

# FORMULACIÓN DE UN OBSERVATORIO LOCAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA, TENERIFE

ARIADNA ÁLVAREZ PÉREZ

## 1. REFLEXIONES PREVIAS

En la gestión territorial, la población permanece como una variable cuantitativa, sin considerar el valor cualitativo de las personas como agentes para el desarrollo de una región. Es necesario por tanto, rescatar la importancia de este factor para lograr el crecimiento sostenible del territorio. A través de presente estudio, se exponen las pautas necesarias para poner de manifiesto la importancia de esta variable, así como los mecanismos alternativos para lograr la implicación ciudadana en la planificación territorial.

La elección de analizar el proceso de participación ciudadana para la elaboración del nuevo Plan General de Ordenación (en adelante PGO) del municipio de San Cristóbal de La Laguna en Tenerife, se debe a varios motivos. En primer lugar, esta primera experiencia por parte de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento, es propicia para resaltar la finalidad y pretexto de la misma, pronosticar su tendencia y favorecer un posible ejercicio de prevención y mejora para futuras ediciones de esta actividad.

En segundo lugar, comprender la perspectiva de los modelos insulares ante el paradigma de la sostenibilidad, siguiendo las teorías de Naciones Unidas en la Conferencia sobre el «Desarrollo sostenible en islas y pequeños estados insulares» (BARBADOS, 1994), donde se puso de manifiesto la necesidad de creación de patrones específicos para el progreso de los territorios insulares. «Las islas han sido siempre interesantes laboratorios para el estudio del funcionamiento de los sistemas ecológicos y sociales» (MATA, R., 2006. pág. 185). Se exponen de manera comprometida y común ante el actual sistema de desarrollo, debido a su reducido tamaño, la fragilidad de sus ecosistemas, la escasez de recursos naturales para la producción económica a gran escala y generalmente, un turismo intensivo que propicia el aumento del número de infraestructuras a pesar de su limitada carga territorial, poniendo en riesgo el patrimonio natural y el equilibrio socioeconómico. (MATA, R., 2006)

Las características anteriormente descritas conforman también la realidad del archipiélago canario. Con el propósito de presentar un ejemplo que contribuya al progreso y sostenibilidad de un territorio insular, y que a su vez considere la aportación de la opinión pública, se ha diseñado un Observatorio Local de Democracia Participativa (en adelante OLDP) para el municipio de San Cristóbal de La Laguna en Tenerife. Este órgano ofrece el espacio para la reflexión y canalización de las propuestas de la ciudadanía así como las competencias necesarias para dar seguimiento y mejora a los mecanismos de participación ciudadana.

No obstante, antes de profundizar en la metodología, es necesario reparar en algunos conceptos, con el fin de elaborar un marco teórico que facilite la comprensión

y discusión del proyecto. Se definen términos como: gobernanza, espacio local, ciudadanía y participación ciudadana, ofreciendo a grandes rasgos su evolución y su importancia actual, para llegar a Porto Alegre, Brasil, como experiencia incentivo en el perfeccionamiento de este tipo de práctica. Igualmente, se ofrece una reflexión sobre la pérdida de la calidad de la democracia en relación con el deterioro territorial y ambiental con el objetivo de definir nuevos roles para la administración y la población, así como nuevas herramientas para la toma de decisiones colectivas.

El último apartado corresponde al propio desarrollo del proyecto. Tras la descripción general del territorio (localización geográfica, instrumentos económicos y territoriales de desarrollo y situación social) se especifican los objetivos y la metodología empleada para analizar y valorar esta actividad, a la vez que se aporta un mecanismo de mejora de la misma mediante la formulación de un OLDP.

## 2. APROXIMACIÓN TEÓRICA

### 2.1. *Conceptos*

Algunos de los términos que se indican a continuación tienen sus orígenes en la Grecia Clásica y por tanto han estado siempre ligados a la ciudad (FARINÓS, J., 2005). Sin embargo, los cambios producidos en las estructuras económicas, productivas y sociales de las últimas cuatro décadas han modificado la relación del gobierno con el territorio, especialmente en aquellos países que integran la UE. Por tanto, se hace necesario redefinir ciertos conceptos vinculados al desarrollo territorial desde una perspectiva más actual, ya que las transformaciones, tanto a nivel global como local, han obligado a los territorios a moldear su tradicional modelo de articulación jerárquica hacia un patrón con mayor organización horizontal y adherida a la red internacional. La nueva orientación, impone también cambios en el gobierno. Tradicionalmente el «estado era la unidad política, económica y territorial de referencia. En la actualidad se distinguen otras esferas de poder y la escala local recobra protagonismo» (ABAD, L., 2010, 13). Por este motivo, el primer término a definir es el de *Gobernanza*. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2001) recoge dos acepciones. Por un lado, es la «acción y efecto de gobernar o gobernarse», y por otro se considera como el «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía». Esta última definición pone de manifiesto el cambio producido en la percepción de este término, siendo más integrador con los distintos aspectos de la sociedad.

Por otro lado, conforme al Libro Blanco de Comisión Europea, la *gobernanza* es la capacidad que tienen las sociedades para dotarse de sistemas de representación, instituciones, procesos y órganos sociales y administrarse a sí mismas mediante una acción voluntaria. Esta aptitud voluntaria para la organización de las instituciones, los órganos sociales y la adaptación de los sistemas de representación es una característica de las sociedades humanas (CALAME, P. y TALMAT, A., 1997) y viene impulsada

tanto «desde la demanda y presión ejercida por las organizaciones ciudadanas e instituciones» (SABATE, F., 2006, 60) como desde las Naciones Unidas a través del Programa sobre el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), las Conferencia de Río de Janeiro o la Unión Europea.

En segundo lugar y pasando a la escala territorial, es necesario reflexionar sobre el término *espacio local*, como el resultado y campo de juegos de estas estrategias. Es el ámbito «donde ésta se materializa, donde colaboran y negocian los distintos niveles de gobernanza que se yuxtaponen en ella y donde se aplican las políticas y las estrategias diseñadas en cada uno de ellos» (GUILLE, M.; SAENZ, K.; BADI, M. H. y CASTILLO, J., 2009, 181). En definitiva, es el espacio donde el ciudadano se siente familiarizado y en el que su sentido de pertenencia, le empuja a manifestarse y ejercer sus derechos individuales y de acción colectiva vinculados al entorno local y a la conexión de otras comunidades, próximas o no.

