

La Participación un reto para el Paisaje.

El Paisaje y la participación en la isla Tenerife.

Ana Nélida Pino García

Resumen y palabras claves.

El paisaje ha sido objeto de estudio de numerosas disciplinas, por lo tanto, ha sido analizado desde una perspectiva científica, pero es necesario algo más, un valor añadido aportado por la sociedad. Desde este documento se plasma la necesidad de la participación y de involucrar a de manera real a la sociedad.

Nuestro proyecto desarrolla la participación llevada a cabo por el Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje de Tenerife. Analizaremos los niveles de participación que presenta el plan según las tipologías de participación planteadas por Pretty y Zachrisson, estos autores exponen diferentes tipos de participación, que van desde bajos a altos niveles, de menor a un mayor compromiso social. La ciudadanía puede jugar un papel clave en la protección, ordenación y gestión de los paisajes de la isla; llevando a la práctica procesos participativos de alto nivel y teniendo en cuenta los conocimientos y valores de la población, se puede conseguir unos resultados más positivos, eficaces y válidos para las políticas paisajísticas.

Palabras claves: Paisaje, Convenio Europeo de Paisaje, Participación, Tipologías de Participación, Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje.

1. Introducción.

El análisis del paisaje es una tarea difícil, ya que entran en juego numerosos y complejos factores. Con este proyecto, no pretendo hacer un análisis profundo y exhaustivo del paisaje, tampoco un estudio de complejas técnicas de análisis de la visibilidad y la calidad paisajística, este proyecto no se caracteriza por poseer mapas de paisaje, que lo separan e individualizan. Es un análisis sobre el paisaje, sobre la participación, de como es llevada a la práctica, cuestiones que se me presentan como geógrafa, pero también como ciudadana.

El paisaje a lo largo de la historia, cambia de aspecto, su fisonomía se modifica principalmente por la acción del ser humano. Estas actuaciones cobran especial relevancia en un espacio frágil y limitado como es la Isla de Tenerife. Los espacios insulares son especialmente sensibles a las transformaciones paisajísticas, es por ello, que debemos proteger, ordenar y gestionar de la manera más adecuada, con un amplio abanico de conocimientos, y con la imprescindible ayuda de la sociedad. La importancia de la participación en las políticas de paisaje son claves para la buena Gobernanza y para el tan deseado Desarrollo Sostenible.

El paisaje a lo largo de la historia se ha tomado desde numerosas perspectivas. ¿Qué se entiende por paisaje? El paisaje es un elemento complejo, como lo es su significado, se concibe como territorio, como naturaleza, recurso natural, hábitat, escenario, entorno, pintura, etc. El paisaje ha sido objeto de estudio de numerosas disciplinas, por lo tanto, ha sido analizado desde una perspectiva científica, pero el paisaje es mucho más, es percepción, es identidad, es un recurso social, ambiental y económico, es un recuerdo, una emoción, es en definitiva, un conjunto de elementos de difícil explicación.

Dentro del paisaje y más concretamente del paisaje y la participación quedan muchas preguntas por responder, teniendo que aceptar, que son cuestiones complejas que no poseen una fácil solución. En primer lugar, debemos tener en cuenta ¿Que entiende la sociedad por paisaje? Toda la población lo percibe, por lo tanto, comprende el concepto, cada individuo posee una realidad propia del paisaje. Probablemente si le preguntamos a la ciudadanía, nos darán miles de respuestas diferentes, pero todas y cada una de ellas completamente acertadas, ya que el paisaje también es percepción, sensaciones que adquirimos hacia un lugar y valores que desarrollamos hacia ese espacio. El papel de la sociedad en las políticas medioambientales ha aumentado en los últimos años, en Europa cabe destacar con respecto a la participación la Convención sobre el acceso a la Información, Participación del Público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales, Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998. Esta conciencia llega al paisaje y se plasma en el documento referido al Convenio Europeo de Paisaje.

El Convenio fue adoptado en octubre del 2000, entrando en vigor el 1 del marzo de 2004. La importancia viene dada porque es el primer tratado a nivel internacional dedicado exclusivamente al paisaje europeo. A lo largo del trabajo destacaremos la importancia de la participación en el paisaje, ¿Cómo entiende el Convenio esta acción?,

¿Cómo se puede interpretar la participación según los diferentes niveles? y ¿Como se ha desarrollado el paisaje y la participación en determinadas políticas de paisaje? No debemos obviar, que la participación es un proceso “duro”, que no siempre nos da el final esperado. En numerosas ocasiones se crean unas falsas expectativas, donde la población y expertos pueden quedar decepcionados, aún así, es un proceso necesario, que nos lleva a una mayor democratización del sistema y a una mejora de los resultados, en palabras de Florencio Zoido, *“La decisión del Consejo de Europa de impulsar un nuevo convenio internacional dedicado al paisaje se ha basado en la idea de que este instrumento puede ser útil para la mejora de la democracia”* (Zoido, F. 2004, pág. 10).

Desde este trabajo se analiza la relevancia de la participación en el paisaje, para ello hemos visto necesario hacer un análisis del concepto y de su evolución, del mismo modo, la participación es entendida de múltiples formas, esto ha llevado a varios autores a plantear tipologías de participación, que podemos relacionar con el paisaje. El documento incorpora una nueva perspectiva, donde *“la evaluación de los inputs científicos para la toma de decisiones requiere una comunidad de pares extendida”* (Funtowicz S. y Ravetz J. 2000, pág. 25). Se reconoce la relevancia de otros tipos de conocimientos, donde la participación ciudadana puede ser la vía para incorporar a la sociedad en las políticas de paisaje.

1. ¿Que entendemos por Paisaje?

El paisaje es un concepto diverso con múltiples significados, se interpreta, se estudia y se analiza de diferentes formas y por numerosas disciplinas, siendo necesario para su análisis un enfoque global. Se destaca el hecho de que el paisaje es un concepto interdisciplinar, pudiéndose lograr un alcance transdisciplinar, según Figueroa el análisis transdisciplinar *“se ubica precisamente en las fronteras de las disciplinas”* (Figueroa, H. 2003, pág. 3) relacionando el conocimiento científico, la experiencia y la práctica en la resolución de los problemas.

En primer lugar, ¿Qué entendemos por paisaje? Cada una de las disciplinas poseen un enfoque determinado, y por lo tanto, un concepto de paisaje concreto. La variabilidad del paisaje viene determinada por la complejidad que lo envuelve, formando parte de su

estudio y análisis tanto, Ciencias Naturales, Sociales como Humanas. Las diferentes disciplinas han propuesto numerosos enfoques, conceptos y metodologías: desde la geografía, el paisajismo, el arte, la ecología, la arquitectura, el urbanismo, etc.

La complejidad que rodea al paisaje es totalmente enriquecedora para su análisis y estudio, ya que las distintas disciplinas aportan una gran variabilidad de conocimiento.

Existe actualmente una nueva visión del paisaje, esta nueva concepción viene del Convenio Europeo de Paisaje, donde el paisaje *“se entenderá como cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”* (Consejo de Europa. 2000, pág. 2). En esta definición la percepción social, y la sociedad en general, juega un papel fundamental. Según Rafael Mato, *“se trata de una definición basada en preocupaciones a la vez ambientales y culturales, con una motivación eminentemente social y que, implícitamente, plantea la necesidad de superar los desencuentros disciplinares inherentes a la polisemia del paisaje”* (Mato, R. 2008 pág. 2).

2. Una nueva manera de ver el paisaje.

Es importante destacar el interés que está despertando el paisaje, siendo un concepto importante para numerosas disciplinas, pero este interés no es único de la ciencia. Cada vez más, en las últimas décadas, las políticas se interesan por el paisaje, éste planteado como recurso natural, social y económico. Por otro lado, es un elemento conocido, admirado y percibido por la sociedad en su conjunto.

Existen numerosos enfoques y maneras de ver el paisaje, sus análisis, métodos y herramientas son múltiples y variadas. Científicos, expertos y técnicos se han dedicado durante años al estudio del paisaje, pero que pasa con los “otros expertos”, aquellos que viven, crean y perciben el paisaje. Ante esto, se me plantean varias reflexiones: ¿Los conocimientos de “otros expertos” se tienen en cuenta en estas disciplinas? ¿La sociedad posee conocimientos de la práctica y la realidad paisajística? ¿Quién es el experto en paisaje? ¿El paisaje es un elemento complejo, donde entra la multiplicidad de perspectivas?

