

Criterios para la elaboración de guías de paisaje cultural

Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico



UNIÓN EUROPEA
Fondos Estructurales y
de Inversión Europeos



Junta
de Andalucía

Consejería de Cultura
y Patrimonio Histórico

CONSEJERÍA DE CULTURA Y PATRIMONIO HISTÓRICO

Consejera de Cultura y
Patrimonio Histórico
Patricia del Pozo Fernández

Viceconsejero de Cultura y
Patrimonio Histórico
Alejandro Romero Romero

Secretaria General de
Patrimonio Cultural
María Esperanza O'Neill Orueta

Director General de Patrimonio
Histórico y Documental
Miguel Ángel Araúz

Director del Instituto Andaluz del
Patrimonio Histórico (IAPH)
Juan José Primo Jurado

Edita: Consejería de Cultura y
Patrimonio Histórico.
Junta de Andalucía

© de la edición:
Consejería de Cultura y
Patrimonio Histórico.
Junta de Andalucía

Coordinación de la 2.^a ed.:
Instituto Andaluz del Patrimonio
Histórico

COORDINACIÓN CIENTÍFICA
Silvia Fernández Cacho, IAPH

AUTORÍA
Silvia Fernández Cacho, IAPH
José María Rodrigo Cámara, IAPH
Víctor Fernández Salinas,
Universidad de Sevilla
Isabel Durán Salado, IAPH
José Manuel Díaz Iglesias, IAPH
Jesús Cuevas García, IAPH
Pedro Salmerón Escobar,
arquitecto
Isabel Santana Falcón, IAPH

IMÁGENES
Fondo Gráfico IAPH
(salvo indicación contraria)

EQUIPO EDITORIAL IAPH
María Cuéllar Gordillo, Cinta
Delgado Soler, Carmen Guerrero
Quintero

DISEÑO Y MAQUETACIÓN
Manolo García nz

IMPRESIÓN Y
ENCUADERNACIÓN
J. de Haro Artes Gráficas SL

AÑO DE EDICIÓN: 2022 (2.^a ed.)
ISBN 978-84-9959-416-3



Esta obra está bajo una licencia
Reconocimiento-NoComercial-
SinObraDerivada 3.0 España
Creative Commons.
Usted es libre de copiar, distribuir
y comunicar públicamente
la obra bajo las condiciones
siguientes: reconocimiento, no
comercial, sin obra derivada.
La licencia completa está
disponible en:
[http://creativecommons.org/
licenses/bync-nd/3.0/es/](http://creativecommons.org/licenses/bync-nd/3.0/es/)

La edición de este libro está
enmarcada en el proyecto
PATRITUR, subvencionado por
la Consejería de Transformación
económica, Industria, Cono-
cimiento y Universidades con
fondos FEDER.



**Criterios
para la
elaboración
de guías de
paisaje cultural**

Coordinación científica: Silvia Fernández Cacho

Presentación

Desde los inicios de su andadura, el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (IAPH) ha promovido el acercamiento al patrimonio cultural como parte integrante –y muy relevante– del territorio y, por ello, sujeto a sus condicionantes, tanto pasados como presentes. Los bienes culturales dejan de considerarse como objetos aislados para reconocer las múltiples relaciones que despliegan con el medio físico y social en el que se insertan.

Estos principios conductores de su actividad explican que, ya desde el año 2000, fecha en la que se promulgó en Florencia el Convenio Europeo del Paisaje, el Instituto haya venido acometiendo una serie de proyectos y actuaciones de importante calado metodológico y técnico en materia de paisajes culturales, al mismo tiempo que integrado en su estructura orgánica un departamento específico para desarrollarlos: el Laboratorio del Paisaje Cultural.

A través del Laboratorio, el Instituto ha formado parte de las comisiones de seguimiento y acompañamiento científico de la Estrategia de Paisaje de Andalucía y del Plan Nacional de Paisaje Cultural; ha sido invitado a diferentes eventos científico-técnicos por parte de organismos nacionales e internacionales; ha realizado actividades formativas a través de cursos y tutorías personalizadas dentro y fuera de nuestras fronteras; y ha publicado un buen número de trabajos de investigación y divulgación.

En esta línea de transferencia del conocimiento, uno de los ejes vertebradores de nuestra acción institucional, se inserta esta publicación, que tiene como objetivo formalizar una buena parte de la reflexión y la experiencia acumulada en estos veinte años de trabajo continuado en materia de paisajes culturales. En nuestro ánimo está el aportar un instrumento útil para quienes tengan el interés y la responsabilidad de preservar los valores culturales y naturales de sus paisajes, conduciendo los cambios que se operan sobre ellos con criterios de sostenibilidad y gobernanza participativa. Espero que lo hayamos conseguido.

Juan José Primo Jurado
Director del IAPH

Prólogos

La publicación *Criterios para la elaboración de guías de paisaje cultural*, de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico de la Junta de Andalucía, elaborada por el Instituto Andaluz del Patrimonio, supone un gran avance en la adecuada consideración de los paisajes culturales.

