímico, magnético o electroóptico, por fotocopia, grabación o cualquier otro, sin permiso previo por escrito de los titulares del copyright.

Berceo se encuentra en las siguientes bases de datos bibliográficas, directorios y repositorios: APH (L'Année Philologique); CARDHUS PLUS (Sistema de clasificación de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y Humanidades); DIALNET (Portal de difusión de la producción científica hispana); ERIH (European Science Foundation History); ISOC (Ciencias Sociales y Humanidades, CSIC); LATINDEX (Sistema regional de información en línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal); MIAR (Matriu d'informació per a l'avaluació de revistes); MLA (Modern Language Association database); PIO (Periodical Index Online); REGESTA IMPERII (Base de datos internacional del ámbito de la historia); ULRICH'S (International periodical directory).

© Copyright 2011
Instituto de Estudios Riojanos
C/ Portales, 2. (26001 Logroño)
www.larioja.org/ier

© Imagen de cubierta: Vista general de Logroño y puente de Piedra, 1934.
Serie de Manuel Arribas. (Fondo Fotográfico del IER).

Diseño de Cubierta e interior: ICE Comunicación
Producción gráfica: Reproestudio, S.A. (Logroño)

ISSN 0210-8550
Depósito Legal LO-4-1958

Impreso en España - Printed in Spain

ÍNDICE

MIKEL AZURMENDI

Una aproximación al concepto de *superstición* en el s. XVI desde el libro de Castañega

Une approche à partir du livre de Castañega à la notion de superstition aux XVIè siècle

7-19

CARMEN PINEDA NEBOT

Mapa de participación ciudadana de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de La Rioja

Citizen participation map of the municipalities of the Autonomous Community of La Rioja

21-45

INMACULADA BENITO ARGAIZ

Enrique López Marín (Logroño, 1866-Madrid, 1919), colaborador del semanario *Madrid Cómico*

Enrique López Marín (Logroño, 1866-Madrid, 1919), contributor to the weekly magazine Madrid Cómico

47-72

SERAFÍN OLCOZ YANGUAS y MANUEL MEDRANO MARQUÉS

La expansión de los celtíberos, la conquista romana de Celtiberia y el final del estado federado de los celtíberos en el relato de Tito Livio

The expansion of the celtiberians, the Roman conquest of Celtiberia and the end of the federated state of the celtiberians in the story of Titus Livius

73-137

RAMÓN BARENAS ALONSO

La cristianización del territorio riojano: el espacio urbano

The christianization of La Rioja: the urban space

139-174

MIGUEL ZAPATER CORNEJO

El monasterio de San Julián de Sojuela y su entorno histórico

San Julián's monastery of Sojuela, and its historical environment

175-203

REBECA VIGUERA RUIZ

El castillo como construcción defensiva. Estado de la cuestión en torno a la historia de la fortaleza medieval de Enciso

Castles as defensive constructions. State of the art about the history of the medieval fortress of Enciso

205-226

PABLO SÁEZ MIGUEL

Espartero o el cincinato español. Historia de la candidatura a Rey del Duque de la Victoria (1868-1870)

Espartero or the spanish Cincinnatus. History of the candidacy to King of the Duke de la Victoria (1868-1870)

227-260

VARIA

ENRIQUE RAMALLE GÓMARA

Una visión antropológica del Auto de Fe de Logroño de 1610

263-273

RESEÑAS

277-283

MAPA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA*

CARMEN PINEDA NEBOT**

RESUMEN

La participación de los ciudadanos en la vida pública local es ya una realidad que no es posible obviar. Las experiencias y los mecanismos que se usan para ello son ya tan numerosos que es difícil saber cuándo y dónde se dan. Por eso, para los políticos, los gestores públicos y los ciudadanos de un territorio es cada vez más necesario tener una visión general sobre el papel de los órganos participativos existentes, su funcionamiento y su calidad democrática. Dar una visión general de la situación de la participación ciudadana en los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de La Rioja fue el objetivo de la investigación que ha servido para la elaboración de este artículo.

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

The participation of citizens in local public life is a reality that is not possible to obviate. The experiences and mechanisms used for this are now so numerous that it is difficult to know when and where they exist. So for politicians, public administrators and citizens of a territory it is increasingly necessary to have an overview on the role of existing participatory organs, their functioning and quality of democracy. Giving an overview of the

* Este artículo se basa en una investigación del mismo nombre financiada parcialmente con una ayuda concedida por el Instituto de Estudios Riojanos en el período 2009-2010, con referencia S-315. Quisiera agradecer la ayuda de todas las personas que en los ayuntamientos de La Rioja colaboraron con la investigación. Además quiero agradecer al profesor Andrés Cernadas su generosidad al facilitarme la documentación de su trabajo sobre la Participación Ciudadana en Galicia, que me ha sido de gran utilidad para esta investigación. Registrado el 20 de diciembre de 2010. Aprobado el 5 de mayo de 2011.

** Consultora independiente de Administraciones Públicas y Pesquisadora-profesora en el Grupo de Pesquisa "Controle Social do Gasto Público" de la Universidad de UNESP- FCL Araraquara SP (Brasil). carmenpinedanebot@hotmail.com.

status of citizen participation in the municipalities of the Autonomous Community of La Rioja was the objective of the research that has served for the preparation of this article.

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

1. INTRODUCCIÓN

La abstención electoral¹, la crisis de confianza en las instituciones y en los partidos², la complejidad de los entornos y la incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes (PINEDA, 2005a) son factores que, en los últimos veinte años, han provocado la necesidad de la puesta en marcha de mecanismos para la participación de los ciudadanos en la vida pública, sobretudo en el ámbito local (CONSEJO DE EUROPA, 2001). Al considerarlo el más adecuado para la renovación democrática, se perfila como el primer nivel donde lo particular pierde parte de su sentido y comienza a cobrar relevancia la dimensión de lo colectivo (RODRIGUEZ ÁLVAREZ, 2000; 2005).

En este sentido, los gobiernos locales han adoptado una amplia variedad de acciones para la promoción de una mayor participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia³ (FONT, 2001; NAVARRO, 2002; PINEDA, 2005c; NAVARRO ET AL., 2009). Utilizando en su intento de reestructurar las pautas de interacción entre el gobierno local y la sociedad civil diversas líneas: la creación de ámbitos de discusión en los que tienen cabida grupos de representación de intereses, como por ejemplo consejos consultivos u órganos de gestión descentralizada de servicios; la incorporación de actores privados a la provisión de servicios públicos municipales; y finalmente, los procesos tendentes a cooperar con las asociaciones civiles, mediante subvenciones, cesión de locales, etc. (PINDADO, 2005; 2008). Ello ha provocado que exista un escenario difuso y atomizado, en el que no se conocen, en muchos casos, los espacios de participación existentes ni por los propios vecinos del municipio donde se han puesto en marcha y menos, por supuesto, por ciu-

1. 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 37% en las últimas elecciones, las de 2007.