Según el Real Diccionario de la Lengua Española experto se refiere: “(*Del lat. expertus, experimentado*). 1. *adj. Práctico, hábil, experimentado*”.

Como se ha visto en párrafos anteriores existen numerosas disciplinas que estudian el paisaje, existiendo un gran número de conocimiento experto que viene de ellas. Pero, como podemos reflejar la relevancia de “otros expertos”, otra experiencia que viene dada por la comprensión de la población, auténticos conocedores y creadores de lugares, de esas áreas del territorio que denominamos paisaje.

Un ejemplo claro sería la labor constante de los agricultores y ganaderos en el espacio rural, formando mediante un uso *práctico* unas áreas singulares, que se han creado gracias a su *habilidad*, ésta adquirida durante años. Esta labor diaria y continuada en el tiempo hace de esta sociedad rural una población completamente *experimentada*, con un conocimiento de lo rural que debemos considerar. Por lo tanto, podemos decir ¿Que son expertos *prácticos, hábiles y experimentados*? Una de las reflexiones de este trabajo es la derivada del papel que juega la sociedad en el conocimiento. Para el mantenimiento y diversidad de los paisajes, se necesita de la gente, por ejemplo, de esa población que ha sabido conservar unos lugares singulares. Los paisajes no son simples espacios sin contenido, detrás de cada paisaje existe una historia, unos valores individuales y colectivos.

La combinación sociedad y ciencia no viene únicamente desde el paisaje, existe numerosos campos donde el conocimiento de la sociedad es clave, como comenta Muñiz en su proyecto de tesina “El canal Segarra-Garrigues y la (de) construcción de los problemas del agua”:

“(...) este espacio puede ser ocupado por un proceso de participación social que permita a la gente contribuir en la definición del “framing” de la gestión del agua y en la producción del conocimiento” (Muñiz S. 2005, pág. 57).

El reconocimiento de otros saberes surge de la necesidad de cambio y de la creatividad, en nuestro caso, los conocimientos técnicos y científicos desarrollados hasta el momento, no han podido evitar los problemas actuales que presenta el paisaje, como es su deterioro y homogenización, es posible, que con una amplitud del conocimiento, se pueda construir un tipo de paisaje diferente.

Una presentación ampliativa de cuestiones fundamentales de carácter filosófica no cabe dentro del marco de este trabajo de fin de master. Sin embargo, obsérvense que se esconde una controversia potente detrás de la formulación “con amplitud del conocimiento” o “otro tipo de conocimiento”. Como ya hemos visto, hay una multiplicidad de perspectivas y disciplinas relevantes para concebir y estudiar el paisaje, con una gran multiplicidad de elementos, procesos y factores paisajísticos. El paisaje tiene esta presencia de multiplicidades en común con el medioambiente; a esta multiplicidad se le puede llamar *complejidad*.

El paisaje no es únicamente una cuestión científica como se ha visto hasta ahora, sus continuas interacciones y cambios han sido analizadas por diferentes perspectivas, que pueden coexistir en armonía y que se pueden ser fácilmente la suma para acercarse a la “verdad”, o por otro lado, la complejidad es “emergente” en el sentido de que las perspectivas no necesariamente son compatibles. Por ejemplo, dentro de la sociología de conocimiento científico, no se suele ver aislado de su contexto histórico, cultural y político y los intereses u otros factores que influyen a su producción. Desde esta perspectiva, la definición de “framing” no es únicamente una cuestión de “avance científico” sino es una decisión que en cierto grado tiene un carácter político y democrático, siendo claramente una cuestión social.

3. Convenio Europeo de Paisaje.

El Convenio Europeo de Paisaje fue adoptado en Florencia por el Consejo de Europa, en octubre de 2000, entrando en vigor el 1 de marzo de 2004. Es el primer tratado de estas características a nivel internacional dedicado especialmente al paisaje europeo y tiene por objeto la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes. La importancia de este Convenio viene dada entre otras cosas, por que proporciona un carácter normativo al paisaje.

El paisaje ha sido regulado, protegido, ordenado y gestionado de manera indirecta por normas, leyes, directrices, planes, etc. pero nunca como elemento protagonista. El Convenio Europeo de Paisaje contribuye a un fortalecimiento del paisaje, si éste es planteado de una manera coherente por las políticas, la ciencia y la sociedad.

3.1 Elucidación e interpretación del Convenio Europeo de Paisaje.

El Convenio Europeo de Paisaje es un documento en primer lugar, corto, tan solo tiene 8 páginas, en estas páginas se encuentra el primer documento con carácter normativo dedicado al paisaje. La estructura de dicho documento consta de un Preámbulo, 4 Capítulos y 18 Artículos. Debemos considerar de manera general, que es un documento abierto, poco claro y subjetivo.

La interpretación de la participación en el Convenio no queda profundamente clara, esta subjetividad puede llevar a prácticas y procesos de participación limitados. No debemos obviar que el Convenio un simple patrón, una guía para construir estrategias de paisajes. Margarita Ortega, recuerda el papel primordial de las administraciones locales en el paisaje “(...) *por su cercanía al territorio y su responsabilidad en el planeamiento urbanístico.*” (Ortega, M. 2007, pág. 4).

Interpretación del Convenio.

Empezamos por el Preámbulo, en él se asume lo que se quiere decir previamente, antes de entrar en el contenido del documento. Encontramos desde el comienzo interesantes reflexiones.

El Objetivo del Consejo de Europa es alcanzar una unión más estrecha entre los Estados Miembros, el fin es salvaguardar y promover los ideales y principios que son patrimonio común. En primer lugar, el Consejo de Europa considera que el paisaje forma parte del interés general, en aspectos culturales, ecológicos, medioambientales y sociales, estableciéndose como un recurso, por lo tanto, un recurso natural, social y económico y como tal, un medio que genera empleo.

El paisaje es un elemento que favorece a las culturas locales, considerándose un recurso patrimonial, tanto desde su perspectiva natural como cultural. También cabe señalar en el preámbulo, la frase “*la consolidación de la identidad europea*”, donde entra en juego la identidad paisajística, que se puede definir como un grupo de rasgos propios que se han creado por la interacción de factores naturales y sociales, caracterizando un paisaje determinado a lo largo de la historia. La identidad de los paisajes está desapareciendo, fundamentalmente por el abandono de la agricultura, los cambios de uso del territorio y

la globalización, poco a poco, los rasgos definatorios del paisaje se pierden y se tiende a una homogenización. Según Olmo, *“El paisaje atraviesa hoy una situación paradójica y crítica (...), imágenes de consumo de una globalización desterritorializada”* (Mato Olmo, R. 2008, pág. 1). Por otro lado, se tiene en cuenta la evolución del paisaje, entendido éste como un elemento dinámico, cambiante en el espacio y en el tiempo. Asumiendo que las actividades humanas generan continuas transformaciones en el paisaje.

En el Preámbulo en el párrafo 8, cita textualmente *“Queriendo satisfacer el deseo de las poblaciones de disfrutar de un paisaje de calidad y de tener una función activa en su transformación”* (Consejo de Europa. 2000, pág. 1). De manera indirecta, entra la participación en el Convenio, no deja claro que tipo de participación, ya que *función activa* es una concepción muy amplia. Esta idea continua considerando al paisaje como un elemento del bienestar individual y social. Destacando la idea de que el paisaje implica un derecho y una responsabilidad para cada persona, siendo la protección, la gestión y la ordenación un compromiso para la sociedad en su conjunto.

En el documento se citan los diferentes convenios, cartas y convecciones a nivel europeo e internacional. Quiero hacer hincapié y nombrar específicamente el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Aarhus, 25 de junio de 1998), por su relevancia en este trabajo. Éste asume como objetivo:

“A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio”. (Consejo de Europa. 2000, pág. 2)

En este documento se reconoce la calidad y diversidad de los paisajes europeos, siendo éste, un recurso común, un recurso para todos, donde es importante la participación y la sociedad en los procesos que articulan el paisaje.