Felicitemos al director del Instituto, Juan José Primo Jurado, a la coordinadora científica de la publicación, Silvia Fernández Cacho, y al resto de sus autores: José María Rodrigo Cámara, Víctor Fernández Salinas, Isabel Durán Salado, José Manuel Díaz Iglesias, Jesús Cuevas García, Pedro Salmerón Escobar e Isabel Santana Falcón.

La excepcional experiencia adquirida por el Instituto a lo largo de estos años, en un territorio de gran belleza y riqueza incomparable, le ha llevado a desarrollar reflexiones profundas y a definir herramientas adaptadas a la gestión de los paisajes culturales.

La dimensión espacial y temporal que se propone y el alcance de los temas que abarcan los *Criterios para la elaboración de guías de paisaje cultural* son, por tanto, de gran utilidad para las autoridades públicas y otros actores del territorio que deseen emprender un proceso de protección, gestión y valorización de su paisaje.

Más que una fuente de inspiración, son una invitación a la acción.

Maguelonne Déjeant-Pons

Secretaría Ejecutiva del Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa

Al ratificar España, a comienzos de este milenio, el Convenio del paisaje del Consejo de Europa, se comprometía a establecer unas estrategias que vincularan a las Administraciones, instituciones y sociedad civil, es decir, al conjunto del país, con el paisaje, en su aceptación más general.

Para la implementación del Convenio se desplegaron unas líneas de trabajo, entre las que destaca la elaboración del Plan nacional de paisaje cultural. En su redacción participaron los máximos expertos en paisaje provenientes de todas las Comunidades Autónomas y aquí cabe mencionar la destacada participación de Andalucía.

Dentro del Plan nacional de paisaje cultural, se hace especial hincapié en el desarrollo de aquellos aspectos metodológicos, “que puedan constituir una finalidad en sí mismos, como fuente de conocimiento, y al mismo tiempo ser una valiosa herramienta para todas las administraciones u organismos que tengan responsabilidades sobre el territorio. Que proporcionen el conocimiento necesario a tener en cuenta para programar cualquier actuación que tenga incidencia en el territorio, ya sea de carácter medioambiental, urbanístico, de obras públicas, etc.”

Gracias a su larga trayectoria en el estudio de sus complejos y variados paisajes, analizados desde perspectivas muy novedosas, los expertos que empezaron a trabajar tras la firma del Convenio del paisaje comparten, a través de esta publicación, todos sus conocimientos y experiencia. Sin duda, su contenido servirá de eficaz herramienta para quienes se vean en la situación profesional o interés personal, de elaborar una guía de paisaje cultural.

Carmen Caro

Coordinadora de los Planes Nacionales de Patrimonio Cultural, Instituto de Patrimonio Cultural de España

- Capítulo 1
- 11 Leer antes de usar**
- 012 1.1. Deconstruyendo conceptos**
1.1.1. ¿Qué es un documento de criterios?
1.1.2. ¿Qué es una guía de paisaje?
1.1.3. ¿Qué es un paisaje cultural?
- 018 1.2. Fines y oportunidad**
1.2.1. Un momento oportuno para esta publicación
1.2.2. Criterios para qué y para quién
- 022 1.3. Cómo usar este documento**
1.3.1. Estructura y contenidos
1.3.2. Normalización de conceptos y referencias

- Capítulo 2
- 029 Los preparativos. Diseño y planificación**
- 030 2.1. Definición de objetivos, recursos y alcance de una guía de paisaje**
2.1.1. Orígenes diversos y metas comunes de las guías de paisaje
2.1.2. Valoración del ámbito territorial
2.1.3. Recursos materiales y humanos
2.1.4. Alcance de una guía de paisaje
- 036 2.2. Organización del trabajo**
2.2.1. Liderazgo y equipos. Aspectos de dirección
2.2.2. Contenidos y tareas. Aspectos de coordinación
- 039 2.3. Estrategias transversales**
2.3.1. Fuentes de información y normalización documental
2.3.2. Mapa de agentes
2.3.3. Participación pública
2.3.4. Acompañamiento gráfico
2.3.5. Comunicación
2.3.6. Continuidad de la guía de paisaje

- Capítulo 3
- 071 Dónde actuar. Identificación y delimitación del ámbito de estudio**
- 072 3.1. La manifestación espacial del paisaje**
3.1.1. Procedimientos y bases conceptuales para su identificación
3.1.2. Las escalas del paisaje

- 076 3.2. Identificación de los valores del paisaje**
3.2.1. Entre lo objetivo y lo subjetivo
3.2.2. Parámetros de referencia
- 082 3.3. Delimitación del ámbito**
3.3.1. Premisas metodológicas
3.3.2. Contextualización territorial
3.3.3. Análisis de los componentes materiales
3.3.4. Análisis de los componentes socio-perceptivos
3.3.5. Generación de compilaciones y esquemas cartográficos

- Capítulo 4
- 096 La naturaleza. Factores bióticos y abióticos**
- 097 4.1. Naturaleza y cultura**
- 099 4.2. La geomorfología**
- 103 4.3. El agua**
- 103 4.4. El clima**
- 111 4.5. Biogeografía**
- 112 4.6. Recursos patrimoniales asociados al medio natural**