Este término conduce a describir el concepto de *ciudadanía*, como el derecho y la disposición que tiene un ciudadano de participar en una comunidad a través de la acción autorregulada, inclusiva, pacífica y responsable, con el objetivo de optimizar el bienestar público. Su origen se remonta también a la Grecia Clásica y representaba un status del que disfrutaban los hombres y mujeres libres de las polis. Generalmente se ha definido como el «derecho por parte de los individuos de defenderse ante la autoridad gubernamental y puede presentar varias dimensiones: cívica, social, política, intercultural o, más recientemente, ecológica» (FARINÓS, J., 2006, 222)

No obstante, en la actualidad el desarrollo de esta idea se enfrenta a dos alternativas. Por un lado, a nivel estatal se precisa defender los derechos adquiridos y ampliarlos a otros ámbitos resultantes del contexto actual. Por otro lado, está el nivel supraestatal, situación aún más compleja debido al proceso de globalización sin democracia, la cual se opone a los fundamentos de la ciudadanía tradicional como son pertenencia, participación, asociación, inclusión-exclusión, identidad nacional y soberanía de la ley garantizada constitucionalmente (FARINÓS, J., 2006). Asimismo es necesario resaltar el papel de la ciudadanía como legítimo derecho a poder vivir en una ciudad donde las personas que la habitan puedan disfrutarla a nivel político, social, económico, cultural y ecológico, el derecho a la participación, a la vivienda y a la residencia, así como el derecho al espacio público, a la monumentalidad, a la belleza en el espacio urbano e identidad colectiva, el derecho a la movilidad y a la accesibilidad y finalmente, el derecho a la conversión de la ciudad marginal en ciudad de ciudadanía. (Red Argentina de Ingreso Ciudadano, REDAIC)

Por tanto, para impulsar el desarrollo local, se hace imprescindible redefinir el concepto de *participación ciudadana* fundamentado en los «mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública de un partido político» (SABATE, F., 2006, 59) fomentando la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al quehacer político. Sin embargo, hasta la fecha, la participación ciudadana ha encontrado su mayor expresión a través de las ONGs o foros organizados, donde los ciudadanos pueden llegar a ciertos acuerdos con la administración, pero «sin sustituir las funciones del gobierno sino evaluándolas, cuestionándolas o apoyándolas»,

tal y como afirma el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña. No obstante, es a través de los canales de participación ciudadana donde la población tiene realmente la oportunidad de actuar como variable cualitativa, especialmente para los procesos de planificación territorial. Pese a este valor, en la actualidad sólo algunas comunidades autónomas han regulado este mecanismo con carácter general y unitario, así como el fomento del mismo. En concreto, el archipiélago canario es la segunda región con una Ley de Participación Ciudadana tras la Comunidad Valenciana.

En el contexto del planeamiento territorial, la participación ciudadana es «un proceso por el que los ciudadanos comunican sus intereses y preferencias a las autoridades públicas con la intención de influir sobre las decisiones que éstas pueden adoptar» (SARAVIA, M., 2003, 41-84) constituyendo un derecho democrático formalmente reconocido, dentro de los límites de la democracia representativa.

## 2.2. *Marco histórico de la Democracia Participativa*

Como se ha comentado anteriormente, el procedimiento de participación ciudadana surge en Porto Alegre (Brasil) en la década de los ochentas con los llamados Presupuestos Participativos. Sin embargo en la actualidad, dichas prácticas no son una mera opción, sino una «característica de las democracias avanzadas» (PASCUAL, J., DRAGOJEVIC, S., 2007, 2) Así lo confirman el hecho de que «en los últimos veinte años muchas ciudades de los países occidentales de la UE [...] han asumido con creciente interés la participación ciudadana para el desarrollo local» (PASCUAL, J., DRAGOJEVIC, S., 2007, 2) A continuación se describen las características principales de actividad, su trascendencia en el marco internacional de los Derechos Humanos (en adelante DDHH) y Unión Europea como a nivel nacional regional con el ejemplo que se presenta.

### Porto Alegre

Con el propósito de impulsar la implicación de la población, debido a la gran inestabilidad socioeconómica de la región, en 1989 se creó un sistema asambleario que permitió a los ciudadanos de Porto Alegre incidir en las decisiones sobre el gasto municipal. El objetivo era satisfacer las necesidades reales de la población mediante el seguimiento de los fondos municipales en colaboración y cooperación con los distintos representantes de la sociedad: técnicos, autoridades del gobierno municipal y la población. Desde sus comienzos, esta práctica estaba dirigida hacia la justicia comunitaria y su finalidad era el empoderamiento de las comunidades más deprimidas y conseguir que las acuciantes carencias de la población, a menudo las más olvidadas, pasaran a primer término mediante la definición de prioridades por parte de la ciudadanía.

El modelo seguido se fundamentó en la división de la ciudad en 16 zonas estratégicas y el trabajo de cinco organizaciones dedicadas a la gestión de temas concretos. Se constituyó un Foro de Delegados Regionales para realizar su seguimiento junto con el

Ayuntamiento y el Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto. Como resultado se obtuvo un Plan de Inversión en el que se consideraron las prioridades propuestas para cada zona, la población total y la carencia de servicios o infraestructura.

Los impactos positivos fueron visibles desde un primer momento y actualmente este proceso es conocido por el 60% de la población. Sin embargo, la importancia de esta práctica radica en la transparencia y la democracia como aptitudes indispensables para la eficacia del gasto público. Del mismo modo, subraya la repercusión de la disposición ciudadana ante los asuntos públicos y la necesidad del compromiso del Gobierno como elemento fundamental para romper las barreras burocráticas entre la sociedad y el Estado. Entre las dificultades más relevantes, se encuentra el significado de las prioridades consideradas para cada distrito. Mientras que las regiones más pobres, donde vivía la mayor parte de la población, se basaban en demandar necesidades básicas y su sentimiento de pertenencia al barrio era menor, en las zonas más ricas, las aspiraciones se centraban en tener más servicios de ocio y tiempo libre al tiempo que su implicación fue mayor. La relación política entre poderes públicos y ciudadanos estaba definida por la desconfianza, generando la pasividad en la población, lo que unido a la inexperiencia de debatir sobre temas locales, como los presupuestos municipales, dificultó la implicación de la sociedad en su comunidad.

#### Participación ciudadana en el ámbito internacional

Esta nueva concepción de ciudadanía se refleja también en la Carta Universal de Derechos Humanos Emergentes (CDHE). En este documento se priorizan los derechos de los ciudadanos, en oposición a la anterior Declaración de 1948, en la que se estructuraba el sistema internacional bajo la lógica de hace 60 años. El objetivo actual es diseñar una nueva sociedad civil adaptada al nuevo contexto mundial, con la implicación de la población en las instituciones, las políticas públicas y en las agendas de los gobiernos.

Por su parte, la Unión Europea también se ha apropiado de este planteamiento transcribiéndolo en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000 y el Libro Blanco para la Gobernanza Europea de 2001. Posteriormente se definieron las Comunicaciones de la Comisión Europea sobre una nueva cultura de Consulta y Diálogo de 2002.

#### Participación ciudadana en el ámbito nacional

Como se ha comentado, es imprescindible la sensibilización de la sociedad y su implicación en el diseño de políticas públicas municipales para la configuración del entorno, incorporando criterios en la administración pública municipal coherentes y correspondientes con la realidad local respectiva. Para ello es necesario fomentar una «ciudadanía responsable y pro activa, y el fenómeno de participación de los ciudadanos en la realización de políticas territoriales son más fáciles de activar a nivel local (...)

por corresponder a los entornos personales más cercanos» tal y como fomenta el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña.