En el Capítulo I – Disposiciones Generales, consta de 3 Artículos, el Artículo 1, es referido a las definiciones. En primer lugar se define el concepto del paisaje, “*A los efectos del presente Convenio: a. por “paisaje” se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos*” (Artículo 1 del Convenio Europeo del Paisaje – Definiciones) (Consejo de Europa. 2000, pág. 2). Es una definición corta, pero llena de contenido. Como se ha visto en capítulos anteriores, la concepción de paisaje ha evolucionado, se abandona una perspectiva natural para abarcar el concepto desde una globalidad mayor. Desde mi punto de vista, percepción y poblaciones son las dos palabras claves de esta evolución. En primer lugar, el paisaje se designa a cualquier parte del territorio, es decir, puede ser cualquier espacio o área. Pero este territorio debe ser percibido y sentido por las poblaciones, entonces se convierte en paisaje, es decir, la sociedad entra a formar parte mediante la percepción, ésta es asumida por la captación de uno de los sentidos, (vista, olfato, tacto, etc.) las imágenes, impresiones o sensaciones externas. Por otro lado, el paisaje se configura como la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones.

Los demás conceptos que se definen el Convenio son: Política de Paisaje, Objetivos de Calidad Paisajística, Protección de los Paisajes, Gestión de los Paisajes y Ordenación de los Paisajes. Quiero señalar la definición que se le da a los Objetivos de Calidad Paisajística. *c) por «objetivo de calidad paisajística» “se entenderá, para un paisaje específico, la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno en el que viven”* (Artículo 1 del Convenio Europeo del Paisaje – Definiciones) (Consejo de Europa. 2000, pág. 2). Se toma conciencia desde esta concepción que las aspiraciones de las poblaciones son importantes desde los objetivos de calidad paisajística, ya que influye directamente en la calidad de vida de las personas y éstas tienen mucho que decir sobre paisaje.

El Artículo 2 del Convenio es referido al ámbito de aplicación, y se aplica a todo el territorio de las partes integrantes. Es interesante la nueva perspectiva reflejada también en este artículo, donde se considera todos los espacios, los naturales, rurales, urbanos y periurbanos. Por lo tanto, se generaliza a un todo territorial, no solo aquellos paisajes estéticamente positivos sino a los paisajes cotidianos y degradados, a esos paisajes

donde la gente vive. Desde mi punto de vista, aquí entra en juego tres conceptos relevantes desde un punto de vista paisajístico, como son la conservación, la recuperación y la restauración de los paisajes.

En el Artículo 3, se definen los objetivos, éstos son cortos, claros y concisos. *El presente Convenio tiene por objetivo promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en ese campo. (Art. 3 del Convenio Europeo del Paisaje – Objetivos).* (Consejo de Europa. 2000, pág. 2)

Las Medidas Nacionales, en el Capítulo II comienzan con el Artículo 4, este se refiere al reparto de competencias, el artículo especifica que se desarrollará el Convenio, especialmente las Medidas Generales y las Medidas Específicas. La aplicación deberá atender a las competencias propias, a los principios constitucionales y a políticas concretas de cada Parte que debe establecer el Convenio.

El artículo 5, se refiere a las Medidas Generales. Este artículo se subdivide en cuatro apartados. Cada uno de ellos, intentan definir y establecer medidas que se tendrán que convertir en acciones. El primer apartado define la idea de que cada paisaje debe reconocerse legalmente como elemento natural, cultural e identitario de la sociedad. Continúa refiriéndose al establecimiento de políticas que incorporen medidas como la sensibilización y la formación en temas paisajísticos, estas medidas deben estar incorporadas a las políticas de paisaje. El apartado c, muestra de nuevo la importancia que le concede el Convenio a la Participación Pública, el convenio define que se debe *“establecer procedimientos para la participación del público, las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje mencionadas en la anterior letra b);”* (Consejo de Europa. 2000, pág. 3). Las Administraciones Públicas, deben desarrollar procedimientos donde involucren a la población en la protección, gestión y ordenación de los paisajes. En el último apartado, el Convenio ve relevante integrar el paisaje las políticas de ordenación territorial y urbanismo, al igual que otras políticas culturales, agrícolas, medioambientales, etc. El paisaje es un elemento que se integra en numerosas políticas, por lo que cada una de ellas, directa o indirectamente, influyen en él.

Las Medidas Especificas se encuentran en el Artículo 6, estas son aquellas medidas más detalladas, donde se pueden establecer unos objetivos más concretos. En el artículo se

desarrollan 5 grandes bloques, relacionados con la Sensibilización, Formación y educación, identificación y calificación, objetivos de calidad paisajística y aplicación. La Sensibilización es una parte esencial del mantenimiento y puesta en desarrollo de los valores de los paisajes, la sociedad, y las entidades públicas y privadas deben concienciarse de la potencialidad ambiental y cultural que poseen, y por otro lado, conocer para evitar las rápidas e inevitables transformaciones que poseen nuestros paisajes actualmente. Por otro lado, la formación y la educación irán dirigidas a la formación de especialistas, programas pluridisciplinares de formación en política de paisajes, y cursos para fomentar el paisaje en la educación en escolares y universitarios. En lo relativo a la identificación y calificación de los paisajes, hacen referencia que con la participación activa, cada Parte se comprometen, a identificar los paisajes de todo el territorio, estudio de las características y de sus transformaciones, y el porqué de estas y “ b) calificar los paisajes así definidos, teniendo en cuenta los valores particulares que les atribuyen las Partes y la población interesadas” (Consejo de Europa. 2000, pág. 3). Los Objetivos de Calidad Paisajísticas tienen que ser definidos previa consulta al público. El último bloque es la Aplicación, “este se refiere a los compromisos que adquiere cada Parte, para desarrollar las políticas de paisaje” (Consejo de Europa. 2000, pág. 4). En la aplicación del Convenio juega un papel fundamental, las Administraciones Locales y Regionales, ya que de ellas dependerán en buena parte el buen desarrollo de la participación.

3.2 Participación dentro del Convenio Europeo de Paisaje.

Como he dicho con anterioridad, la participación es uno de los conceptos o acciones del Convenio Europeo de Paisaje con mayor relevancia. La participación o palabras vinculadas a la misma, aparecen repetitivamente a lo largo del documento, al menos en ocho ocasiones. Es un concepto y un proceso entendido y usado de múltiples maneras, en el glosario de términos de la educación para la ciudadanía democrática, del Consejo de Europa, la participación es entendida “como un proceso que garantiza que cada persona pueda ocupar su lugar en la sociedad y contribuir al desarrollo de ésta, independientemente del nivel de que se trate” (Karen, O. 2003, pág. 19). La

participación puede estar vinculada al concepto de democracia, pero también puede ser entendida de otras maneras, como una acción que aumenta la calidad y la eficiencia del proceso.

Desde las Recomendaciones del Convenio, se detalla la idea de la participación pública, en primer lugar, se estima que las acciones relativas a las políticas de paisaje deben ir precedidas por procesos de participación, con objeto de dar un papel activo a la población en la definición de los objetivos de calidad paisajística. El concepto de “*papel activo*” puede dar lugar a equívocos, ya que ni se detalla, ni se define el significado de “activo”, ante esto se me plantea la siguiente cuestión, ¿Podemos entender papel activo, por realización de encuestas?

El Convenio deja claro que hay que “desarrollar la participación” pero no define el “cómo hay que hacerla”, esta falta de definición puede incentivar una idea de participación poco clara, que puede llevar a que no se traduzca en una “verdadera participación”, entendida ésta, como un proceso donde se involucre a la gente, provocando un aumento de la calidad, que viene dada, entre otras variables, por la amplitud del conocimiento.

La participación debe ser partícipe de cada una de las fases del proceso, desde el inicio hasta la puesta en marcha de las acciones. Esto suma un largo periodo de tiempo, al que hay que añadirle, un elevado coste económico, barreras que pueden afectar a la participación y al paisaje.

El Convenio plantea procedimientos de participación pública en la protección, gestión y ordenación de los paisajes, entendiendo como público, a toda la sociedad. Dicha participación también debe estar enfocada a un reconocimiento del saber de los ciudadanos, un conocimiento “no experto”, igual de legítimo, igual de importante y lleno de significado.

4. Diferentes tipos de participación.

La participación, al igual que el paisaje, son conceptos que han ido cobrando importancia en los últimos años. Esta práctica se encuentra amparada por normativa,

concretamente cabe destacar entre otras el Convenio de Aarhus. A nivel estatal se encuentra reflejada en la ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Cada vez más numerosos estudios y autores tienden a estar de acuerdo en la relevancia de la participación; es utilizada en diferentes discursos, tanto políticos, científicos como sociales. Unas de las cuestiones que debemos plantearnos en el siguiente apartado son: ¿Cómo podemos llevar a cabo la participación?, ¿Cómo se entiende la participación? ¿Qué papel juega la sociedad en la toma de decisiones con respecto al paisaje?