2. El barómetro del CIS de julio de 2010 señalaba, con un porcentaje de 19,8%, 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.

3. Ha sido en este ámbito en el que antes y con mayor intensidad se han venido produciendo iniciativas con el objetivo de hacer posible la incorporación de la ciudadanía a la esfera pública.

dadanos de otros municipios o por responsables políticos de otros niveles de gobierno.

La necesidad de poseer una mayor información hace necesario la elaboración de mapas⁴. Los mapas de participación son una herramienta de sistematización de la información relativa a las experiencias participativas existentes en un territorio. El hecho de disponer de estos mapas permite tener una visión general sobre el papel de los órganos participativos y su funcionamiento, combinando, además, el análisis a nivel local con el análisis a nivel autonómico. Además sirven para hacer un diagnóstico territorial del estado de la participación ciudadana, en base a parámetros de calidad democrática.

Conocer, describir y analizar la situación de la participación ciudadana en los ayuntamientos de más de 1.000 habitantes de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con el fin de establecer un panorama real, objetivo y detallado que pudiera servir para favorecer el intercambio de conocimiento sobre mecanismos y experiencias, animar la vertebración de redes de aprendizaje y apoyo mutuo para su expansión y, por que no, su progresiva instalación como política pública fue el objetivo principal de la investigación realizada, algunos de cuyos resultados se utilizarán en este artículo.

El artículo está estructurado en cuatro bloques. El primero, se refiere al concepto de participación, y a su necesidad; el segundo, a la metodología utilizada en la investigación. A continuación, se presentan algunos de los datos recogidos durante ella y, finalmente, hay un apartado de conclusiones.

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Al término participación se le han otorgado tantos significados y se ha usado en proyectos tan diversos que ha acabado por referirse a cualquier cosa o por no significar nada (PINDADO, 2008). Eso hace necesario explicitar claramente a que nos referimos cuando usamos este término. Para ello es necesario destacar cuatro ideas clave: a) la participación es una manera de gestionar los problemas; b) la participación se concreta en la generación de espacios para el diálogo; c) la participación no sustituye sino que complementa la democracia representativa y; d) la participación es, sobre todo, una mentalidad, una cultura, una manera de hacer (BRUGUÉ, 2008).

4. Algunos trabajos sobre este tema ha destacar son: AJANGIZ Y MENDOZA (2008); CALLES Y PINEDA (2001); CERNADAS Y FENTANES (2003); FEMP (2002); FRANCÉS Y GARCÍA (2007); IESA (2006); IGOP (2005); PINEDA (2002a); FONT Y GALAIS (2009); SUBIRATS ET AL (2001).

La participación, en cambio, no es: a) una forma de legitimar decisiones o actuaciones gubernamentales; b) una herramienta para gestionar la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos; c) no es ni un encuentro de mucha gente ni una encuesta.

La participación ciudadana es, siguiendo a PARÉS (2009): “todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público”.

2.1. ¿Por qué es necesaria la participación?

Esta es, según BRUGUÉ, la pregunta clave, la única que puede justificar los esfuerzos y energía que muchas personas han dedicado a promover la participación ciudadana. En primer lugar se necesita la participación porque sin ella no se puede gobernar. La participación es pues imprescindible, tanto porque ayuda a tomar las decisiones más adecuadas como porque logra las complicidades que incrementarán la eficiencia a la hora de ejecutarlas. En segundo lugar, la participación es importante porque crea ciudadanos y genera comunidad. La participación puede contribuir a juntarnos, a enseñarnos que los problemas colectivos reclaman respuestas colectivas. Puede, en definitiva, convertirnos en ciudadanos que forman parte de una comunidad (BRUGUÉ, 2008).

Existen múltiples metodologías e instrumentos para poner en práctica la participación ciudadana, en diferentes situaciones y con objetivos distintos. Aunque más allá del método concreto, lo que está en el fondo de cualquier proyecto es la organización de un diálogo y que éste sea informado y constructivo. Y para que pueda darse ese diálogo es importante: a) ofrecer a los participantes toda la información necesaria y hacerlo en un formato que les sea comprensible. También es imprescindible explicar con toda claridad de qué pueden hablar y de qué no. La falta de pedagogía se paga con desinterés ciudadano, mientras que la falta de honestidad deslegitima el proceso y tiende a frustrar las expectativas de los participantes; b) recibir los políticos de manera ordenada las aportaciones de los ciudadanos y las conclusiones de sus debates. En este punto lo importante no es la cantidad, sino la diversidad. En un debate lo importante no es el número sino asegurar la presencia de todas las voces, que cada perspectiva y cada colectivo encuentre el espacio para hacer llegar sus opiniones; y c) que los políticos tomen notas, analicen y sistematicen lo escuchado. También deben valorar qué incorporar y qué no en su decisión. Y, finalmente, deben retornar a los ciudadanos sus decisiones y explicarles las razones que justifican que algunas de sus aportaciones hayan sido tomadas en consideración y otras no. Los ciudadanos entienden un “no razonado” como respuesta, pero no toleran que se les ignore, que se les haya hecho perder el tiempo. Responder a las aportaciones de la ciudadanía es pues una última y crucial parte del proceso. Una parte a menudo descuidada pero sin la cuál todos los esfuerzos anteriores quedan sin sentido.

3. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo de la investigación fue analizar la situación de la participación ciudadana en los ayuntamientos de más de 1.000 habitantes⁵ de la Comunidad Autónoma de La Rioja (treinta y uno), con el fin de establecer un panorama real, objetivo y detallado de la misma.

La metodología⁶ utilizada ha sido una combinación entre análisis de documentación (incluyendo páginas web de los ayuntamientos, las sugerencias de los ciudadanos, las actas de las reuniones de los Consejos Sectoriales, las actas de las reuniones de los procesos participativos, las revistas municipales, las páginas web de las asociaciones, actas de plenos, consultas a reglamentos, documentación institucional y dossiers de prensa), encuesta⁷ (se distribuyeron por correo electrónico los cuestionarios entre cargos políticos o técnicos de los ayuntamientos objeto de estudio) y entrevistas con dos grupos de personas, por un lado, a responsables de temas de participación ciudadana municipal en el nivel de la comunidad (responsables de los principales partidos políticos y del gobierno de la comunidad)⁸ y, por otro, a los responsables políticos o técnicos de participación ciudadana de los diez municipios de mayor tamaño, los de más de 4.000 habitantes⁹.