En la Constitución Española de 1978, la participación ciudadana ha sido un pilar básico. Sin embargo, sólo algunas Comunidades Autónomas han regulado el proceso de participación ciudadana y su fomento. La primera en normalizarlos ha sido la Comunidad Valenciana y en segundo lugar Canarias, con la Ley 5/2010, de 21 de junio de Fomento a la Participación Ciudadana. Por su parte, el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna viene desarrollando este mecanismo desde el año 2008, cuando con la intención de hacer el PGO más cercano a las necesidades reales de la población, creó las primeras herramientas para la participación ciudadana.

### 2.3. *Relación: Deterioro ambiental frente a la pérdida de la calidad de la democracia*

Existe una estrecha relación entre el deterioro territorial y ambiental y la pérdida de calidad de la democracia. A pesar de la legitimidad del sistema democrático mediante las elecciones, las decisiones diarias se toman de manera arbitraria, sin apreciar las necesidades públicas o las opiniones de los ciudadanos, imponiéndose como supuesta única solución. (SABATE, F., 2006). Tradicionalmente, los gestores públicos han evitado procesos de participación social recurriendo a motivos como el coste del tiempo que hay que invertir no es proporcionado con respecto a los beneficios. Igualmente se atribuye que los técnicos son los que tienen la responsabilidad de emitir un juicio profesional, que la población es ignorante y/o apática, o que las instituciones gubernamentales tienen obligaciones legales que no pueden ser transferidas, además del riesgo que tienen los foros a que se constituyan por grupos de intereses particulares (PERERO, E., 2004, 244).

Esta actitud sumisa ha generado situaciones de gran pasividad, donde la decisión final se deja en manos de «expertos» sin cabida de la opinión de la población. Cambiar el planteamiento puede ser parte de la solución, lo cual conllevaría la definición de nuevos roles de acción y participación, especialmente para la ciudadanía, la promoción de debates públicos, deliberación ciudadana, la creación de jurados y tribunales con expertos e independientes, y la facilitar la exposición de quejas y sugerencias a nivel local (SABATE, F., 2006).

Como opción, se expone a continuación el modelo elaborado por el Programa URB-AL de la Comisión Europea, los Observatorios de Democracia Participativa (ODP). Para ello, en primer lugar se describirán las características generales de dicho Programa y de una de sus herramientas para el desarrollo urbano, los ODP.

#### Programa URB-AL

El Programa URB-AL surge con el propósito de desarrollar redes de cooperación descentralizada entre colectivos locales sobre temas y problemas concretos de desarrollo

Cuadro 1. *Redes temáticas Programa Urb-AL*

	<i>Nombre de la Red</i>	<i>Ciudad Coordinadora</i>
1	Droga y ciudad	Santiago de Chile
2	Conservación de los contextos históricos urbanos	Provincia de Vicenza. Italia
3	La democracia en la ciudad	Issy-les-Moulineaux-Francia
4	La ciudad como promotora del desarrollo económico	Madrid
5	Políticas sociales urbanas	Montevideo.Uruguay
6	Medio ambiente urbano	Málaga
7	Gestión y control de la urbanización	Rosario.Argentina
8	Control de la movilidad urbana	Stuttgart-Alemania
9	Financiación local y el presupuesto participativo	Porto Alegre. Brasil
10	La lucha contra la pobreza urbana	Sao Paulo
11	Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales	Diputación de Barcelona. España.
12	Ciudad y sociedad de la información	Bremen. Alemania.
13	Seguridad ciudadana en la ciudad	Valparaiso. Chile.

Fuente: Comisión Europea: Programas de Cooperación Exterior. Urbal Programa de Cooperación Regional.

local urbano, fomentando el intercambio de experiencias entre los Estados miembros de la Unión Europea y los países de América Latina.

En la actualidad se ha conseguido organizar unas cuarenta organizaciones internacionales y establecer trece redes temáticas que organizan a más de 2500 entidades (asociaciones, ONG, sindicatos, universidades y empresa). De esta forma se ha originado un intercambio de conocimiento y proyectos comunes contribuyendo a reforzar el partenariado mediante la capacidad de acción propias de las ciudades, creando capacidad de gestión de las colectivos locales, promoviendo la asociación entre colectividades locales y representantes de la sociedad civil; aumentar la participación en el ámbito internacional.

Debido a la naturaleza de este artículo, interesa destacar la *Red n.º9* «Financiamiento Local y Presupuesto Participativo». La coordinadora es desde 2004 la que pone en marcha la Prefectura de Porto Alegre. Actualmente está constituida por 410 socios de los cuales un 282 son latinoamericanos y 128 europeos. Uno de los resultados es la propuesta para el diseño del órgano Observatorios de Democracia Participativa (en adelante ODP).

#### 2.4. *Herramientas para la toma de decisiones colectivas:*

##### *Los Observatorios de Democracia Participativa (ODP)*

Los ODP son el lugar de encuentro para generar el espíritu reflexivo. Son plataformas activas e inclusivas de participación, transformándose en agentes promotores y

prescriptores de la democracia participativa. La gestión de estas organizaciones se lleva a cabo de dos maneras. Por un lado se encuentran los *Observatorios Internacionales de la Democracia Participativa (en adelante OIDP)* y por otra parte los *Observatorios Locales de Democracia Participativa (OLDP)*.

En resumen, los OIDP son el espacio abierto a todas las ciudades del mundo, entidades, organizaciones y centros de investigación que quieran conocer, intercambiar y aplicar experiencias sobre democracia participativa en el ámbito local. La ciudad coordinadora de dichas entidades es Barcelona. Su propósito es *desarrollar relaciones directas y duraderas entre las colectividades locales europeas y latinoamericanas, reforzando su capacidad de acción* mediante la difusión, la adquisición y la aplicación de las mejores prácticas en el ámbito de las políticas urbanas. Asimismo persigue mejorar *las competencias de las autoridades locales* y la *capacidad de acción de las pequeñas y medianas ciudades* en el marco de la internacionalización de sus relaciones.

En cambio, los OLDP surgen de la necesidad de evaluar la calidad de las experiencias participativas que se llevan a cabo a nivel municipal. Su misión es la de integrar elementos de evaluación para que la población tenga mayor protagonismo en el gobierno y gestión de las ciudades. Los actores que componen los OLDP son: *Administración Pública, sociedad civil* (organizada o no) y el *ámbito del conocimiento* (centros de investigación, universidades, fundaciones, etc.)

Entre Europa y América Latina se han constituido diez OLDP en 10 ciudades. Cada uno ha desarrollado sus propios objetivos y metodologías en función de las necesidades y características de su realidad social, pero bajo el mismo marco común.

Este tipo de instituciones están en alza. Desde su constitución en el año 2001, el OIDP ha pasado a tener 11 miembros iniciales a 394 (entre los que se encuentran: gobiernos locales, entes supramunicipales y administraciones locales, pertenecientes a Europa, América del Sur y Central, África y Asia) y 149 *colaboradores*. En España son 100 las entidades inscritas como socias, mientras que como colaboradores llegan a 50 representantes. Hay que destacar que las ciudades integradas en el programa son 10, de las cuales 2 son españolas: Barcelona y Donosti, poniendo de manifiesto la importancia que adquieren estos tipos de organismos.