4.1 Formas de participación.

Los diferentes métodos participativos en las políticas de paisaje pueden dar la oportunidad a que los ciudadanos opinen sobre el paisaje que quieren y desean, trabajando mano a mano en el desarrollo de las estrategias y políticas de protección, gestión y ordenación de los paisajes con Administraciones Públicas y expertos.

Existen numerosas metodologías de participación pública, partiendo de la premisa que el desarrollo y los resultados de la participación son inciertos, inesperados y complejos.

Una de las metodologías más utilizada es la encuesta, siendo una herramienta que posee numerosas limitaciones, ya que no registra otra realidad que la que genera, es decir, la opinión del encuestado sobre el tema a tratar puede ser distinta o estar encubierta por su verdadera opinión, además generaliza opiniones, etc. Puede ser un método útil, para cuestiones cuantitativas, pero presenta grandes dificultades en aspectos cualitativos no cuantificables.

Los métodos participativos deberían complementarse unos a otros, ya que existen fortalezas y debilidades en cada uno de ellos. Es difícil implantar y desarrollar métodos participativos, siendo la práctica, la experiencia o la simple improvisación, quién marcará las pautas para el desarrollo del proceso.

En la participación hay que evitar conformarse con técnicas y metodologías simplistas, que no desarrollan un verdadero proceso participativo. Sin duda, el gran reto, es llevarla a la práctica, es por ello, que hay que establecer los métodos participativos más adecuados, para que el proceso de lugar, en nuestro caso, al paisaje que quiere y necesita la sociedad. Las Administraciones Públicas y sus técnicos deben escoger los medios que lleven a cabo una participación con todos los agentes implicados, ya que la selección de unas u otras herramientas, puede influir de manera directa en la tipología de la participación, ya que determinadas metodologías pueden ayudar al que el proceso sea más “real” y alcance altos niveles de participación.

4.2 Nivel de participación.

La participación puede ser una de las soluciones a los problemas de transformación y deterioro del paisaje, siendo un elemento necesario y con absoluta validez para el proceso de toma de decisiones. Como hemos interpretado en párrafos anteriores la participación es un concepto que esta de “moda”; aunque no debemos obviar, la manipulación que se realiza en ocasiones de este concepto. La participación pública se exhibe en numerosas políticas, planes y programas, sin embargo realmente no se desarrolla, o simplemente, se queda en las fases iniciales del proceso. En esta cuestión han insistido varios autores, entre ellos se encuentra, Sherry R. Arnstein, en su artículo, *A Ladder of Citizen Participation*, (La Escalera de la Participación Ciudadana), en este artículo se muestra una tipología que se organiza en una “escalera patrón”, que va de menos a más poder real, cada peldaño corresponde a los diferentes niveles del poder ciudadano en determinados planes o programas. Una de las ideas esenciales que quiero señalar de este documento es lo que denomina el autor como “poder real”, que posee claras connotaciones con “participación efectiva”. Arnstein señala que *“hay una diferencia esencial entre pasar por el ritual vacío de la participación y tener el poder real necesario para afectar al resultado del proceso”*, según mi traducción (Arnstein, S. R. 1969, pág. 1).

En el artículo "Participatory learning for sustainable agriculture" el autor detalla dos escuelas de pensamiento con respecto a la participación, y más concretamente a la

participación en el desarrollo de la agricultura, señala: *“La primera visión de la participación se resume en un aumento de la eficiencia (...) donde se fundamenta la idea de un mayor acuerdo entre las partes implicadas. La otra visión de la participación se expone como un derecho fundamental”* (Pretty, J.1995, pág. 1251). El autor describe siete tipos de participación, que van desde manipulación, hasta libre-movilización. Es interesante su perspectiva de análisis, ya que resalta el uso y la interpretación que se le da al concepto, *“(…) Los términos de la participación pueden ser usados, sabiendo que no darán lugar a la acción”* (Pretty, J. 1995, pág. 1253) según mi traducción, por otro lado señala, *“El dilema por parte de muchas autoridades es que necesitan y temen la participación de la gente. (...), pero temen que una amplia participación sea menos controlable, menos precisa y así, probablemente ralentice los procesos de planificación”* (Pretty, J. 1995, pág. 1252), según mi traducción. En numerosas ocasiones consciente o inconscientemente las Administraciones Públicas, entidades y otras organizaciones públicas o privadas utilizan el término, sabiendo que no se va a realizar de una manera “efectiva” en la práctica, esta ausencia puede ser debida a numerosas causas, como falta de recursos humanos, técnicos o económicos, desconfianza en la ciudadanía, ralentización del proceso, etc.

Tabla 2. Tipología de participación en el desarrollo de programas y proyectos de acuerdo a Pretty (1995). Reproducido.

Type of participation	Characteristics
1. Manipulative Participation	Participation is simply a pretence, with “people’s” representatives on official boards but who are unelected and have no power.
2. Passive participative	People participate by being told what has been decided or has already happened. It involves unilateral announcement by an administration or project management without any listening to people’s responses. The information being shared belongs only to external professionals.
3. Participation by consultation	People participate by consulted or by answering questions. External agents define problems and information gathering processes, and so control analysis. Such a consultative process does not concede any share in decision making, and professionals are under no obligation to take on board people’s

views.

4. Participation for material incentives
People participative by contributing resources, for example, labor, in return for food, cash or other material incentives. Farmers may provide the fields and labor, but are involved in neither experimentation nor the process of learning. It is very common to see this called participation, yet people have no stake in the prolonging technologies or practices when incentives end.
5. Functional participation
Participation is seen by external agencies as a means to achieve projects goals, especially reduced costs. People may participate by forming groups to meet predetermined objectives related to the project. Such involvement may be interactive and involve shared decision making, but tends to arise only after major decisions have already been made by external agents. At worst, local people may still only be coopted to serve external goals.
6. **Interactive Participation**
People participate in joint analysis, development of action plans and formation or strengthening of local institutions. Participation is seen as a right, not just the means to achieve projects goals. The process involves interdisciplinary methodologies that seek multiple perspectives and make use of systematic and structured learning processes. As groups take control over local decisions and determine how available resources are used, so they have a stake in maintaining structures or practices.

People participate by taking initiatives independently of external institutions to change systems. They develop contacts with external institutions for resources and technical advice they need, but retain control over how resources are used. Self-mobilization can spread if governments and NGOs provide an enabling framework of support. Such self-initiated mobilization may or may not challenge exiting distributions of wealth and power.
7. Self-mobilization

Cabe destacar de estos niveles, el nivel 6, ya que puede ser representativo para la puesta en marcha de procesos participativos en la protección, gestión y ordenación de los paisajes, coincidiendo con el tipo de participación planteado desde el Convenio Europeo de Paisaje. Este nivel argumenta la idea:

“Las personas participan en el análisis de conjunto, en el desarrollo de planes de acción y formación o en el fortalecimiento de las instituciones locales. La participación es vista como un derecho, no sólo como un medio para alcanzar las metas de los proyectos. El proceso implica metodologías interdisciplinarias que buscan múltiples perspectivas y hacen uso de manera sistemática y estructurada al proceso de aprendizaje. La participación es el grupo de control que toma sobre las decisiones locales y determina como se utilizan los recursos disponibles, por lo que ellos, tienen un interés en el mantenimiento de las estructuras o las prácticas” (Pretty, J. 1995, pág 1252), según mi traducción.

Otro de los autores que señala los diferentes tipos o niveles de participación es Zachrisson en su artículo Co-gestión de los Recursos Naturales. La participación pública es vinculada al concepto de co-gestión¹ (co-management), que no es solo entendida como repartición del poder, sino también, como la responsabilidad de los ciudadanos sobre las decisiones y finalmente sobre las consecuencias. Involucrar a la gente en diferentes procesos de toma de decisiones es sin duda una tarea difícil, no existe una fórmula magistral, ni métodos totalmente eficientes para la participación. La idea de co-gestión es interesante desde el punto de vista de dotar al ciudadano de responsabilidad, pero no solo de responsabilidad, también de compromiso.

¹Co-gestión se puede definir como "la distribución del poder y la responsabilidad entre el gobierno y los usuarios de recursos locales " (Berkes, 1991:12).