En cuanto a las dificultades presentadas, cabe señalar que además de las que siempre presentan las investigaciones con ayuntamientos (dispersión, retraso en las respuestas, pérdida del cuestionario, correo electrónico no utilizado, cambio en la dirección de correo,...), se unió en ésta el hecho del gran número de municipios de pequeño tamaño de población que presenta esta Comunidad. Estos municipios presentan grandes dificultades de personal y de medios y, además, no están acostumbrados a que se les planteen cuestiones de este género.

5. Se ha descendido hasta los municipios de más de 1.000 para conseguir una muestra significativa dada la distribución territorial de La Rioja. La Comunidad Autónoma de La Rioja es una comunidad uniprovincial, con un territorio de apenas 5.000 km² y 317.501 habitantes, que sufre un proceso de concentración de la población similar al resto de España. Tanto es así que el 76,7% de los habitantes de esta región vive en alguno de los diez municipios más poblados de la comunidad autónoma y sólo un municipio, Logroño, supera los 150.000 habitantes y acoge, por tanto, a casi la mitad de la población riojana.

6. Para la investigación se ha utilizado fundamentalmente el modelo utilizado en el trabajo de CERNADAS Y FENTANES (2003,2004 Y 2007).

7. Debido a las diferencias de tamaño de los municipios y con el fin de poder conseguir un mayor número de respuestas se optó por enviar un cuestionario más extenso para los ayuntamientos de más de 4.000 habitantes y otro más reducido para los restantes ayuntamientos.

8. Se realizaron tres entrevistas.

9. Se consiguió realizar entrevistas a responsables de ocho municipios, solamente en el caso de dos (Najera y Lardero) fue absolutamente imposible conseguir que me recibieran, a pesar de los innumerables intentos.

Para construir los indicadores que sirvieran de base para analizar el estado de la participación ciudadana, 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, etc.

Tal como muestra el Cuadro 1, el índice de respuesta ha sido elevado y altamente significativo, tanto por lo que al universo de estudio se refiere, ya que los 31 municipios que lo componen representan el 90,6 % del conjunto de la población de La Rioja, como por la población representada por los 21 municipios de los cuales se obtiene respuesta, que representa el 88 % del total, lo que nos permite disponer de un volumen adecuado de información para elaborar indicadores e intentar dar respuesta a las principales preguntas planteadas.

Cuadro 1. Población encuestada

	Población total de La Rioja	Población de los municipios encuestados	Población de los municipios no encuestados	Población de los municipios que responden la encuesta	Población de los municipios encuestados que no responden
Cifras absolutas	317.501	287.663	29.838	253.385	34.318
%	100 %	90,60%	9,40%	88,08%	11,92%

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

Vemos también, que de los 31 municipios que componen la muestra, obtenemos respuesta de 21, lo que representa un índice de respuesta del 67,74 %, que supone un índice muy elevado, que nos aporta una importante evidencia empírica a la hora de hacer los correspondientes análisis.

4. DIMENSIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Para el análisis se ha optado por un diseño analítico centrado en las dimensiones de la participación ciudadana porque parecía más correcto, ya que éstas pueden interactuar a la vez y además facilita un análisis más completo. Las dimensiones que se distinguen son tres: la simbólica o conceptual, la substantiva y la operativa (AJANGIZ y MENDOZA, 2008).

La dimensión simbólica de la participación abarca 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 cual ha sido su grado de compromiso formal al respecto.

La dimensión substantiva verifica 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 cuales 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 corresponde 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, su eficacia en la resolución de los problemas diagnosticados. Esta dimensión, que 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 cual ha sido el auténtico significado de la participación, es decir, su expresión y repercusión, no ha podido ser realizada, tanto por la escasez de medios como por la falta de tiempo. Sería deseable que se analizara en posteriores investigaciones.

4.1. Dimensión simbólica

Se han establecido tres indicadores para registrar la dimensión simbólica o compromiso formal en relación a la participación ciudadana: la existencia de concejalía de participación ciudadana, la existencia de registro de asociaciones y la aprobación del reglamento de participación ciudadana. Podrían y deberían ser más los indicadores, pero con ello entraríamos en un terreno cualitativo que exige otro tipo de instrumentos.

4.1.1. Concejalía de Participación Ciudadana

Tal como nos muestra el Cuadro 2, vemos que 6 municipios, el 28,6% de los que han respondido, disponen de una 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.

Cuadro 2. Municipios que cuentan con Concejalía de Participación Ciudadana

	SÍ	NO	NS/NC
Dispone de Concejalía de Participación Ciudadana	6 (28,6%)	15 (71,4%)	0
Esta prevista su creación durante el próximo mandato	1	14	

Fuente: *Elaboración propia.*

De las 6 concejalías que hay, 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 creadas después de las últimas elecciones municipales. 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.

Cuando no existe esta concejalía, la participación ciudadana se suele adscribir a alguna otra concejalía en la mayoría de los casos, o también a la propia Alcaldía, tal como nos muestra el Cuadro 3.

Cuadro 3. Cuando no existe Concejalía ¿a quién está adscrita la Participación Ciudadana?

¿A quién está adscrita la Part.	A un Concejal delegado	A una Jefatura administrativa	A la Alcaldía	Otros/Ns/Nc
Nº de casos	3		2	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, 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.

En el caso de La Rioja, a diferencia de lo que ocurre en estudios referidos a otras Comunidades Autónomas (CERNADAS y FENTANES, 2003), el tamaño del municipio se muestra como una variable explicativa significativa (NAVARRO, 2002), tal como se observa en el Cuadro 4. En él se ve que la mayoría de los municipios de más de 5.000 habitantes tienen Concejalía de Participación Ciudadana. En el caso de Lardero aunque no hay Concejalía de Participación Ciudadana, sí que existe un Concejal Delegado de Juventud, Deportes y Asociaciones.

Cuadro 4. Existencia de Concejalía de Participación Ciudadana y tamaño del municipios

Población	≤ 1.000 h.	De 2.000 a 5.000h	De 5.000 a 25.000h	≥ 100.000 h.	Totales
Número de municipios encuestados	10	12	8	1	31
Número de municipios con Concejalía			5	1	6
% de municipios encuestados con Concejalía			62,5%	100%	

Fuente: *Elaboración propia.*

4.1.2. 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, etc. Del cuestionario se desprende que sólo 7 de los 21 que han respondido afirman tener registro de asociaciones, por tanto sólo el 33% 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.

4.1.3. Reglamento de Participación Ciudadana

La aprobación del reglamento de participación ciudadana es un indicador más centrado en la identificación del compromiso institucional al respecto. 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 Cuadro 5 en La Rioja, a diferencia de lo que ocurre en otras regiones, el número de ayuntamientos que tienen aprobado Reglamento de Participación es muy bajo, solamente el 19% de los que han respondido lo tienen.