### 3. EXPOSICIÓN DEL PROYECTO

Para el diseño de un OLDP en el Municipio de La Laguna, es necesario comprender previamente el contexto insular, con el fin ofrecer su perspectiva ante el paradigma de la sostenibilidad. Para ello se detallan las características geográficas, económicas de Tenerife y de San Cristóbal de La Laguna, numerando posteriormente las herramientas para la planificación territorial y participación ciudadana.

Tras la descripción general del caso, es posible formular los objetivos y la metodología para alcanzar la alternativa que se plantea. En esta ocasión, y como se ha explicado previamente, se plantea la formulación de un ODP para el municipio. Las características y contenidos de este órgano, serán descritos en el último apartado.



### 3.1. Área de estudio y caracterización de la zona

#### Localización geográfica

La Comunidad Autónoma Canaria forma parte del conjunto de archipiélagos que conforman las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea (RUP). Pertenece por tanto al Espacio Schengen, por lo que se le aplican las leyes y directrices de la Unión, pero reconociendo sus características de lejanía y asumiendo la necesidad de un trato particular. Éste se materializa en la concesión de herramientas fiscales específicas como: La Zona Franca ubicada en el Puerto de Santa Cruz de Tenerife, y el Régimen Especial Fiscal (REF) en el que se incluyen la Zona Especial Canaria (ZEC) y Régimen

Figura 1. Localización y núcleos del municipio



Fuente: Documento de Avance del PGO de La Laguna.

para Inversiones en Canarias (RIC). No obstante, hay que destacar que el archipiélago canario es la RUP con mayor población y económicamente más potente.

La isla de Tenerife cuenta una superficie de 2.034,38 km y una población de 899.833 habitantes, siendo la más extensa del Archipiélago Canario y la más poblada de España. Por ser un destacado destino turístico, recibe a más de cinco millones de turistas anuales. El término municipal de La Laguna tiene una extensión de 102,93 km<sup>2</sup>, siendo uno de los municipios de mayor tamaño y más poblados del archipiélago con 150.000 habitantes. La ciudad de San Cristóbal de La Laguna, catalogada por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad, está situada en el extremo norte de Tenerife en la planicie que comunica las dos vertientes de la isla (Área de Turismo. Cabildo de Tenerife).

De acuerdo a la división en comarcas que establece el Plan Insular de Ordenación de Tenerife (PIOT), el municipio de La Laguna se integra en su totalidad en el Área Metropolitana, junto con los municipios de Santa Cruz, Tegueste y El Rosario. Esta comarca está constituida por tres subunidades geomorfológicas claramente diferenciadas: dos vertientes costeras y un espacio central, en torno a la ciudad de La Laguna, en la que se encuentran las zonas más aptas para la agricultura de medianías de la isla. Los primeros asentamientos de población se constituyeron en la costa, generando uno de los principales puertos de la isla, circunstancia que a la larga ha sido decisiva como factor configurador de la actual estructura de poblamiento e infraestructuras.

Por otra parte, el municipio de La Laguna, al igual que la comarca metropolitana, ha sufrido durante los últimos treinta años un proceso acelerado de crecimiento. Ha llegado a concentrar más del cincuenta por ciento de la población de la isla con el correspondiente impacto desde el punto de vista demográfico como de la ocupación territorial.

## Planificación territorial

La planificación territorial existente en la isla de Tenerife se concreta en tres niveles: la Legislación Autonómica del Gobierno de Canarias, la del Cabildo de Tenerife y la que corresponde al Ayuntamiento del municipio de este estudio.

### Legislación Autonómica: Gobierno de Canarias

Las estrategias territoriales se instrumentan en Canarias mediante la Ley 19/2003, de 14 de abril por las que se aprueban *las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación de Turismo en Canarias*. Para lograr sus objetivos cuenta con las Directrices de Ordenación General (como instrumento de dinamización del territorio de carácter generalista, a través de Planes Insulares de Ordenación y Planes Generales de Ordenación) y las Directrices de Ordenación Sectorial (primer escalón de concreción y aplicación de los principios de sostenibilidad para el sector de actividad correspondiente).

### Legislación Insular: Cabildo de Tenerife

El Área de Ordenación del Territorio del Cabildo de Tenerife se organiza a través del Servicio Técnico de Planes Insulares, que consisten en las siguientes unidades orgánicas:

Planeamiento Urbanístico: Cuyo objetivo es propiciar que los Planes urbanísticos sean compatibles con las disposiciones el (PIOT)

Planeamiento Territorial: Su función es garantizar el ejercicio de las competencias del Cabildo Insular de Tenerife en materia de Ordenación del Territorio y de los Recursos Naturales.

Sistema de Información Geográfica: Es la responsable del mantenimiento, actualización y explotación del Sistema de Información Geográfica del Cabildo Insular de Tenerife.

### Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna

La Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de La Laguna es el organismo que ha propuesto adaptar el PGO al decreto legislativo 1/2000 de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias. Ha elaborado las distintas fases de tramitación del PGO y de participación ciudadana, con el objetivo que los ciudadanos puedan contribuir en los procesos de ordenación del territorio del municipio.

### Mecanismos para la participación ciudadana

Las principales herramientas para la participación ciudadana disponibles son: la Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias a nivel autonómico y posteriormente el mecanismo de participación en el municipio de La Laguna para la elaboración del PGO.

### Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias

El archipiélago Canario es la segunda región con una Ley de Participación Ciudadana. Esto queda de manifiesto en junio del 2010 con la Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana. Dicha normativa sigue las recomendaciones de las Comunicaciones de la Comisión Europea sobre una nueva cultura de Consulta y Diálogo de 2002, así como otros dos documentos: La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión del 7 de diciembre de 2000 y el Libro Blanco para la Gobernanza Europea de 2001.

Se redactó el Proyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana. Con el objetivo de reforzar un gobierno más cercano a la sociedad y una ciudadanía que contribuya a la labor de los gobernantes. Posteriormente este proyecto se ha con-

solidado dando lugar a la Ley 5/2010, de 21 de junio de Fomento a la Participación Ciudadana. En esta normativa se resalta dicha actividad como uno de los pilares básicos sobre los que se asientan los sistemas democráticos. Asimismo, se define la participación ciudadana como el canal a través del cual los ciudadanos analizan la acción de los gobernantes, produciéndose, de este modo, una relación dialéctica entre participación y democracia.

#### Participación ciudadana para la elaboración del PGO de San Cristóbal de La Laguna

Con el *objetivo* de elaborar un PGO más cercano a los intereses de la población, se establecieron dos periodos de información y participación, para que la redacción del nuevo Plan fuera transparente y congruente a las necesidades sociales. El seguimiento de este programa de participación fue llevado a cabo por el Ayuntamiento de La Laguna mediante un Consejo Sectorial (con representantes de cada grupo político, federaciones de empresarios, construcción, asociaciones de vecinos, universidad, Sociedad y Colegio Oficial de Arquitectos). Debido a las diferentes metodologías, han resultado distintas conclusiones y estrategias de análisis.