Tabla 3. Tipología de la participación ciudadana en relación a la co-gestión de los recursos naturales de acuerdo con Zachrisson (2004). Reproducido.

	1	2	3	4	5	6	7	8
Type of participation	Informing	Consultation	Co-operation	Communication	Advisory Committees	Management Boards	Partnership	Community Control
Characteristics	Community is informed about decisions already made, one-way communication between government and the community.	Start of face-to-face contact, community input heard but not necessarily heeded (usually involvement late in the decision-making process); limitation of involvement continues to be set by the government agency.	Community starts to have input into management, local knowledge is solicited; community members are involved at a low level as assistants or guides, still limited by management agency's agenda.	Start of two way information exchange; local concerns begin to enter management plans; joint management actions may take place without joint jurisdiction over the resource.	Partnership in decision-making starts; joint action on common objectives, local communities have advisory powers only; decisions are non-binding.	Community is given the opportunity to participate in developing and implementing plans; local input plays more than just an advisory role.	Partnership of equals; joint decision-making institutionalised and formally recognized; control delegated to the community where feasible.	Community can make decisions independent of government or with very limited government involvement, most or all of the management power is delegated to the community for local resources.

Cabe señalar señalar los niveles 6 y 7 denominados como Consejos de Administración y Asociacionismo. El nivel 6 se refiere a :*“A la comunidad se da la oportunidad de participar en la elaboración y aplicación de planes de aporte local y juega algo más que un papel consultivo”* y el Asociacionismo se puede entender como *“Asociación de iguales, en la toma conjunta de decisiones institucionalizadas y oficialmente reconocidas, el control se delega a la comunidad cuando sea posible”* (Zachrisson, A. 2004, pág 13), según mi traducción. Estos niveles son adecuados para el grado de participación que viene dado para implantar políticas de protección, gestión y

ordenación de los paisajes, estos niveles coinciden con altos niveles de involucración que tiene o puede tener los ciudadanos, tomando decisiones y dejando atrás los procesos basados en la información y la consulta que poseen otros niveles. Como señala Jones, *“son especialmente los niveles 6 y 7 los modelos que pueden ser vistos para la participación en conformidad con el Convenio Europeo de Paisaje”*, (Jones, M. 2007, pág 629).

Para que exista una participación altos niveles en las cuestiones paisajísticas, se debe iniciar desde el comienzo del proceso, formando parte los grupos interesados, el público en general, los científicos, los técnicos y las autoridades. La participación es un proceso difícil, además de largo y costoso, donde la calidad del proceso participativo y su puesta en funcionamiento, depende del grado que permita las autoridades intervenir a la ciudadanía, y desarrollar consecuentemente una “participación efectiva”.

4.3 La participación y el paisaje enmarcados en una nueva perspectiva.

Existen cuestiones ambientales que no se resuelven de manera sencilla, el paisaje, es una de ellas. El deterioro del paisaje es y ha sido, perceptible por toda la sociedad, las causas de este son numerosas, el desordenado crecimiento urbanístico, el abandono de la agricultura, el desarrollo desmesurado de las áreas costeras, el aumento de zonas industriales, impactos de grandes infraestructuras, y un largo etcétera.

El paisaje es un tema complejo, donde se relaciona naturaleza y sociedad. Las numerosas políticas, normativas y leyes desarrolladas por las Administraciones Públicas, amparadas por la ciencia (políticas de protección medioambiental, ordenación del territorio, evaluaciones de impacto ambiental, etc.) no han sido suficientes para las actuales y profundas transformaciones paisajísticas. El replanteamiento de la ciencia, viene en consonancia con la legitimación de la sociedad, desde este punto nos parece interesante la perspectiva que plantea Funtowicz y Ravetz, estos autores postulan la idea

de la ciencia postnormal, definiendo la <<comunidad de pares extendida²>>. “Esta extensión de la legitimación hacia nuevos participantes en los diálogos políticos tiene importantes implicaciones tanto para la sociedad como para la ciencia” (Funtowicz S. y Ravetz J. 2000, pág. 25). En cuestiones paisajísticas se necesita de un complemento urgente, éste puede ser la sociedad, y más concretamente, la legitimación en la toma de decisiones de la ciudadanía en el paisaje.

El paisaje y su progresivo deterioro, necesita de medidas que garanticen la eficacia de las acciones planteadas por el Convenio Europeo de Paisaje. La participación puede ser vista como un derecho, pero también, como aumento de la calidad en el proceso. Según Funtowicz y Strand, “La garantía de la calidad puede verse por lo tanto, como un compromiso central de la ciencia post-normal. Definida en términos de incertidumbres y apuestas de decisión, la garantía de la calidad rodea al interés público, los ciudadanos y las ciencias vernáculas” (Funtowicz S. y Strand R. 2007, pág. 12). Este concepto de calidad está estrechamente ligado con cuestiones como: ¿Quién decide la calidad? ¿Quién propone el paisaje que quiere la sociedad? ¿Qué papel juega la participación en la calidad?

La participación en las políticas de paisaje conlleva a que exista un mayor número de personas con diferentes perspectivas, esto, enriquecerá el proceso. Por otro lado, es importante considerar a la población local, poseedora de valores y conocimientos propios de ese paisaje. Según Sigrid Muñiz:

“la participación también tiene otras connotaciones (...) Potencialmente repercute en la calidad de las decisiones, en el sentido de que con una mayor aportación de visiones sobre una situación se enriquece el debate y, con ello, la probabilidad de que la propuesta elaborada sea más sostenible que su homónima sin participación” (Muñoz, S. 2005, pág. 39).

La participación puede ayudar a obtener un mayor conocimiento de un espacio concreto, que puede ser un área percibida, pero también, es un espacio, creado por la gente, por sus habilidades, conocimientos y saberes.

² Comunidad de pares extendida se ha propuesto en Funtowicz, S.O. y Ravetz, J.R (2000); “La Ciencia Postnormal, Ciencia con la Gente”.

En numerosas ocasiones los conocimientos de la sociedad no son valorados, predominando el conocimiento de técnicos y expertos. Esto no quiere decir, que el trabajo desarrollado por la ciencia, no sea de vital importancia para el reconocimiento y el adecuado desarrollo de políticas y de otras prácticas relacionadas con el paisaje, la participación simplemente intentaría complementar y fortalecer estos conocimientos. Como comenta Olwing:

“Esto no significa que los expertos no deberían desempeñar un papel, pero lo que realmente se necesita no es tanto la técnica expertice (aunque ciertamente puede ser útil), como el conocimiento cultural necesario para interpretar y hacer consciente el paisaje diario de prácticas que a menudo son concedidas, y que sólo puede ser sostenidas si su valor es reconocido y se incide en su continuación” (Olwig, K. R. 2007, pág. 591) Según mi traducción.

Es por ello que debemos reconocer, que la puesta en marcha de procesos de participación hace que los resultados sean mejores, ya que la calidad de los resultados aumenta, siendo el conocimiento no experto igual de válido que el asumido por la ciencia. Podemos guiarnos en la reflexión que plantean Funtowicz y Strand:

“(...) la visión dibujada por el modelo de la participación extendida sea de democratización, no sólo por razones de democracia, sino también con el objetivo de mejorar el proceso de la garantía de la calidad. En este modelo, los ciudadanos son contemplados como críticos y creadores al mismo tiempo en los procesos de producción del conocimiento” (Funtowicz S. y Strand R. 2007, pág. 12).

Es posible que la participación no sea la única cura a la pérdida, y por lo tanto, al olvido del paisaje, el progresivo deterioro de éste, es sin duda, un problema que afecta de manera directa a la sociedad, ante esto, no podemos obviar que hay paisajes que se pierden, y por lo tanto, que se olvidan. Las políticas de paisaje deben contar con la gente, con esas personas que han creado y mantenido los paisajes durante años, los conocimientos, prácticas y habilidades son necesarios para la calidad de los procesos de protección, gestión y ordenación de los paisajes. Como expresan estos autores:

“La implicación lógica de este estado de la cuestión es extender la comunidad de revisión por pares y permitir a todo el mundo contribuir al proceso de la garantía de la calidad: permitir a los participantes interesados someter a escrutinio las metodologías y a los científicos a expresar sus valores” (Funtowicz S. y Strand R. 2007, pág 12).