Cuadro 5. Reglamento de Participación Ciudadana

	SÍ	NO	NS/NC
¿Dispone el municipio de Reglamento de Participación Ciudadana?	4 (19%)	17 (81%)	0
Está prevista su creación durante el próximo mandato?	2		

Fuente: *Elaboración propia.*

A nivel nacional 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 estos reglamentos obedecía a un interés por canalizar la participación, pero también respondían a una voluntad de desarrollo normativo de la propia Ley de Bases de Régimen Local. Ello pudo condicionar tanto su contenido como su aplicación posterior. 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 manifestarse. En las entrevistas pudimos constatar esta realidad, al manifestar varios responsables la necesidad que han constatado de introducir cambios para adaptarlos a la nueva realidad y que tuvieran aplicación.

Una situación distinta es la de los municipios de Haro, Calahorra y Arnedo, los cuales no se habían planteado la elaboración de un reglamento hasta que no han puesto en marcha una concejalía (FEMP, 2002), siendo Arnedo el que va más adelantado de los tres, al tenerlo aprobado desde el 2007. Los otros dos indicaron que ya lo tenían redactado y que esperaban aprobarlo pronto, pero sin confirmar una fecha.

Si se observa la cantidad y las fechas de aprobación de los diferentes reglamentos, parece claro que, en general, en la Rioja se ha desarrollado bastante poco la dimensión simbólica de la participación. Es en esta última legislatura cuando realmente se está comenzando a dar un pequeño impulso a la aprobación de Reglamentos.

Sería necesario que 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 de-

sincentivador de la participación, lo que forzaría a la búsqueda de otros espacios de participación más dinámicos y adaptados a las necesidades de sus destinatarios.

4.2. Dimensión substantiva

Hemos definido dimensión substantiva como creación de espacios de participación ciudadana. Pero, ¿qué entendemos por espacios de participación ciudadana? Una clasificación habitual es la que se realiza en función de la base que sustenta la participación ciudadana: 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 teniendo una base mixta, asociativa e individual.

Los mecanismos de base asociativa operan con el tejido asociativo en tanto que representación de la ciudadanía. 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...).

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 de 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 ciudadana.

En Haro, el Concejal de Hacienda habló en la entrevista de 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, consideran los resultados muy positivos.

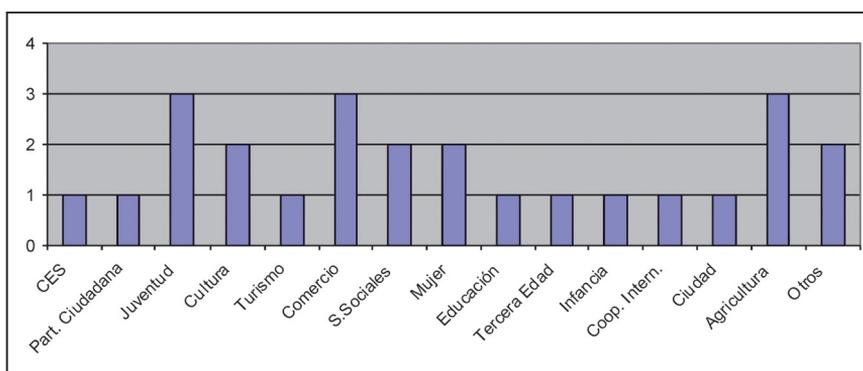
Los Consejos Sectoriales son un instrumento de base asociativa “cuya finalidad es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles” siendo el mecanismo más común “el de un consejo o comisión que cuenta generalmente 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 periodi-

cidad de las reuniones y atribuciones muy cambiantes según los casos” (FONT, 2001).

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 relevancia, 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.

En La Rioja, como podemos ver en el Cuadro 6, existe una gran diversidad de sectores en los que se han creado consejos sectoriales, con predominio de tres de ellos: juventud, comercio y agricultura. Éste último es una muestra de la importancia que sigue teniendo la agricultura y todo lo relacionado con ella en los municipios de La Rioja. 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 6. Sectores en los que se han creado Consejos Sectoriales



Fuente: *Elaboración propia.*

Si analizamos el número de consejos por municipio (Cuadro 7), nos encontramos un elevado grado de asociación entre el número de consejos y el tamaño del municipio.

Cuadro 7. Número de consejos y tamaño del municipio

Población	≤ 1.000 h.	De 2.000 a 5.000h	De 5.000 a 25.000h	≥ 100.000 h.	Totales
Número de municipios encuestados	10	12	8	1	31
Nº de municipios con Consejos Sectoriales		2	3	1	6
Nº total de consejos		4	8	7	19
Media de Consejos por municipio con Consejos		2	2,67	7	3,16

Fuente: *Elaboración propia.*

Observamos que el 80,6 % de los municipios no disponen de ningún Consejo Sectorial en funcionamiento, ni declaran intención de crearlo en el próximo mandato. 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 municipios. Es importante reseñar aquí 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...) 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 Logroño existen Consejos de Distrito y Consejo de Ciudad al haberse incorporado en 2004 a la Ley 57/2003 de Medidas de Modernización del Gobierno Local. Esta ley establecía para los municipios de gran población la obligatoriedad de establecer distritos, como órganos de gestión descentrada 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.

En el caso de los demás municipios, sólo Arnedo cuenta desde febrero de este año 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...”.

Los mecanismos de base mixta compatibilizan y combinan la presencia de entidades y personas en un mismo canal participativo. En todo caso, 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.

No existe en La Rioja ningún municipio que posea un Plan Comunitario, en cuanto 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.

Las primeras ideas generales compartidas por la mayoría de los participantes en la elaboración del Plan Estratégico de Logroño son “Logroño es accesible, fácilmente transitable, cómoda para pasear. Socialmente integrada y participativa, bien comunicada con el exterior. Tiene buena imagen y fácil de identificar, con buena calidad de vida. Logroño es una ciudad económicamente sostenible y tecnológicamente avanzada. Desde el punto de vista urbano sobresale por el equilibrio”. Se pretende que estas ideas sean el punto de partida, la marca o el distintivo del Logroño que se quiere potenciar. También se pretende que, Logroño 2020, sea innovación en la forma de elaborarlo mediante la utilización de las nuevas tecnologías en el proceso de participación, comunicación y divulgación. La presencia del portal www.log2020.org, la utilización de las nuevas herramientas 2.0, blog, Facebook y Twitter permitirá una participación directa de los ciudadanos, a través de las redes sociales, así como la difusión a colectivos y a logroñeses que están fuera de la ciudad.

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 Jornada 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 una asistencia técnica externa que no fue capaz de preparar y apoyar al personal del ayuntamiento que debía mantener las experiencias en marcha.