La primera fase, llamada *Consulta Ciudadana* (6 de octubre-20 de noviembre de 2008) tuvo como fin revisar el antiguo Plan General y redactar los contenidos del nuevo. El resultado fue el *Documento de Avance del PGO* en el cual se aportaban 3 alternativas para cada núcleo. La segunda etapa se organizó entre el 28 de febrero y el 20 de noviembre de 2009. Este periodo fue denominado *Análisis del Avance*, tuvo como *objetivo* examinar dichas alternativas y establecer un ejercicio de votación de las mismas. El documento final se presentó al Consejo Sectorial y al Pleno Municipal y tras su aprobación se elaboró el informe «Propuestas de Selección de Alternativas al Avance». En éste informe se reunieron las conclusiones y opciones más votadas. Finalmente tuvo lugar su posterior aprobación en el Pleno Municipal de 26 de Junio de 2009 con el seguimiento del Consejo Sectorial. Actualmente los representantes de las asociaciones de vecinos del municipio solicitan que se vuelva a presentar al periodo de información pública antes de iniciar los trámites de aprobación del nuevo PGO.

### 3.2. *Objetivos*

#### Objetivo General

- Diseñar un modelo de Observatorio Local de Democracia Participativa para la planificación territorial del municipio de La Laguna.

#### Objetivos Específicos

- Analizar el Proceso de Participación Ciudadana para el nuevo Plan General de Ordenación del municipio de La Laguna.

- Comparar las estadísticas de los dos periodos de participación.
- Evaluar las actividades de participación ciudadana realizadas.
- Determinar las pautas para la creación de un ODL para la planificación territorial del municipio de La Laguna.

### 3.3. Metodología

Los objetivos anteriormente descritos se logran definiendo una estrategia cuyo resultado sea un modelo en el que se integren, bajo un mismo enfoque, las actividades de participación ciudadana del municipio. Este marco común se ha conseguido siguiendo la siguiente metodología.

El primer paso ha sido un ejercicio de análisis, donde se estudian y comparan las variables descritas en los textos publicados por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento para ambas etapas de participación. Así se valoran los siguientes atributos: escritos recibidos, participación total, autoría de las sugerencias, cuantificación de las sugerencias, distribución temática, distribución geográfica, datos por Centro de Ciudadanos.

Posteriormente la actividad se evalúa siguiendo las recomendaciones del OIDP establecidas en la «Guía para la Detección de las Buenas Prácticas en los Procesos Participativos». En este documento se proponen una serie criterios para determinar la calidad de la actividad, como son: innovación, transferibilidad, factibilidad, impacto positivo, planificación, liderazgo sólido, responsabilidades definidas, sistema de evaluación e implicación ciudadana y sistema entre pares.

Tras esta valoración se logra establecer con mayor exactitud las fortalezas y carencias de la estrategia seguida por parte del Ayuntamiento. El siguiente paso es definir una alternativa acorde a la realidad, proponiendo la promoción de un espacio dónde los diferentes representantes de la sociedad puedan reflexionar, consultar y debatir sobre los retos de la participación en la ordenación territorial del municipio. El modelo que cumple con estos requisitos es el sugerido por el Programa URB-AL de la Comisión Europea mediante la definición de un Observatorio de Democracia Participativa. En el mismo Programa se describen las pautas a seguir para el diseño de este tipo de entidades, tal y como disponen la «Guía Práctica para la Creación de Observatorios Locales de Democracia Participativa» y la «Guía Práctica para la Evaluación de los Procesos Participativos».

### 3.4. Análisis y valoración de los resultados

Como se ha comentado anteriormente, los dos periodos de participación establecidos por el Ayuntamiento han seguido metodologías semejantes pero objetivos distintos. Para facilitar su comparación y evaluación, las variables se han integrado de la siguiente manera: escritos recibidos, participación total, autoría de las sugerencias, cuantificación de las sugerencias, distribución temática, distribución geográfica, datos por centro de ciudadanos (únicamente en la primera fase).

*Escritos recibidos.* Este parámetro cuantifica el número de documentos recibidos en los dos periodos. Se observa un ligero ascenso entre las dos etapas, del 1,02% al 6%. El medio más utilizado en la primera fase son las urnas de los Centros de Ciudadanos (77,50%) seguido de los registros recibidos en la Gerencia de Urbanismo (13,95%). Se pone por tanto de manifiesto la importancia de estos locales como punto de referencia entre la población. Mientras que internet, a pesar de su capacidad de alcance, no se consolida como herramienta para la participación, acogiendo sólo el 8,55% de los documentos. En la segunda etapa no se hace referencia a los mecanismos utilizados por parte de los ciudadanos para transmitir su opinión.

*Participación total.* Este atributo determina el número de personas que conocen la actividad y la participación activa. No obstante, este parámetro interesa como estimación, ya que tal y como expresa el Documento de Avance de PGO y el informe Propuestas de Selección de Alternativas al Avance, los datos obtenidos son aproximaciones realizadas por la Gerencia de Urbanismo.

Los Centros Ciudadanos consideran que el 16,66% de la población conoce esta actividad (a través de Internet, charlas explicativas o por la información de los propios Centros). En cambio, el Ayuntamiento, hace una aproximación del 55%. Para el segundo periodo la alcaldía no ofrece datos y los Centros Ciudadanos estiman un descenso, llegando este al 11,86%. En cuanto a la participación activa aumenta entre ambas etapas del 3,2% al 6%; aunque esta cifra no alcanza el 10% de la población, el Ayuntamiento valora la participación muy positivamente en el documento «Selección de Alternativas al Avance».

*Autoría de las sugerencias.* Esta propiedad define la pertenencia de las propuestas. En la primera etapa se valora si las recomendaciones provienen por parte de particulares o colectivos. En la segunda se especifica únicamente la procedencia de los participantes.

El origen de las propuestas en el primer periodo corresponde, en un 93,65%, a particulares donde la media de sugerencias por escrito es de 1,85. Los colectivos realizan más aportaciones por documento situado en torno al 7,45 por término medio.

Para el segundo periodo se estima una participación superior al 50% por parte de la población residente de cada núcleo.

*Cuantificación de las sugerencias.* Con este criterio se valora la variedad y originalidad de las propuestas, es decir, si se limitan a elegir entre unas opciones o en cambio, contribuyen con otras alternativas.

En el primer periodo, el 25% son nuevas aportaciones. En el segundo periodo, a pesar de que ejercicio consistía en la votación entre tres alternativas, el 19,56% de los escritos presentan nuevas aportaciones y el 51,99% de los documentos además de dar opinión respecto a las alternativas propuestas han mencionado otras opciones.

*Distribución temática.* Define los asuntos primordiales de la opinión ciudadana únicamente para la primera etapa.