En la discusión de la ciencia posnormal de Funtowicz y Ravetz ven como dada la imposibilidad de saber la "verdad" sobre un asunto complejo como es la gestión del paisaje, ya que no se puede evitar que el conocimiento sea parcial e incierto. Por tanto, la pregunta es: ¿quién va a decidir la perspectiva, el framing? La respuesta ante esta pregunta se vincula a la población, como derecho democrático y como conocimiento relevante para la toma decisión sobre las cuestiones paisajísticas.

La participación en el paisaje es un tema relativamente reciente, podemos encontrar diferentes ejemplos de procesos de participación y paisaje, que han cobrado impulso con el citado convenio, como la ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje en Cataluña. Del mismo modo, Canarias es una de las regiones y concretamente la isla de Tenerife que ha iniciado a planificar su paisaje, comenzado con planes como, el Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje. Intentaremos analizar en apartados posteriores cómo se ha tratado la participación en este contexto.

5. Llevar a la práctica el Convenio Europeo de Paisaje.

El ámbito de aplicación del Convenio Europeo de Paisaje se refiere a la totalidad de la dimensión paisajística del territorio de los Estados que han ratificado el Convenio. El estado español ha ratificado³ el citado convenio el 26 de noviembre de 2007, entrando en vigor en marzo de 2008.

En el artículo 2 del Convenio Europeo de Paisaje, hace referencia al Ámbito de aplicación. El artículo describe que: *“Con sujeción a las disposiciones contenidas en el*

³ (BOE de 5/02/2008) Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000.

artículo 15, el presente Convenio se aplicará a todo el territorio de las Partes (...)” (Consejo de Europa. 2000, pág. 2). Con respecto, al reparto de las competencias el Convenio define que:

“Cada Parte aplicará el presente Convenio, en particular los artículos 5 y 6 con arreglo a su propio reparto de competencias, de conformidad con sus principios constitucionales y su organización administrativa, y respetando el principio de subsidiariedad, teniendo en cuenta la Carta Europea de Autonomía Local. Sin perjuicio de las disposiciones del presente Convenio, cada Parte armonizará la aplicación del presente Convenio con sus propias políticas”. (Consejo de Europa. 2000, pág. 3).

Canarias ha comenzado a aplicar el Convenio Europeo de Paisaje, estableciendo políticas y desarrollando planes de paisaje. En la legislación canaria, el paisaje aparece en determinadas normativas y políticas, pero con un carácter fundamentalmente ambiental, donde la ciudadanía y más concretamente la participación no juega un papel destacable.

A continuación describiremos la legislación canaria vinculada al paisaje, para detenernos en clarificar que se está haciendo en la Isla de Tenerife con respecto al paisaje, pero más concretamente al paisaje y a la participación desde el Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje.

5.1 Paisaje en la Isla de Tenerife (Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje de Tenerife).

En Tenerife se ha comenzado a desarrollar el Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje. El objetivo principal de este plan es la protección del paisaje como recurso natural y cultural, analizando su estado actual y su posible intervención futura.

Destacamos que el plan asume los objetivos planteados por la Convención Europea del Paisaje, ratificado por España, donde la participación ciudadana debe formar parte de cada una de las fases de elaboración y desarrollo del plan, la implicación de la población en el paisaje aparece repetitivamente en las Recomendaciones y en el propio Convenio.

En la Fase 1 del plan (Identificación y caracterización), se basa en la identificación de las unidades de paisaje, partiendo de elementos abióticos, bióticos y culturales. En esta fase se hace un análisis de las transformaciones del paisaje insular, donde se plantean dos perspectivas diferenciadas, por un lado profundizando en el estudio de las transformaciones denominadas según el plan como “Objetivas” (medidos en los diferentes mapas elaborados, conocimiento experto) y por otro lado, las calificadas como “Subjetivas” (medidas a través de la opinión de la población mediante una encuesta, o a través de otros métodos como la pintura, fotografía, literatura, etc.) (PTEOP, 2008, Memoria Fase 1, pág. 37). La percepción del paisaje (perspectiva subjetiva) se ha tomado mediante la realización de una encuesta, según el PTEOP “*medimos la opinión de la población encuestada (más de 1.500 residentes y turistas)*”. (PTEOP, 2008, Memoria Fase 1, pág. 37). Lo primero que podemos analizar es si la encuesta es representativa, ¿Es suficientemente amplia? El Plan es a nivel insular, por lo tanto, debemos considerar la población total de la isla (886.033 según padrón municipal a 1-1-2008, ISTAC), y a los visitantes, que se estiman en más de 4.000.000 turistas al año. ¿Podemos generalizar la opinión de la población local y de los visitantes con 1.500 encuestas? Con estos instrumentos simplemente se ha identificado los paisajes, que para los encuestados, eran los más significativos, obteniendo una opinión. Tenemos que considerar que en fases posteriores del plan, existe una valoración más profunda de la encuesta.

La segunda fase del plan es la evaluación, que consiste básicamente en el estudio de las amenazas y oportunidades que presenta el paisaje, considerando estudios previos como son: la organización, la valoración, las dinámicas y factores que inciden en el paisaje y el estudio de la posible evolución del mismo. En la valoración del paisaje es donde se reflejan fundamentalmente los procesos participativos, el proceso de participación se basa en la realización de una encuesta con varias secciones y la puesta en desarrollo de mesas de debates de expertos. Las encuestas realizadas fueron un total de 569, 415 a la población local y 154 a turistas; estas tienen como principal objetivo analizar los valores simbólicos e identitarios de los principales paisajes de la isla. Las encuestas pretendían conocer cuestiones como, identificación, calidad paisajística, conocimiento de la isla, paisajes típicos, etc. Otros de los métodos para la elaboración de la participación en este plan fueron los grupos de discusión de expertos. Los perfiles de los especialistas para los grupos de discusión fueron variados, reuniendo un conjunto diverso de

conocimiento experto, que se vinculan a la práctica y a la ciencia del paisaje. Las dos cuestiones principales que se trataron, fueron la diferenciación de unidades de paisaje y los problemas paisajísticos.

Para resumir esta fase desde el objetivo que nos interesa, podemos decir, que ha sido medida fundamentalmente mediante encuestas. En una primera aproximación, la participación desarrollada en el plan en su fase de Avance se aleja de los niveles superiores de las tipologías descritas anteriormente para la participación y el paisaje, del nivel 6, según la tipología de participación en el desarrollo de programas y proyectos de acuerdo a Pretty (Pretty J. 1995, pág. 1252), y a los niveles 6 y 7, en la tipología de la participación ciudadana en relación de co-gestión de los recursos naturales de acuerdo con Zachrisson (Zachrisson A. 2004, pág. 13). La participación mediante las encuestas se quedaría simplemente en “una opinión”, que estaría en los niveles más bajos de las tipologías descritas anteriormente. Con respecto a la encuesta, surgen varias preguntas ¿Es un método suficiente y eficaz para la participación ciudadana? Según indica Alberich, *“la Encuesta es muy útil para saber temas de tipo cuantitativo (...) pero presenta graves dificultades para conocer aspectos cualitativos de la realidad: opiniones, motivaciones, problemas sociales, propuestas...”*, (Alberich, T. 2000, pág. 5).

En la tercera fase del plan se definen los objetivos de calidad paisajística, en esta fase la participación pública cobra gran relevancia. Según el Convenio Europeo de Paisaje en su artículo 6 D: *“Cada Parte se compromete a definir los objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados, previa consulta al público [...]”* (Consejo de Europa. 2000, pág. 4). Es importante destacar también como define el Convenio Europeo de Paisaje los objetivos de calidad paisajística, en artículo 1 c.): *“...por objetivo de “calidad paisajística” se entenderá, para un paisaje específico, la formulación, por parte de las autoridades públicas y competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a la características paisajísticas de su entorno”* (Consejo de Europa. 2000, pág. 2). Las políticas, y en este caso concreto, la ordenación del paisaje, debería ir acompañada de consulta pública, jugando la población un papel activo en la definición de los objetivos de calidad paisajística. Según define el plan, *“no es la institución que lo promueve quien marca los objetivos a alcanzar, sino la población”* (PTEOP, 2008, Memoria Fase 3, pág. 2).

El PTEOP ha realizado una encuesta para conocer la valoración de unos objetivos particulares establecidos previamente, o proponer otros objetivos.

A continuación mostramos la imagen de la encuesta, que se encuentra en la web del PTEOP

(<http://www.tenerife.es/planes/PTEOPaisaje/PTEOPaisajeindex.htm>).