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 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 gente a los mecanismos participativos. Un ejemplo serían los métodos ligados a la democracia directa: referéndum y consultas populares, asambleas ciudadanas, etc.

Por último, están los mecanismos de tipo o base territorial que 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.

4.2.1. *Presupuesto Participativo*

De los municipios encuestados, dos de ellos llevan a cabo experiencias de presupuesto participativo, son Logroño (FERNÁNDEZ Y PINEDA, 2009a; 2009b; 2010) y Santo Domingo de la Calzada, ambos gobernados 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. 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.

4.2.2. *Audiencias*

Sólo se han detectado dos casos en los que se realizan audiencias regulares y periódicas en las que los 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, Logroño y Santo Domingo de la Calzada.

Desde los otros municipios consultados 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.

4.2.3. *Teléfonos de información municipal 010*

Sólo dos municipios de mayor tamaño, Logroño y Arnedo, 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. Estos teléfonos no son gratuitos en ninguno de los casos y el coste de la llamada es a precio de llamada local o bien ligeramente superior.

4.2.4. *Consultas puntuales y mecanismos ad hoc*

De todos los municipios 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 ta-

maño, 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 y le acerca de alguna manera al grupo de los ayuntamientos de mayor tamaño.

4.2.5. *Intervención en los Plenos*

Sólo ocho ayuntamientos de los veintiuno, respondieron que 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 Logroño sólo se utiliza a veces, en Villamediana de Iregua poco y en Autol nunca. 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. 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. Parece que los cambios no han provocado los resultados esperados (FERNÁNDEZ Y PINEDA, 2009b).

4.2.6. *Páginas Web*

De los 31 municipios encuestados, 28 (90%) disponen de página Web, la mayoría de las cuales 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 los Cuadros 8-1 y 8-2.

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

En la investigación se ha apreciado, al realizar el primer análisis, la pobreza de contenidos de la mayor parte de las páginas web. Se observa que se han puesto en marcha en una época en la que las páginas web tenían otro formato e incluían otro tipo de información y que no se han modificado desde entonces (GOBIERNO DE LA RIOJA Y FUNDARCO, 2005). Fue

muy difícil encontrar los temas que se buscaban, aunque fueran informaciones muy sencillas.

Como se puede ver, en sólo el 52% de las páginas web de los municipios que han respondido al cuestionario se pueden hacer sugerencias, propuestas y quejas, siendo aún menor, el 43%, en las que se pueden realizar tramites.

Cuadro 8-1. Contenido de las páginas Web municipales

En la Web se pueden realizar:	Trámites diversos	Sugerencias, propuestas y quejas	Otros*
Nº de casos	9	11	

(*) Básicamente, foros, chats, encuestas y consultas virtuales.

Fuente: *Elaboración propia*.

Cuadro 8-2. Contenido de las páginas Web municipales

En la Web municipal se puede encontrar información relativa a	Consejos sectoriales	RPC/RPV*	Asociaciones
Nº de casos	4	4	7

* RCP: Reglamento de Participación Ciudadana; RPV: Reglamento de Participación Vecinal.

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 La Rioja. Sobre la información de los consejos sectoriales hay que señalar que existen dos municipios, Haro y Autol, que no informan sobre ellos en su página web, lo que resulta inexplicable, ya que disponen de ellos.

5. ASOCIACIONISMO

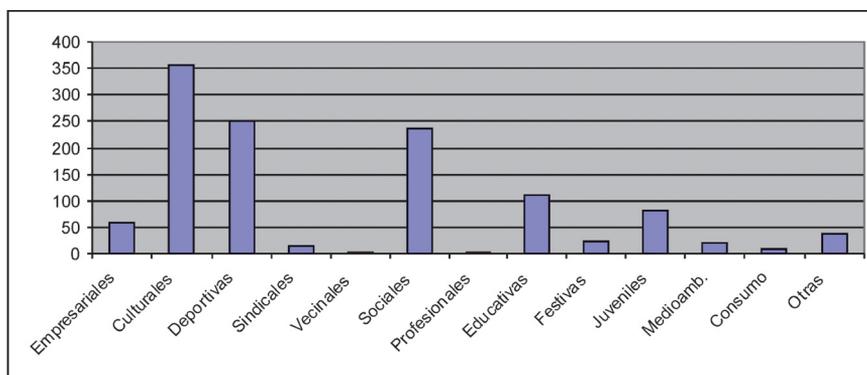
La vitalidad y fortaleza de una sociedad depende del grado de pluralismo social y de la densidad del tejido asociativo que sustentan la acción social en la esfera pública. Las asociaciones voluntarias son consideradas el principal elemento constitutivo del capital social de una comunidad, destacando su carácter productivo en la obtención de fines sociales y colectivos que no serían alcanzables en su ausencia.

Por esta razón, las asociaciones aparecen como actores claves de la vertebración de la sociedad, ofreciendo a las personas la posibilidad de ejercer de manera activa su condición de ciudadanos y ciudadanas, de gestionar su parte de poder colectivamente.

Si analizamos las características y densidad del tejido asociativo en La Rioja, podemos apreciar la convivencia entre organizaciones premodernas y posmodernas y el progresivo incremento de estas últimas. Entre las asociaciones de creación más reciente se aprecia, además, un cambio de estrategia, que hace que se aproximen más al modelo de organización prestadora de servicios, al tiempo que se abandona el modelo de la militancia activa.

Aunque no se ha hecho un estudio específico sobre asociaciones, podemos sacar algunas conclusiones de los resultados obtenidos con las respuestas a los cuestionarios. Como podemos ver en el Cuadro 9-1, el mayor porcentaje de asociaciones se corresponde con las asociaciones culturales (29,55%), seguido de las deportivas (20,86%) y, a continuación, de las sociales (19,53%). A bastante distancia se encuentran las educativas (9,27%), las juveniles (6,87%) y las empresariales (4,71%). Mientras que las asociaciones vecinales y profesionales aparecen en un número muy reducido de casos. Lo que se asemeja a los resultados a nivel nacional¹⁰.