En el primer periodo, las aportaciones han seguido las siguientes líneas temáticas: viviendas y dotaciones, espacio físico y el paisaje, movilidad y el tráfico, aspectos re-

lacionados a la normativa y el planeamiento, y por último las actividades económicas. Por tanto, el nuevo Plan General, debe dirigirse hacia la mejora de: equipamientos, servicios urbanísticos, infraestructuras que aumenten la calidad ambiental y paisajística, actuaciones urbanísticas o preservación de los valores ambientales.

*Distribución geográfica.* Este criterio pretende definir el origen de cada uno de los documentos recibidos. Sin embargo, como en apartados anteriores y según citan las fuentes, las estadísticas no son muy precisas. Entre las dificultades que se observan, hay que tener en cuenta que un escrito puede tener varias firmas a la vez, lo cual dificulta estimar la implicación real de cada núcleo. Destaca la gran oscilación de Bajamar y Geneto entre los dos periodos, aunque el resto de núcleos se mantienen aproximadamente en un puesto similar, distinguiéndose La Cuesta, Las Mercedes, Zona Centro y la Vega Lagunera en los primeros puestos.

*Datos por centro de ciudadanos.* Sólo se ha conseguido información de este aspecto para el primer periodo. No obstante, de su análisis se puede deducir que la distribución de los escritos presentado por los Centros ha sido homogénea. Sin embargo, no se ha podido establecer una relación directa entre los escritos recibidos por cada Centro y su población correspondiente. No obstante, el contenido sí se refiere al barrio en el que se hace la aportación.

### 3.5. Valoración de la actividad

A pesar de la información aportada y generada y de la innovación que supone integrar esta actividad en el municipio, esta actividad se aprecia como muy poco rigurosa y precisa. Tal y como se ha ido describiendo, en varios de los criterios analizados la información es mera estimación o aproximación ya que no existe registro detallado y preciso en cada una de las etapas. Igualmente, no se observa una metodología clara tanto para la puesta en marcha de la acción como para el seguimiento y posterior análisis de la misma.

En la V Conferencia de OIDP se propusieron algunas estrategias para el análisis de las democracias participativas. Así queda patente en el documento resultante «Creación de una ficha de Buenas Prácticas» del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, el cual sirve como referencia para la valoración del presente estudio.

Los criterios que propone considerar son: innovación, transferibilidad, factibilidad, impacto positivo, planificación, liderazgo sólido, responsabilidades definidas, sistema de evaluación e implicación ciudadana, sistema entre pares.

El resumen de su análisis y valoración se presenta en el Cuadro 2.

En consecuencia, se puede determinar que la calidad de este proceso ha sido *media-baja*. El único criterio que se puede considerar con un *nivel alto* es el de la «innovación», ya que es la primera vez que ha tenido lugar un evento como tanto en el municipio como en la isla de Tenerife en los términos de la planificación territorial.

Cuadro 2. *Criterios de evaluación*

<i>Criterio</i>	<i>Ponderación de criterios</i>		
	<i>Alta</i>	<i>Media</i>	<i>Baja</i>
Innovación	X		
Transferabilidad			X
Factibilidad		X	
Impacto positivo			X
Planificación			X
Liderazgo		X	
Responsabilidades definidas		X	
Sistema de evaluación			X
Implicación ciudadana		X	
Reconocimiento entre pares			X

Fuente: Elaboración propia.

Otros criterios como la «factibilidad», «liderazgo», «responsabilidades definidas» e «implicación ciudadana» se valoran en un *nivel medio*. En general, esta actividad cuenta con la labor de técnicos y funcionarios de la administración pero los recursos económicos parten de los presupuestos generales del Ayuntamiento y las instalaciones están compartidas. Por tanto, existe un soporte político para llevar a cabo esta actividad y una respuesta ciudadana positiva, sin embargo, colectivos como asociaciones de vecinos o como investigadores de la Universidad de La Laguna manifiestan las discrepancias en cuanto a la metodología definiéndolas como generales y poco sistematizadas.

La extensión o participación se puede considerar baja, ya que, a pesar de que ha sido un proceso abierto a todos los interesados, sólo ha participado el 6% de la población. A su vez, existe un contexto muy poco desarrollado para la diagnosis participativa, sin registros y estadísticas para la elaboración de documentos que pudieran servir para mejorar las actuales relaciones sociales o forjar una cultura participativa futura. Por tanto, los criterios de «transferabilidad», el «impacto positivo» de la actividad, la «planificación», el «sistema de evaluación» y el «reconocimiento entre pares», adquieren un *nivel bajo*.

Por consiguiente, las insuficiencias se manifiestan al detectar un sistema poco riguroso e improvisado, falta de registros, alta estimación en cuanto a las estadísticas, ausencia de documentos sobre el análisis de la actividad de la participación y carencia de definición de nuevos objetivos a conseguir en cuanto a la participación ciudadana para la elaboración del PGO.

#### 4. PROPUESTA DE OBSERVATORIO LOCAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA

Ante la necesidad de plantear una estrategia que permita la renovación de esta actividad, así como que proporcione el marco necesario para el continuo seguimiento



de los procesos de participación en la ordenación territorial del municipio, resulta la propuesta para el diseño de un OLDP. Con la ventaja de que en estos espacios son los propios representantes de la sociedad los que promocionan la reflexión y la realización de propuestas más adecuadas a la realidad.

Estos organismos han demostrado su repercusión y trascendencia tras 10 años de trabajo, cooperación y coordinación entre distintas ciudades de América y Europa. Igualmente, es necesario resaltar que en la mencionada ley Canaria (Ley 5/2010, de 21 de junio,) se contempla la creación de órganos de participación ciudadana (Artículo 24). Por tanto, la creación de una sede de estas características, además de suplir las carencias observadas y dar continuidad a las propuestas de la Ley 5/2010, supondría también una innovación para el Programa URB-AL. Promover esta experiencia en un espacio insular generaría un nuevo contexto de trabajo, incrementando la información en cuanto a instrumentos y mecanismos de acción para la participación.

Asimismo hay que señalar que, a pesar de que existe una gran diversidad de estrategias para los procesos participativos, es conveniente y favorable determinar unos criterios comunes para mejorar dichas prácticas. Fomentar un *lenguaje común* (es decir, un marco conceptual compartido que ayude a determinar los criterios de participación, mediante una terminología general) y una *estrategia de evaluación sistematizada* para respaldar las acciones de participación ciudadana en la planificación territorial. Mediante dicho procedimiento se integrara de forma normalizada algunos criterios imprescindibles como son: la organización y disposición de documentación necesaria para la actividad, el establecimiento de unas normas y un marco conceptual claro, y principios fundamentales para valorar de forma global. De esta manera, se abarcaría la actuación desde sus aspectos procedimentales, substanciales, relacionales así como la repercusión directa sobre el entorno.

Por consiguiente, siguiendo dichas indicaciones, se define el marco conceptual compartido y las estrategias de evaluación para el diseño de un OLDP para el municipio de La Laguna como entidad de asesoramiento para la administración Ayuntamiento y como espacio para la concienciación de la sociedad en materia de participación ciudadana en el ámbito de la planificación territorial. Su creación responde a la necesidad de mejorar las actividades de participación realizadas hasta la fecha, así como ofertar una mesa redonda para la reflexión y consulta. Estaría constituido por el Gobierno de Canarias, la administración local, los Centros Ciudadanos, las Asociaciones de Vecinos, la Universidad de La Laguna, los colectivos profesionales y los particulares interesados por esta temática.