VALORACIÓN DE OBJETIVOS PARTICULARES DEL PTEOP

El objetivo principal de este Plan es la **protección del paisaje** de Tenerife como recurso natural y cultural, indispensable para la calidad de vida de la población y el mantenimiento de la industria turística.

Para alcanzar este objetivo general, se han planteado una serie de objetivos particulares (aún en fase de debate) adaptados a la realidad del Paisaje de la Isla de **Tenerife**, y donde se recoge la opinión de grupos de expertos, ciudadanía en general (a través de una encuesta) así como las referencias normativas específica en materia de paisaje, tanto a nivel regional como comunitario, tomando como referencia en este último caso las determinaciones que establece el Convenio Europeo de Paisaje, del que España es signatario.

A continuación les mostramos los **Objetivos particulares (OP) propuestos en el documento de Avance del PTEOP para la isla de Tenerife**, con el fin de que los valore o proponga otros objetivos. Para ello marque por favor con una X la casilla correspondiente a cada uno de los objetivos planteados según se ajuste a su opinión sobre el mismo, de acuerdo con la siguiente escala:

1	2	3	4	5
Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo Ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo

Si lo desea puede hacer las observaciones que estime conveniente respecto a los objetivos propuestos.

Posteriormente le rogamos que, si estima que si se deberían tener en cuenta otros objetivos que no están recogidos, los proponga al final del cuadro.

Fuente: www.tenerife.es/planes/PTEOPaisaje/PTEOPaisajeindex.htm.



	1	2	3	4	5	OBSERVACIONES
OP.1. Fomentar la recuperación de la vegetación potencial y potenciar el mantenimiento y recuperación de las formaciones vegetales autóctonas y de mayor significación natural y paisajística en el medio insular y los aprovechamientos forestales sostenibles.						
OP.2. Identificar áreas prioritarias o emblemáticas para su ordenación paisajística pormenorizada, en función de su interés turístico, significación cultural o valores naturales y paisajísticos.						
OP.3. Conservar y recuperar el paisaje litoral, especialmente en relación a la presión ejercida por los enclaves turísticos.						
OP.4. Mantener el espacio y actividades agrarias, atendiendo a su triple dimensión económica, cultural y paisajística.						
OP.5. Adecuar la imagen, conservar o recuperar los escenarios de mayor interés en el suelo rústico, incluyendo los caminos tradicionales de acceso, pautando su uso público y/o turístico.						
OP.6. Ordenar y restaurar ámbitos sujetos a actividades extractivas.						
OP.7. Conservar el patrimonio cultural, incluyendo los inmuebles y conjuntos urbanos con interés histórico, arquitectónico, artístico o cultural en general, con especial hincapié en su dimensión paisajística.						
OP.8. Mejorar la imagen de los asentamientos, del paisaje urbano, turístico e industrial; su calidad edificatoria, su integración paisajística en relación al entorno.						
OP.9. Velar por la calidad del paisaje en los bordes urbanos (entorno de núcleos y bordes de viario urbano) y zonas de transición.						
OP.10. Adecuar los entornos de las carreteras y otras infraestructuras lineales y pautar las condiciones de adecuada inserción de futuros proyectos.						
PROPONGA OTROS OBJETIVOS.						

Fuente: www.tenerife.es/planes/PTEOPaisaje/PTEOPaisajeindex.htm.

La participación pública en la planificación del paisaje implica que colectiva o individualmente se pueda formar parte del proceso y de los resultados del plan. La participación puede tomarse desde varias perspectivas, como hemos visto en capítulos anteriores, puede ir desde un simple acceso a la información, hasta formar parte en la toma de decisión. La encuesta como hemos mencionado con anterioridad reduce la calidad de la información y la generaliza. El periodo actual en que se enmarca la participación ciudadana en los planes, es reducido y acotado, considerando que el proceso de participación en el PTEOP se ha ampliado⁴. Es difícil poner fecha a un proceso participativo, si queremos que los resultados esperados sean fiables, necesitamos tiempo y paciencia. Es necesario un periodo razonable que nos permita reconocer lo que piensa la ciudadanía, este plazo, debe ir desde las fases iniciales (Avance) hasta la Aprobación Definitiva, en el caso de un plan de ordenación.

⁴ BOC N° 201. Cabildo Insular de Tenerife. Anuncio de 25 de septiembre de 2008, relativo a prórroga del plazo del período de participación ciudadana del Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje de Tenerife e informe de sostenibilidad ambiental.

La última fase del plan se resume en el establecimiento de medidas y propuestas de actuación. Esta fase se fundamenta en que los objetivos dados por el plan se conviertan en medidas diversas para el planeamiento territorial, urbanístico o sectorial. Se plantean acciones específicas que deben desarrollar las Administraciones Públicas y la sociedad.

5.2 Tipología de participación en el PTEOP.

Hemos visto hasta ahora un resumen del Plan, incidiendo en la parte relativa a la participación pública. El Plan Territorial Especial de Paisaje de Tenerife ha asumido los objetivos planteados por el Convenio Europeo de Paisaje, que entre otras consideraciones, asume, que el paisaje es un espacio percibido por la gente y donde la participación ciudadana es una medida para el desarrollo de las políticas paisajísticas. El PTEOP se encuentra en fase de Avance, donde se explora inicialmente las posibles respuestas a las necesidades y problemas detectados en el paisaje, por lo que debemos considerar que la participación puede ser diferente en fases posteriores, analizando estrictamente en este texto la participación que se ha llevado a cabo hasta ahora.

Antes de analizar la tipología de la participación llevada a cabo por el PTEOP debemos plantearnos la siguiente cuestión: ¿Es la participación por encuestas la indicada para la planificación en el paisaje?

La participación pública en el plan que hemos analizado se basa en el desarrollo de encuestas, éstas poseen grandes limitaciones como hemos mencionado con anterioridad. La encuesta simplifica la realidad del paisaje, los conocimientos y los valores de la población, que difícilmente se verán reflejados con este tipo de herramienta. Numerosos autores están de acuerdo en que las encuestas no son suficientes para procesos participativos. Por ejemplo Subirats, en su artículo Democracia, Participación y Eficiencia comenta que: “*experiencias de participación ciudadana (...) han buscado un proceso de participación popular que supere los límites marcados por la utilización de encuestas o consultas*” (Subirats, J. 2000, pág. 443). La encuesta es útil para conocer una generalidad, pero no puede ser utilizada como única metodología. El plan argumenta que poseen un carácter cuantitativo, pero ¿Cómo podemos medir los conocimientos, valores, reflexiones, sentimientos de la sociedad mediante una encuesta?

Según las tipologías planteadas por Pretty y Zachrisson podemos analizar qué tipo de participación ha ido desarrollando el plan hasta ahora. Según la tipología de Pretty el PTEOP se sitúa en niveles bajos, ya que la población no toma decisiones claras con respecto al paisaje insular. La participación llevada a cabo se podría encuadrar en el nivel 3 (Participación por consulta). Este autor define la Participación por consulta como:

“Las personas participan por ser consultadas o por responder a preguntas. Los agentes externos definen los problemas y los procesos de recopilación- información, y así como el control del análisis. Ese proceso de consulta no concede ninguna participación en la toma de decisiones, y los profesionales no están obligados a tener en cuenta a la población.”
(Pretty, J. 1995, pág. 1252), según mi traducción.

Otro planteamiento es el expuesto por Zachrisson para los tipos de participación ciudadana. Desde esta tipología el nivel 2 (Consulta), es el que podemos establecer para PTEOP. La definición de este nivel es:

“Comenzar el contacto cara a cara, la comunidad es escuchada pero no necesariamente atendida (por lo general participan tarde en el proceso de la toma de decisiones); limitación de participación que continua siendo establecida por la agencia del gobierno”. (Zachrisson, A. 2004, pág. 13), según mi traducción.

Desde estas dos tipologías, la participación ciudadana desarrollada por el plan se encuentra en los niveles más bajos establecidos por ambos autores. La población ha formado parte del proceso, respondiendo a una serie de cuestiones previamente establecidas, basándose, en una consulta a la población. De momento, la participación se aleja de los niveles más altos de la tipología, donde la toma de decisiones es compartida, entre sociedad y gobierno.

La participación debe ser llevada a la práctica, esto es lo verdaderamente importante. La escala insular, la necesidad de recursos económicos y técnicos, los plazos en los que se enmarcan los procesos participativos y las herramientas utilizadas en el plan, hacen que la participación sea limitada.