Cuadro 9-1. Principales áreas de desarrollo del asociacionismo

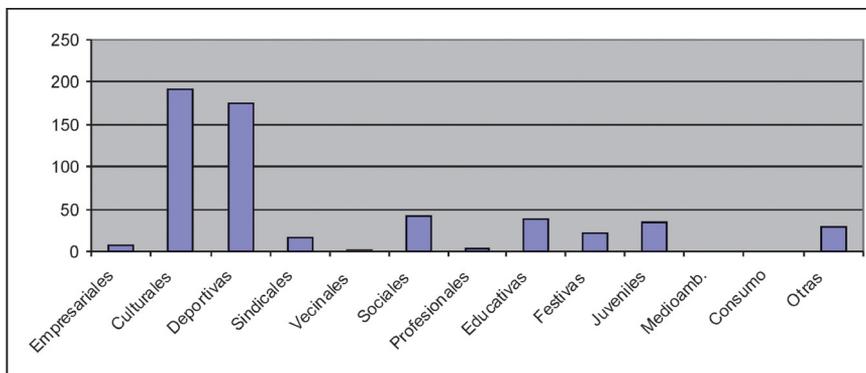


Fuente: *Elaboración propia.*

Si eliminamos las asociaciones de Logroño, vemos en el Cuadro 9-2 que se mantienen como mayoritarias las culturales, que aumentan las deportivas y que sufren un descenso muy fuerte las sociales.

10. España muestra niveles de asociacionismo bastante bajos: tres de cada cuatro ciudadanos españoles asegura no pertenecer a ningún tipo de asociación de carácter voluntario (GÓMEZ FORTES ET AL., 2010).

Cuadro 9-2. Principales áreas de desarrollo del asociacionismo
(sin Logroño)



Fuente: *Elaboración propia.*

La importancia y el número de las asociaciones culturales y deportivas creemos que tiene mucho que ver con el valor que en todos los municipios riojanos se ha dado a las políticas culturales y deportivas. Ello ha hecho que todos cuenten con unos servicios culturales y deportivos más propios de ciudades de mayor tamaño. Es curioso ver que municipios medianos o pequeños de La Rioja tienen o están construyendo piscinas climatizadas y que existen teatros municipales con una amplia programación¹¹.

También se ha querido medir la densidad asociativa (número de asociaciones por cada 1.000 habitantes), que es uno de los indicadores fundamentales utilizado para identificar cuando nos encontramos ante una comunidad cívica. Aunque se trata de un indicador muy simple, que esconde problemas tanto de tipo empírico (puede estar midiendo los incentivos que tienen los grupos para legalizarse o la eficacia de las administraciones a la hora de registrar o dar de baja a estos grupos) como sustantivo (¿qué nos está diciendo exactamente que haya más asociaciones por habitante? ¿es realmente un indicador de un “rico tejido asociativo?”), su progresiva adopción generalizada y el hecho de que sin duda tiene algún significado real nos lleva a considerarlo un aspecto a analizar.

En el cuadro 9-3 podemos ver los índices de densidad asociativa de los municipios de mayor tamaño de La Rioja. Es Alfaro, seguida de Calahorra y Arnedo los que tienen unos índices más altos de densidad asociativa. Siendo Villamediana de Iregua el que tiene unos índices más bajos, quizá por el hecho de ser un municipio que, debido a su proximidad con Lo-

11. En algún ayuntamiento indicaron que, en relación al número de habitantes, tenían una mejor programación que en Madrid.

groño, ha crecido mucho en poco tiempo, lo que le ha impedido poseer un entramado social comparable a otros municipios de su tamaño.

Cuadro 9-3. Densidad asociativa municipios de mayor tamaño

Municipio	Nº asociaciones	Población	Densidad asociativa
Logroño	678	150.071	4,52
Calahorra	184	24.338	7,56
Arnedo	110	14.289	7,70
Haro	50	12.203	4,10
Alfaro	85	9.727	8,74
Santo Domingo de la Calzada	32	6.698	4,78
Villamediana de Iregua	10	6.032	1,66
Autol	21	4.166	5,04

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

Esa situación se aprecia claramente cuando vemos en el Cuadro 9-4 que municipios con una población más pequeña tienen unos índices más altos de densidad asociativa, como es el caso de Rincón del Soto o San Asensio. Estos municipios tienen unos índices que en algunos casos doblan a los de otros municipios de mayor tamaño.

Cuadro 9-4. Densidad asociativa municipios de menor tamaño

Municipio	Nº asociaciones	Población	Densidad asociativa
Rincón de Soto	40	3.710	10,78
Fuenmayor	17	3.159	5,38
Cervera del Río Alhama	24	2.939	8,17
Aldeanueva de Ebro	8	2.774	2,88
San Asensio	14	1.284	10,90
San Vicente de la Sonsierra	6	1.155	5,19

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

Para conocer el estado de salud del asociacionismo y su relación con los ayuntamientos, parece útil analizar los mecanismos de colaboración de éstos con las asociaciones registradas. En el caso de La Rioja, las principales vías de apoyo son, en este sentido, la cesión de equipamientos, la información o asesoramiento y el apoyo financiero.

Cuadro 10. 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*
%	12 (57,14%)	13 (61,9 %)	14 (66,67%)	4 (20%)

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

Fuente: *Elaboración propia.*

De todos los municipios encuestados, sólo uno de ellos declara no colaborar de ninguna manera con las asociaciones. En los demás casos, sin distinción de tamaño, se produce colaboración de una o varias maneras, tanto con asesoramiento e información como con apoyo financiero y cesión de locales.

En cambio, sólo tres municipios (Logroño, Calahorra y Arnedo) dicen disponer de algún servicio de voluntariado. En el caso de Logroño, desde el principio de su mandato, la nueva Concejala de Participación Ciudadana, Inmaculada Sáenz, ha seguido una activa política de fomento del voluntariado.

6. CONCLUSIONES

A la luz de los resultados se puede apreciar que la participación ciudadana en los ayuntamientos de La Rioja no ha alcanzado todavía la madurez esperada, los mecanismos de participación no se hallan suficientemente implantados, estos mecanismos –cuando existen- son fundamentalmente de base asociativa mientras que se cuenta con pocos mecanismos de participación de base individual –o mixta- de relevancia y tampoco nos encontramos con demasiadas iniciativas innovadoras. Se percibe, también, un escaso interés en incorporar y utilizar los diferentes mecanismos de participación en la gestión pública local tanto en lo que se refiere al diseño de las políticas como a los procesos de implementación de estas políticas.

El tamaño del municipio es la principal variable explicativa del desarrollo de la participación ciudadana. En cambio, el partido político encargado del gobierno municipal no aparece como una variable explicativa clara, existiendo poca diferencia entre los dos partidos mayoritarios. En esa pequeña diferencia es el PSOE el que presenta una mayor vinculación con la participación ciudadana

Como ocurre en otros lugares, los gobiernos locales de La Rioja parece que empiezan a optar claramente por favorecer los mecanismos de participación de base asociativa frente a los mecanismos de base individual. A los gobiernos, generalmente, les resulta más fácil interactuar con grupos organizados con capacidad para incidir y movilizar, que hacerlo con ciudadanos individuales que sólo se representan a sí mismos. Ello se puede apreciar en que, mientras los consejos, mesas o foros sectoriales se hallan implantados

en algunos municipios, no ocurre lo mismo con los mecanismos de participación de base individual. No se han encontrado apenas experiencias de base individual dignas de mención, con la excepción de la puesta en marcha del Presupuesto Participativo de Santo Domingo de la Calzada¹².