Al igual que la RED 9 del Programa Urb-Al: «Financiamiento Local y Presupuesto Participativo», uno de los principales objetivos es incrementar el valor que tiene esta actividad en el desarrollo de una región. En este sentido, fortalecer el mundo local constituye una herramienta esencial para la defensa del entorno inmediato y como garantía de calidad de vida. Por tanto, el Observatorio aspira a convertirse en un centro de seguimiento de esta actividad para el municipio, y llegara ser un punto de referencia para la investigación social, científica, técnica y de acción en cuestiones de participación ciudadana y planificación territorial.

Las funciones de este Observatorio son:

- Establecer un marco conceptual compartido. Un lenguaje común que ayude a determinar los criterios de participación.
- Sistematización y coordinación de los mecanismos de participación.
- Investigación y gestión de la información recibida y generada en el Observatorio.
- Constituir unos criterios de evaluación de la participación.
- Fijar unos objetivos de calidad, a través de la formulación de Buenas Prácticas de Participación.
- Democratización de la información haciéndola más accesible y legible.
- Proponer actuaciones orientadas a la mejora y fomento de la participación ciudadana.
- Elaborar Catálogos de participación, a partir de los mapas sociales (diagnóstico periódico de las condiciones de vida, desigualdades entre regiones/barrios, movilidad espacial, entre otros estudios) mapas socioeconómicos (nivel de empleo, renta, contexto socioeconómico) mapa del Asociativismo (base georeferenciada de las organizaciones de la sociedad civil) mapas de infraestructura, mapa de la Democracia Participativa (evolución número de participantes y perfil de los mismos) mapa de la Inclusión / Exclusión Social (disponibilidad de información, vulnerabilidades, etc.):
  - Difundir estudios e informes y establecer metodologías de trabajo en materia de paisaje
  - Estimular la *colaboración científica y académica* en materia de participación, así como los intercambios de trabajos y experiencias entre otros observatorios de la Red Urb-AL.
  - Hacer el seguimiento de las *iniciativas europeas y americanas* en materia de participación.
  - Preparar *seminarios, cursos, exposiciones y conferencias*, así como *publicaciones y programas específicos de información y formación* sobre las políticas de participación
  - Crear un centro de documentación abierto a la ciudadanía.

Cumpliendo con dichas funciones y objetivos se conduce a aumentar las cotas de igualdad, fortalecer la ciudadanía, aumentar confianza en los poderes públicos y mejorar la eficacia de la gestión pública. Por otra parte, se *impulsa* la cooperación entre gobiernos locales a través de los miembros colaboradores y los socios activos del OI DP, activando la promoción de proyectos coordinados de investigación y apoyo técnico entre los miembros, dando lugar a una red de experiencias locales que permiten medir el grado de desarrollo y el nivel de calidad de las experiencias.

La estructura del OI DP, además de contar con la Dirección y el Área Técnica Administrativa, está integrado por un Consejo Asesor formado por el *Consejo Rector*: Órgano superior del Consorcio, el cual asume el gobierno, la dirección superior, la administración, la orientación y la definición de las grandes líneas de actuación del Consorcio.

Estaría constituido por: Presidente, vicepresidente, Secretario, un representante de cada grupo político, representante de las federaciones de empresarios: Federación de Áreas Urbanas de Canarias, FAUCA, dos representantes de las federaciones de los empresarios de la construcción: Federación Provincial de Entidades de la Construcción, FEPECO, y federación Canarias de Asociaciones, CONCAP, un representante de las federaciones de asociaciones de vecinos, un representante de la Universidad de La Laguna, de la Sociedad Municipal de Viviendas de La Laguna y el Gerente de la Gerencia Municipal de Urbanismo; y la *Comisión Ejecutiva*: Órgano de carácter permanente de administración, gestión y propuesta, al que el Consejo Rector puede delegar las atribuciones que considere oportunas. Estaría formada por: un representante del Colegio Oficial de Arquitectos, y de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de La Laguna.

El ámbito de aplicación son los núcleos que conforman el municipio de La Laguna: La Cuesta, Zona Centro, Las Mercedes, Taco, Geneto, Vega Lagunera, Valle de Guerra, Punta del Hidalgo, Los Baldíos, Tejina, Los Rodeos-El Ortigal, Coromoto-Aeropuerto, Guamasa, Bajamar. Los Catálogos de Participación están diseñados para cada uno de estos núcleos y concebidos como instrumento útil para la gestión y ordenación territorial desde el punto de vista de la participación ciudadana.

## 5. CONCLUSIONES

Como se ha ido exponiendo, la democracia participativa es un tema esencial y clave para el desarrollo sostenible en la planificación del territorio. Dado que la resolución de los problemas territoriales no puede resolverse exclusivamente de manera administrativa, política o técnica, es necesario impulsar el valor cualitativo de la población para detectar mejor las soluciones y potenciar en el desarrollo endógeno de una región. El fomento de esta actividad promueve la sensibilización por los problemas locales, pero también impulsa la reflexión, la relación y la comunicación entre los distintos actores de la sociedad.

Sin embargo, hasta la fecha estas experiencias han sido muy limitadas; especialmente porque suponen una arriesgada apuesta política, pero también por la escasez de metodologías para la misma. En cambio, esta filosofía se ha ido desarrollando mediante el progreso de nuevas acepciones para conceptos como: gobernanza, espacio local, participación ciudadana o ciudadanía; por otra parte, desde la década de los 80 con la acción de los Presupuestos Participativos de Porto Alegre en Brasil, se arraiga, implanta y canaliza este tipo de procedimientos a otras comunidades, de tal manera que actualmente es un aspecto esencial en la Carta de Derechos Humanos Emergentes y en otros Acuerdos Internacionales como puede ser el Libro Blanco para la Gobernanza Europea de 2001. No obstante, existe todavía la dificultad para las administraciones en dar respuesta inmediata a problemas cotidianos. Esto conduce a plantear nuevos roles para la sociedad como transmisores de las dificultades y vectores para las soluciones, así como la definición de nuevas competencias para los representantes de la administración.

El ejemplo presentado ha pretendido cubrir varios aspectos. En primer lugar, la importancia de este mecanismo a partir de un caso real mediante el proceso de parti-

cipación ciudadana que ha diseñado el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, en Tenerife, para la elaboración del nuevo PGO. Para ello ha sido imprescindible como realmente interesante considerar el entorno metropolitano, expuesto a un fuerte impacto territorial y ambiental, así como su contexto insular ante el paradigma del desarrollo sostenible, con las respectivas peculiaridades de la insularidad: fragilidad de sus ecosistemas y fuerte desarrollo urbanístico e infraestructuras.

