

PARTICIPACION CIUDADANA Y GOBERNANZA TERRITORIAL

Juan Jesús Ayala Hernández

Dirección General de Administración Territorial y Gobernación

La gobernanza territorial es una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles implicados entre ellos, por supuesto, el local y para los procesos de decisión a la hora de hacer política. El territorio importa y la forma de gobernarlo adecuadamente también. Ante los actuales retos del territorio (cambio climático, urbanización acelerada, pérdida de los valores paisajísticos y patrimoniales, etc.) no se puede continuar con los instrumentos de planificación tradicionales basados exclusivamente en la ordenación del uso del suelo. Resulta necesaria una planificación participada y consensuada que, además, de ordenar de forma adecuada el espacio, persiga a la vez el aprovechamiento de oportunidades de desarrollo mediante proyectos concretos y realizables.

También es necesario avanzar hacia una nueva cultura del territorio y gobernanza territorial de las que la sociedad no dispone de grado suficiente. Aunque cambiar rutinas y culturas es complicado y requiere de tiempo y recursos, la existencia de una información territorial pública y contrastada, capaz de generar un entendimiento compartido de la realidad, necesidades y posibilidades del territorio, resulta fundamental.

La necesidad pues de gestionar racionalmente el aprovechamiento de los recursos, abre la puerta a la participación de los ciudadanos en este gran objetivo colectivo. La participación pasa pues a convertirse en la palabra clave. Esta participación recogida en varios de los principios de la Declaración de Río de 1992 no se refiere únicamente al derecho de información, sino también a la inteligencia territorial. Esta a su vez requiere unos mínimos de información para lograr un entendimiento básico común de la realidad territorial y de las propuestas y su posible aprovechamiento para generar estrategias que involucren a la población en las distintas fases de diseño, implementación y seguimiento de las mismas. Se trata de conseguir una verdadera implicación de la población en las decisiones de la construcción de una verdadera co-decisión gracias a una formación-información recíproca de todos los actores implicados.

En síntesis la gobernanza territorial se entiende como la condición imprescindible para garantizar un desarrollo territorial más equilibrado y alcanzar el objetivo de la cohesión territorial a través de la participación de los

distintos actores, públicos y privados que operan en las diferentes escalas. La participación ciudadana pues es un componente fundamental del concepto de gobernanza.

Cualquier estrategia que trate de fomentar la participación debería sustentarse en una reflexión previa acerca de las siguientes cuestiones:

¿Que se discute?

¿Que se pretende con la participación?

¿A quien se pretende involucrar?

¿En que momento del proceso se toma decisiones?

Hay que incidir en el camino de la co-decisión y hacer todo lo posible para que la separación entre intelectuales, técnicos, políticos, y la gente ya no resulte tan evidente sino que se discurra por el mismo camino. Estas diferencias se ven reducidas en la preparación, por ejemplo, de la planificación territorial estratégica o en la identificación de las unidades y elaboración de los catálogos de paisaje. La gobernanza territorial solo puede producirse en el espacio de confluencia entre los procedimientos de la llamada clase política y de la ciudadanía activa. Todos deben participar en el mismo proceso retroalimentándose pero también controlándose y evaluándose mutuamente, definiéndose en positivo sobre las opciones de acuerdo posibles o censurando en negativo propuestas o actuaciones descabelladas o desaconsejables. Este control mutuo inherente a la gobernanza resultado de la amplia participación, viene a ser un nuevo, pero valiosísimo instrumento con el objetivo de ver cumplido el desarrollo territorial sostenible en base a un buen gobierno de ese mismo territorio.

Para trazar un camino hacia cualquier objetivo es necesario precisar como punto de partida en lo que se refiere a la situación del desarrollo territorial que este no es nada satisfactorio en el espacio estatal. Lo mismo que en el ámbito regional nos encontramos con la misma insatisfacción.

En el caso de Canarias debemos tener en cuenta que esta problemática es aún mayor al encontrarnos en un territorio escaso y frágil.