Pero, a pesar de la relevancia de otros factores como son la historia de los movimientos sociales o las características de los diferentes municipios, el personalismo que se alcanza, en general, en los gobiernos municipales determina que el talante de las personas que gobiernan sea además un factor decisivo a la hora de poner en marcha políticas de participación. Hemos visto como los principales partidos políticos presentes en la comunidad muestran sensibilidades muy similares frente a la participación ciudadana y que, en la mayoría de los casos, son la personalidad y el talante del alcalde o de un determinado concejal lo que lleva a poner en marcha un determinado proyecto de participación, con un gran coste, generalmente, de esfuerzo y trabajo personal.

Para que la participación ciudadana no sea sólo un proyecto personal de unas pocas personas, sino una política pública generalizada es necesario y urgente que el Gobierno de la Comunidad desarrolle una política de participación ciudadana en colaboración con los ayuntamientos. El Gobierno de la Comunidad debe jugar un papel importante en el desarrollo y la mejora de la gestión de la participación en los municipios. Su ayuda hará posible que se produzca, con mayor rapidez, una expansión de la participación ciudadana en los ayuntamientos de mayor tamaño y permitirá que en los de tamaño más pequeño pueda comenzar a hablarse de participación ciudadana.

Algunas de las medidas de apoyo podían ser: cursos de formación, ayuda económica para la contratación de personal, difusión de información sobre la participación ciudadana, creación de una página web con información sobre participación ciudadana, creación de foros de debate e intercambio de experiencias entre los Ayuntamientos, ayudas para modernizar las páginas web, creación de oficinas de atención ciudadana...

También los partidos políticos de La Rioja deben asumir medidas claras de apoyo a la transparencia y participación ciudadana en la vida pública local. Para ello deberían formar sobre estas cuestiones a sus electos locales, celebrar jornadas de reflexión sobre estos temas, favorecer el intercambio de experiencias mediante reuniones de sus electos locales, crear espacios de información...

Pero además del trabajo de la Comunidad Autónoma y de los partidos políticos, no hay que olvidar que el principal esfuerzo lo deben realizar los propios ayuntamientos, al ser ellos los máximos responsables de la parti-

12. El proyecto de Presupuesto Participativo se puso en marcha en 2008. La experiencia está teniendo mucha aceptación entre los vecinos, al percibir éstos que las propuestas por ellos presentadas y priorizadas han sido realizadas.

cipación de sus vecinos en la vida local. Por tanto, deben aplicar medidas de fomento de la participación ciudadana, crear espacios de encuentro y reflexión, elaborar planes de participación ciudadana, poner en marcha proyectos de participación, apoyar con medios económicos y de personal a las áreas de participación ciudadana...

Todos estos actores –ayuntamientos, Comunidad y partidos políticos– deben tener presente que el incremento de la participación de los ciudadanos permite acortar la distancia entre ellos y las instituciones, mejorar la comprensión ciudadana de los asuntos públicos, estimular la responsabilidad por las necesidades y los problemas colectivos, reducir las diferencias en la distribución del poder e incluso dotar a las decisiones públicas de mayor legitimidad. En estos momentos en que nos encontramos en una situación de crisis económica, agudizada aún más en el caso de los gobiernos locales, se hace todavía más necesaria la colaboración de todos para salir de ella. Es el momento, por tanto, de contar con los ciudadanos.

Pero, a pesar de todos los problemas y dificultades que presenta la participación ciudadana en los ayuntamientos de La Rioja, el hecho que muchas de las iniciativas existentes se hayan desarrollado durante el último mandato de los actuales equipos de gobierno nos permite ser optimistas de cara al futuro.

Por último, merece la pena señalar que aunque esta investigación se ha terminado, el mapa de la participación ciudadana de la Rioja está inacabado: faltan registros, matizaciones, valoraciones. En buena medida, debido a la novedad del tema, en muchos ayuntamientos no han sabido que hacer con el cuestionario que se les envió, ni como interpretarlo o a quien encargarle su cumplimentación. Ahora queda por hacer algo importante, que no era el objetivo de esta investigación y que además, debido a los escasos medios económicos y de tiempo, no se pudo realizar: la evaluación del aporte, en términos de calidad democrática, de los mecanismos y experiencias de participación ciudadana; la identificación de los modos y condiciones que contribuyen a construir una democracia distinta, más sólida y más plena, más equitativa e igualitaria.

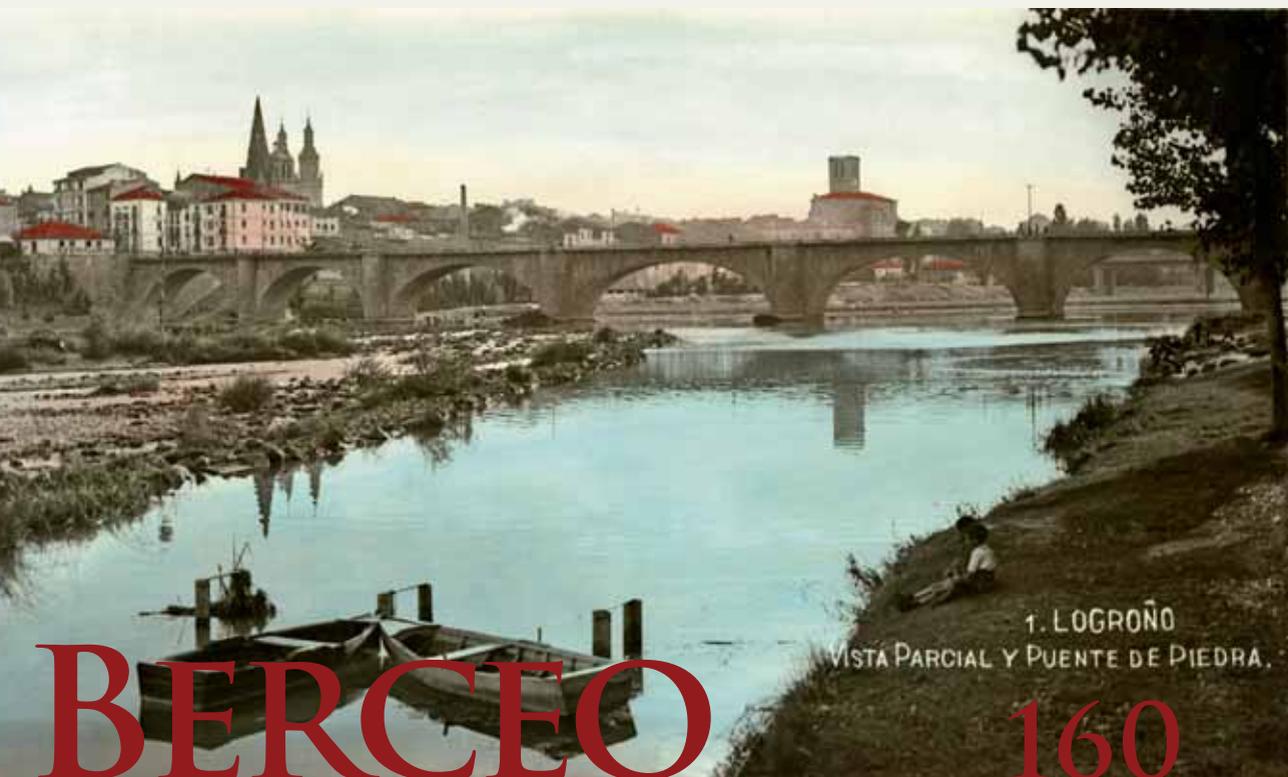
En definitiva, éste no es más que el primer borrador de un mapa en permanente construcción, que era necesario comenzar a construir pero que debe, y esa es una obligación de todos los actores implicados, seguir construyéndose. Dependiendo su utilidad, en última instancia, de la capacidad colectiva para enmendar errores y omisiones y para incorporar novedades.