En segundo lugar, analizar y evaluar la actividad concluyendo que, a pesar de la innovación social, su calidad ha sido baja debido a insuficiencias detectadas: un sistema poco riguroso e improvisado, falta de registros y, tal como manifiestan los propios documentos de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento, una estimación generalizada en cuanto a las estadísticas, sin la existencia de documentos especializados en el análisis de esta actividad y la ausencia de definición de objetivos a conseguir en cuanto a la participación ciudadana para la elaboración del PGO del municipio.

Tras el análisis integral y con el propósito de ofrecer un medio a las carencias del proceso, se ha ofrecido el diseño de un posible Observatorio Local de Democracia Participativa vinculado al municipio de San Cristóbal de La Laguna, siguiendo las recomendaciones del Observatorio Internacional de Democracia Participativa perteneciente a la RED 9; «Financiación local y presupuesto participativo» del Programa URB-AL de la Comisión Europea. La finalidad de estos organismos es integrar los elementos de evaluación para que la población tenga mayor protagonismo en el gobierno y gestión de las ciudades.

Este mecanismo permite plantear otras formas de acción social, ampliando el público objetivo, y no únicamente a aquella parte comprometida con los fines de una acción específica, a través asociaciones u ONGs. Además, existen también otras entidades que pueden prestar su colaboración e implicarse en estos mecanismos como son las empresas y las organizaciones empresariales, gremios, colegios profesionales, centros educativos, centros sociales, residencias de ancianos, universidades, fiscalía, policía, bomberos, protección civil, etc.

La elección de este modelo de organización se fundamenta también en la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, donde se contempla la creación de órganos de participación ciudadana (Artículo 24), así como el aval que suponen los 10 años de experiencia que ostentan estos organismos a través de la red que ofrece el Programa URB-AL. Sin duda, la aportación del diseño de un OLDPA para el municipio de La Laguna, es sobre todo su contexto insular y su importancia dentro de la zona metropolitana. Las islas son un laboratorio natural y social, y se posicionan ante la globalización y el desarrollo con ciertas particularidades. La incorporación de una isla a este tipo de programas supone incrementar la información y experiencias a dicha red debido a las características propias de la insularidad, generando nuevos procesos de articulación entre el gobierno local y la implicación ciudadana para el desarrollo de la ciudadanía, técnicas inéditas en cuanto a los procesos de participación, y nuevas estrategias de cogobernabilidad y corresponsabilidad entre los distintos agentes sociales, a través del impulso y fortalecimiento de las democracias participativas.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ABAD, L. *Gobernanza y desarrollo territorial*. Una perspectiva geográfica. Documentos de Trabajo GEDEUR, N.º 10. Grupo de Estudios sobre el Desarrollo Urbano. 2010
- AGUILERA, F. *Calidad de la democracia y protección ambiental en Canarias*. Fundación César Manrique. Lanzarote, 2006.
- BIBLIOTECA CF+S (Ciudades para un Futuro más sostenible) *La Experiencia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil*. 2010. Disponible en: <<http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp049.html>> 17 de julio de 2010
- BOISIER, S. *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Revista Austral de Ciencias Sociales, n.º 2, 1998.
- CABILDO DE TENERIFE. Disponible en: [www.webtenerife.es](http://www.webtenerife.es)
- CALAME, P. y TALMANT, A: *L'État au coeur, le Meccano de la gouvernance*. Desclée de Bro-ywer, París, 1997.
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Título Preliminar. Artículo 9.2. Madrid, 1978.
- COMISIÓN EUROPEA. Programas de Cooperación Exterior. Urbal Programa de Cooperación Regional.[ Consulta 3 de agosto de 2010] Disponible en: [//ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm)
- DIARIO OFICIAL DE LA UE. 29 de diciembre de 2006. *Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*. Artículo 299.2 Regiones Ultraperiféricas.
- DEL CAZ, R., GIGOSOS, P. y SARAVIA, M. *La ciudad y los Derechos Humanos. Una modesta proposición sobre Derechos humanos y práctica urbanística*. Talasa Ediciones, Madrid, 2002.
- FARINÓS, J. *Nuevas Formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional*. Ería, Revista cuatrimestral de Geografía, n.º 67, 2005.
- GERENCIA DE URBANISMO DEL AYUNTAMIENTO DE LA LAGUNA. *Avance del Plan General de Ordenación del Municipio de San Cristóbal de La Laguna*. [ 30 de mayo de 2010] Disponible en: <http://www.gerenciaurbanismo.com/gerencia/GERENCIA/published/DEFAULT/index.html>.
- GOBIERNO DE CANARIAS. *Memoria del Proceso participativo realizado para la presentación del Plan Canario de Participación Ciudadana y la redacción del Anteproyecto de Ley de Fomento a la Participación Ciudadana*. Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, Marzo de 2009. Disponible en: <[http://www.gobiernodecanarias.org/participacionciudadana/docs/memoria\\_del\\_proceso.pdf](http://www.gobiernodecanarias.org/participacionciudadana/docs/memoria_del_proceso.pdf)>
- GOBIERNO DE CANARIAS. Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.
- GOBIERNO DE CANARIAS. Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana Boletín Oficial de Canarias, n.º 127.
- GUILLE, M., SAENZ, K, BADI, M. H. y CASTULLO, J.) *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana (Origin, space and levels of participation)* Daena: International Journal of Good Conscience [Mayo, 2009] Disponible en: <[http://www.spentamexico.org/revista/volumen4/numero1/14.%204\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/revista/volumen4/numero1/14.%204(1)%20179-193.pdf)>
- HARVEY, D. *Space of capital*. Blackwell. 2001.
- INSTITUT DE DRETS HUMANS DE CATALUNYA. *Proyecto de Carta de Derechos Humanos Emergentes. Los derechos en un mundo globalizado*. También disponible en <<http://www.idhc.org/esp/documents/CartaDHE.pdf>>
- MATA, R. *Desarrollo sostenible, insularidad y gobierno del territorio: La experiencia del PTI de Menorca*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, n.º 41, 2006.

- FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL. Regiones Ultraperiférica de la Unión Europea. Disponible en: [http://www.regionesultraperifericas.com/es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=26&Itemid=1039](http://www.regionesultraperifericas.com/es/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=1039).
- OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. 2010 Barcelona. [Consulta 1 de agosto de 2010] Disponible en: [http://www.oidp.net/es/h\\_que.php](http://www.oidp.net/es/h_que.php)
- PASCUAL, J. y DRAGOJEVIC, S. *Guía para la participación ciudadana en el desarrollo de políticas culturales locales para ciudades europeas*. Fundación Interarts\_Barcelona. Asociación ECUMEST\_Bucarest. Fundación Europea de la Cultura\_Amsterdan. 2007.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. (PNUMA).
- SARAVIA, M.: «*Coraje Cívico*», 2003.
- UNIÓN EUROPEA. Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (18 de diciembre de 2000).
- VALDOVINOS, N «*Gobernanza, política urbana y comunidad local: Reflexiones en torno a un modelo de excelencia en torno dela ciudad global*» XVIII Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. Barcelona, 2003.
- ZONA ESPECIAL CANARIA. Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria. Disponible en: <http://www.zec.org/>