Existen otras experiencias que promueven la participación de manera diferente. Un ejemplo sería en el Catálogo de Paisaje de Les Comarques Gironines, desarrollado por el Observatorio de Paisaje de Cataluña. Concretamente en el documento denominado como Participació Pública i Social en el Catàleg de Paisatge de Les Comarques Gironines, nos definen una experiencia mediante sesiones de debate, donde el fin último es incorporar a la población local en los instrumentos de las políticas de paisaje. En las sesiones de debate desarrolladas se ha seleccionado la Comarca del Baix Alt Empordà. Del informe me gustaría señalar, lo siguiente: *“Nuestra intención es, por un lado, aportar aquellos valores, deseos y opiniones que nos han expresado los participantes y recoger e integrar su conocimiento, principalmente experiencial y local”*, (Muñiz, S. (Coor. Observatorio del Paisaje de Cataluña), 2007, pág. 4).

La situación actual de la participación en el PTEOP de Tenerife puede resultar paradójica en relación al Convenio Europeo de Paisaje, ya que el proceso no va más allá de las tradicionales encuestas. Mediante otros tipos de metodologías, como los jurados ciudadanos, las conferencias de consenso, los grupos de mediación, etc., se puede desarrollar una participación más adecuada al establecimiento de políticas de paisaje, jugando la ciudadanía un papel más activo. La gobernanza de paisaje requiere de una participación de nivel alto, donde la población y sus conocimientos formen verdaderamente parte del proceso y su opinión sea igual de legítima que la de los expertos.

6. Conclusiones.

El impulso dado por el Convenio Europeo de Paisaje ha repercutido en políticas específicas referentes al paisaje y más concretamente al paisaje y a la participación. Una de los argumentos más interesantes de este Convenio es la incorporación de la población en la toma de decisión, aunque debemos mencionar que ha sido ligeramente definida, pudiendo llevar a posibles errores de interpretación en las futuras prácticas de los proceso participativos en el paisaje.

El principal reto de la participación es llevarla a la práctica, es por ello, que debemos escoger las técnicas y metodologías más adecuadas para que el proceso de lugar a una

“participación efectiva”. Sin duda, la participación es un proceso difícil, pero necesario. El paisaje y más concretamente, la participación en el paisaje necesita de un nivel 6, según Pretty (1995) y de niveles 6 y 7 según Zachrisson (2004), estos niveles exponen el papel real de la sociedad en la toma de decisiones sobre el paisaje.

La participación desarrollada en el Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje se basa fundamentalmente en recoger la opinión de un número determinado de personas; donde posteriormente los técnicos (expertos) recogen la información obtenida por las encuestas, la analizan y la incorporan al documento del plan, este tipo de participación no representa la complejidad del paisaje y la necesidad de la “*multiplicidad de perspectivas*” que éste necesita.

Existe en la sociedad conocimientos, saberes y experiencias que pueden apoyar al conocimiento experto, para esto, la ciudadanía debe ser escuchada y atendida. La cooperación entre sociedad, ciencia y administración pública dará lugar a un aumento de la eficiencia en los resultados de las políticas paisajísticas. Como comenta Subirats “*Existe evidencia de creer que, en casos en los que las comunidades de afectados por la resolución de un problema carecen de vías de expresión, las decisiones adoptadas tienen muchas posibilidades de no llegar a implantarse total o parcialmente*” (Subirats, J. 2000, pág. 16).

La sociedad puede aportar importantes “conocimientos” para la resolución de los problemas que les afecten, en este caso, para la constante perdida y transformación de los paisajes de la isla, la incorporación de la población puede contribuir de manera directa al aumento de la calidad en las políticas del paisaje.

7. Bibliografía.

Alberich, T. (2000): "Perspectivas de la Investigación Social", en Villasante y otros: La investigación Social Participativa, Colección Construyendo Ciudadanía/1, El Viejo Topo, Barcelona.

Arnal, A. (1999): “Introducción al análisis geográfico regional. Reflexiones acerca del paisaje”, en Espacio, Tiempo y Forma, Serie VI, Geografía, t. 12, 1999, págs. 83-98.

Arnstein, Sherry R. (1969): "Ladder of Citizen Participation", JAIP (Journal of the American

Institute of Planners), Vol.35, nº 4: pp. 216-224.

Bertrand, G."Paysage et géographie physique globale. Esquisse méthologique". Rev. Geogr. Pyrénées Sud-Oest.39.

Boletín Oficial del Estado (2008): Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje.

Cañellas, S., Rønnaug, Indregard, Roger Strand, Talía Waldrón (2006): "La Gestió Pública del Paisatge a Catalunya" en NorCat.

Consejo de Europa. (2000): "Convenio Europeo de Paisaje".

Consejo de Europa. (2008): "Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembro sobre las orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje".

Consejo de Europa. (1998): "Convenio de Aarhus, Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente".

Gobierno de Canarias (2000): "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".

Fernández Muñoz, S. (2008): "Participación pública, gobierno del territorio y paisaje en la Comunidad de Madrid." Boletín de la AGE Nº 46-2008, págs. 97-119.

Figuroa, Heidi J. (2006): "Los retos de la investigación transdisciplinar" Ponencia presentada en el Panel El rol de la Investigación en los Programas Graduados. Actividad auspiciada por el Centro de Investigaciones Sociales y el Decanato de Estudios Graduados e Investigación.

Funtowicz, S.O. y Ravetz, J.R (2000): "La Ciencia Postnormal, Ciencia con la Gente.", Icaria, Barcelona.

Funtowicz, S.O y Strand, R. (2007):"De la demostración experta al diálogo participativo, Revista

CTS, 8: 97-113.

Jones, M. (2007): "The European Landscape Convention and the Question of Public Participation", *Landscape Research*, Vol. 32, Nº 5, 613-633.

Karen, O. S. (2003): "Glosario de Términos de la educación para la ciudadanía democrática", *Educación para la ciudadanía democrática*, DGIV/EDU/CIT. Consejo de Europa.

Mato Olmo, R. (2008): "El paisaje, patrimonio y recurso para el Desarrollo Sostenible. Conocimiento y Acción Pública.". *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXIV 729, 155-172.

Muñiz, S. (2005): "El canal Segarra-Garrigues y la (de) construcción de los problemas del agua." *Universitat Autònoma de Barcelona, Tercer cicle de Ciències Ambientals, Economia Ecològica y Gestió Ambiental*.

Muñiz, S. Coor. *Observatorio del Paisaje de Cataluña*, (2007): *Participació pública i social en el Catàleg de Paisatge de les Comarques Gironines. Sessions de debat*.

Olwig, K. R. (2007): "The Practice of Landscape "Conventions" and the Just Landscape: The Case of the European Landscape Convention." *Landscape Research*, Vol. 32, Nº 5, 579-594.

Ortega, M. (2007): "El Convenio Europeo de Paisaje: Claves para un compromiso." *Ministerio de Medio Ambiente*.

Pretty, J. (1995): "Participatory learning for sustainable agriculture", *World Development*, Vol.23, nº 8: pp. 1247-1263.

Subirats, J. (1997): "Democracia, Participación y Eficiencia." *Revista de Serveis Personals Locals*, núm. 6, 887-95.

Vila, J.; Varga D.; Pascual Ll.; Ribas A. (2006): "Conceptos y métodos fundamentales en ecología del paisaje (landscape ecology). Una interpretación desde la geografía", *Doc. Anàl, Geogr*, 48: pp.151-166.

Zachrisson, A. (2004): "Co-gestion de los Recursos Naturales." *Mountain MISTRA Programme report*, Report no: 1, ISSN 1652-3822.

Zoido, F. (2004): "El Paisaje. Patrimonio Público y Recurso para la mejora de la Democracia", Revista PH, nº 50: pp. 66-73.

WEB CONSULTADAS

- www.tenerife.es/planes/PTEOPaisaje/PTEOPaisajeindex.htm. Última fecha de revisión 9-02-09.
- www.ABC.es. Última fecha de revisión 9-02-09.
- www.gobiernodecanarias.org Última fecha de revisión 9-02-09.
- Instituto Canario de Estadística (ISTAC): www.gobiernodecanarias.org/istac/.
- http://www.mma.es/portal/secciones/desarrollo_territorial/paisaje_dt/convenio_paisaje/.
- <http://www.rae.es/rae.html>.