El sistema territorial en las islas esta caracterizado, además, por el nivel de presión en las islas centrales y en la franja litoral por la concentración y macrocefalias urbanas y por la dispersión que dibuja un sistema de imposible eficiencia en materia de redes de transporte publico, energía, agua, saneamiento, recogida de residuos y dotación de servicios. La movilidad que es una exigencia y una consecuencia del sistema se satisface mediante el trasporte privado hasta para cubrir las menores necesidades, desencadenando una interminable e insostenible espiral entre el parque automovilístico y las infraestructuras varias que a su vez provocan una mayor ocupación y fragmentación del territorio mas acuciada por la progresiva trasformación de usos rústicos por urbanos.

En nuestras ciudades los ensanches realizados desde finales del XIX a mediados del XX son los espacios urbanos con mayor calidad de vida, mayor grado de integración social y de diversificación funcional y más intensa y mejor utilización del suelo. Los barrios antiguos suelen presentar problemas de despoblamiento así como las islas menores y envejecimiento que derivan en un uso insuficiente de un suelo urbanizado y dotado al que se contraponen la ocupación de nuevos suelos rústicos en el exterior de la ciudad, en un ejercicio de uso insuficiente de estructuras urbanas existentes y creación de nuevas estructuras de alto coste, que ya fue definido hace años por los teóricos del urbanismo como “despilfarro inmobiliario”.

En estos nuevos barrios hasta hace algunos años se hacía un uso intenso y eficiente del suelo, sin embargo, en los últimos decenios se han abusado de modelos urbanos propios de otras culturas, latitudes y disponibilidades de suelo como las urbanizaciones de adosados o pareados que consumen entre 5 y 10 veces más territorio que la ciudad compacta tradicional sin añadir una mayor calidad de vida al menos urbana.

Ambos modelos modernos como el polígono y los adosados tienen en común frente a la ciudad histórica un intenso grado de segregación social y funcional en buena parte producto de las bien intencionadas técnicas de zonificación que caracterizaron al urbanismo moderno, pero que han disminuido notablemente la complejidad urbana que ha aumentado geométricamente las necesidades del transporte privado para moverse entre los barrios y lugares especializados en las diferentes funciones urbanas tales como residencia, trabajo, comercio y servicios.

Todo ello dibuja un panorama preocupante en que el objetivo es la búsqueda y la obtención del adosado, la casita rural de fin de semana por lo que ante un modelo que se fagocita debe aparecer otro que ante el desorden territorial evidente haga que la participación ciudadana ante los poderes públicos tome presencia como actor, como catalizador y como referente importante a tener en cuenta.

La participación ciudadana en los procesos de mejor gobernanza y ordenación del territorio necesitaría de una serie de mecanismos o herramientas concretas como la información, liderazgo y estrategias en el planeamiento del territorio. Por lo que, no cabe duda que si hacemos una simbiosis entre los técnicos, los políticos y las decisiones asesoradas por las implicaciones ciudadanas se habrá dado un paso fundamental en ordenar lo desordenado y en usar para lo que debe usarse el territorio en el que se vive y desarrolla la vida. Se propugna por tanto la emergencia de una nueva cultura política resultado de la ampliación del derecho de ciudadanía gracias al progreso político que induce a nuevos mecanismos de representación y de participación innovadores, más amplios y eficientes entendiendo que la cultura política la componen las actitudes, creencias, emociones y valores de una sociedad en relación con los agentes políticos y la forma en que se diseñen y ejecuten esas políticas.

La gobernanza en definitiva clama por el regreso de la política en mayúsculas que junto con la participación ciudadana, en este mutuo control hace sea una valiosísimo instrumento alternativo a los viejos modelos reglamentistas o incluso punitivos que tan pocos resultados han venido dando con el objetivo de ver cumplido el desarrollo sostenible del territorio en base a un buen gobierno del mismo.