BIBLIOGRAFÍA

- AJANGIZ, R. Y MENDOZA, A. (org.), *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*, Vitoria: Gobierno Vasco, 2008.
- BRUGUÉ, Q., “Mitos, realidades y expectativas de la participación ciudadana”, *Asamblea COSITAL*, Valencia, (2008).

- CALLES, J. A. Y PINEDA, C., "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, (2001).
- CERNADAS, A. Y FENTANES, R., "Participación ciudadana y administración local en Galicia", *Segundas Jornadas de Sociología Política "¿Más allá de la democracia representativa?"*, organizadas por el Comité de Investigación de Sociología Política CISP (FES), Madrid, 11 y 12 de diciembre, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED, (2003).
- CERNADAS A. Y FENTANES, R., "Cultura política e participación ciudadana en Galicia". *Revista Galega de Administración Pública*. Nº 36. 77-107, (2004).
- CERNADAS A. Y FENTANES, R., "Gestión pública local, cultura política y participación ciudadana en Galicia". *Revista de Estudios Locales*. Nº 97. 2007. 64-83, (2007).
- COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, Recomendación (2001) 19: "La participación de los ciudadanos en la vida pública local", *Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autnòmics i Locals*, (2002). (Puede consultarse en www.pisunyer.org)
- FEMP, "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*, (2002). Acceso el: 3/03/09
- FERNÁNDEZ, C. J. Y PINEDA, C., "Los presupuestos participativos en España. Un estudio de caso: el Presupuesto Ciudadano de Logroño", *Estudios de Sociología*, 14 (26), (2009a), pp. 191-213.
- FERNÁNDEZ, C. J. Y PINEDA, C., *Presupuesto Ciudadano: una experiencia de participación presupuestaria en la ciudad de Logroño*, Logroño: Instituto de Estudios Riojanos, 2009b.
- FERNÁNDEZ, C. J. Y PINEDA, C., "La sostenibilidad de los Presupuestos Participativos: el caso del «Presupuesto Ciudadano» de Logroño", *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 148, Madrid, abril-junio, (2010), pp. 159-189
- FONT, J., *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.
- FONT, J. Y GALAIS, C., "Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític", *Col·lecció Participació Ciutadana* nº 4, Generalitat de Catalunya, (2009).
- FRANCÉS, F. C. Y GARCÍA, J. T., "Modelos participativos e innovación democrática local en los municipios valencianos", Comunicación presentada en el *IX Congreso Español de Sociología*. Barcelona, (2007).
- GOBIERNO DE LA RIOJA Y FUNDARCO, *Las TIC's y los Ayuntamientos de la Rioja*, 2005.
- GÓMEZ FORTES ET AL., *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana*, Barcelona: Ariel, 2010.
- IESA, "Observatorio de Participación Ciudadana de la provincia de Córdoba", *Diputación de Córdoba*, (2006). Acceso el: 11/01/09.

- IGOP, “La Participació Ciutadana alts petits municipis”, *Servicio de Estudios del IGOP*, (2005). Acceso el: 17/02/09
- NAVARRO, C., *Democracia asociativa y oportunismo político*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.
- NAVARRO, C. ET AL., “¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas”, *Opiniones y Actitudes n° 62*, Madrid: CIS, (2009).
- PARÉS, M., “Introducción: participación y evaluación de la participación” en PARÉS, M. (coord.), *Participación y Calidad Democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ed. Ariel, Barcelona: Ariel, 2009.
- PINDADO, F., “La participación no se improvisa” *Revista de Estudios Locales*. Num. 87, Noviembre-diciembre. Madrid, (2005).
- , *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*, Barcelona: Ed. del Serbal, 2008.
- PINEDA, C., “Participación Ciudadana en la Comunidad Autónoma de Madrid: Reglamentos y Concejalías de Participación Ciudadana”, *Revista Electrónica del Ayuntamiento de Córdoba*, (2002a).
- , “Experiencias de Participación Ciudadana”, *IV Jornadas sobre Participación Ciudadana “Ciudad de Alicante”*, Alicante, 7 de febrero, (2004).www.presupuestosparticipativos.net
- , “La participación ciudadana en España en el contexto de la ley de medidas para la modernización del gobierno local”, *Jornadas sobre Participación Ciudadana*, Almería, (2005a).
- , “La regulación de la participación ciudadana local en los municipios españoles”, *V Jornadas sobre Participación Ciudadana “Ciudad de Alicante”*, Alicante, (2005c).
- PIRES, V. Y PINEDA, C., “Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica n° 308*, Madrid: INAP, (2008), pp.207-244.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., “La participación ciudadana en los gobiernos locales”. Ponencia presentada en el “*Mediterranean Development Forum*” organizado por el Banco Mundial. El Cairo, 5 de marzo (2000).
- , “Nuevas perspectivas de la participación ciudadana en los gobiernos locales”, *VI Jornadas sobre Temas Contemporáneos de Gobierno y Administración Local en España*, Madrid, 22 de mayo, (2004).
- SUBIRATS, J. ET AL., *Experències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, (2001).



BERCEO

1. LOGROÑO
VISTA PARCIAL Y PUENTE DE PIEDRA.

160



Gobierno de La Rioja
www.larioja.org



**Instituto
de Estudios
Riojanos**