- Capítulo 5
- 114 El tiempo. La construcción histórica del territorio**
- 115 5.1. El paisaje y la construcción histórica del territorio**
5.1.1. Historia e historiografía en el debate actual
5.1.2. El método de investigación histórica aplicado al estudio del paisaje
5.1.3. Las fuentes. Su selección y análisis para la investigación histórica del paisaje
5.1.4. El modelo explicativo. De los acontecimientos a los procesos
- 131 5.2. Recursos patrimoniales asociados a la historia del territorio**

	Capítulo 6		
135	Los usos. Actividades antrópicas	208	8.2. Hacia qué paisaje: objetivos y medidas
			8.2.1. Los objetivos de calidad paisajística en el CEP
			8.2.2. Cómo definir los objetivos de calidad paisajística
136	6.1. El paisaje cultural como construcción social: dinamismo y transformaciones antrópicas		8.2.3. Conservar, mantener, mejorar. Medidas
			8.2.4. Estructura organizativa y atributos de las medidas
137	6.2. El análisis de las actividades antrópicas en la caracterización paisajística		8.2.5. Presentar las medidas
			Capítulo 9
139	6.3. Identificación y selección de las actividades	223	Acompañar el ciclo de vida de una guía de paisaje
141	6.4. Descripción de las actividades antrópicas	224	9.1. Concepto y tareas de seguimiento
			9.1.1. Paisajes en cambio y ciclo de vida de una guía de paisaje
145	6.5. Recursos patrimoniales asociados a las actividades antrópicas		9.1.2. Organización de tareas
		231	9.2. Un marco para la evaluación
			9.2.1. Cuestiones previas
			9.2.2. Hacia un plan de evaluación
	Capítulo 7	239	9.3. Introducción al trabajo con indicadores
148	Las imágenes. Percepciones paisajísticas		9.3.1. Definición y requisitos
			9.3.2. Diseño y aplicación
149	7.1. La percepción social del paisaje	245	9.4. Una guía reactiva para una gestión adaptativa
	7.1.1. Las claves de la relación paisaje-percepciones sociales		
	7.1.2. Aproximaciones analíticas al estudio de las percepciones sociales	247	9.5. Compromiso y gobernanza en la continuidad de una guía de paisaje
	7.1.3. Clasificación de las percepciones sociales en paisajes culturales	253	9.6. Panorama y experiencias de gobernanza participativa
162	7.2. Aproximaciones a la percepción visual del paisaje		
	7.2.1. Las formas del paisaje	256	Diagrama de síntesis
	7.2.2. Vistas estáticas y dinámicas	258	Referencias y lecturas recomendadas
	7.2.3. Texturas, color y volumen		
183	7.3. Recursos patrimoniales asociados a las percepciones paisajísticas		
	Capítulo 8		
188	Conducir el cambio. Diagnóstico, objetivos y medidas.		
189	8.1. Situación de partida: diagnóstico		
	8.1.1. Síntesis de la caracterización		
	8.1.2. Dinámica demográfica y económica		
	8.1.3. Análisis de la acción institucional		
	8.1.4. Identificación de riesgos e impactos sobre el paisaje		

Índice

Acompañar
el ciclo de
vida de
una guía de
paisaje

9.1. Concepto y tareas de seguimiento

9.1.1. Paisajes en cambio y ciclo de vida de una guía de paisaje

Los paisajes, por su propia naturaleza, constituyen un sistema dinámico. De acuerdo con el espíritu del CEP, las sociedades de cada tiempo interactúan con sus paisajes al acompañarlos en su proceso continuo de cambio. Cada guía de paisaje aporta una especie de imagen fija del paisaje cultural en un momento determinado de su evolución. En el transcurso de esta tarea se ha obtenido un diagnóstico que trata de reflejar tanto los valores propios y potenciales del paisaje como el conjunto de amenazas y desequilibrios que hayan podido ser identificados.

Desde el punto de vista organizativo, debería entenderse el seguimiento como un proceso que ocupa todo el ciclo de vida de la guía del paisaje, desde su diseño y elaboración hasta la ejecución y evaluación de las medidas propuestas. El seguimiento está, pues, dirigido a controlar la elaboración de la guía y, posteriormente, a determinar cómo están siendo preservados los valores patrimoniales del paisaje, qué resultados se han obtenido de acuerdo a los objetivos planteados, qué nivel de éxito han alcanzado las estrategias de gestión empleadas y qué aspectos deben mejorarse en los diferentes procesos desarrollados.

Medir la idoneidad de los procesos y procedimientos implementados y medir el avance de los resultados durante el seguimiento de la guía de paisaje proporcionará las bases para la evaluación. Esta se entenderá como una parte del proceso de gestión, una tarea que puede localizarse en varios puntos o hitos temporales de su ciclo de vida. Más adelante podrá verse en detalle cómo será necesario diseñar un sistema de indicadores para mantener una tarea continuada, objetiva y metódica de medición.

En definitiva, con referencia a la labor de seguimiento se establece que:

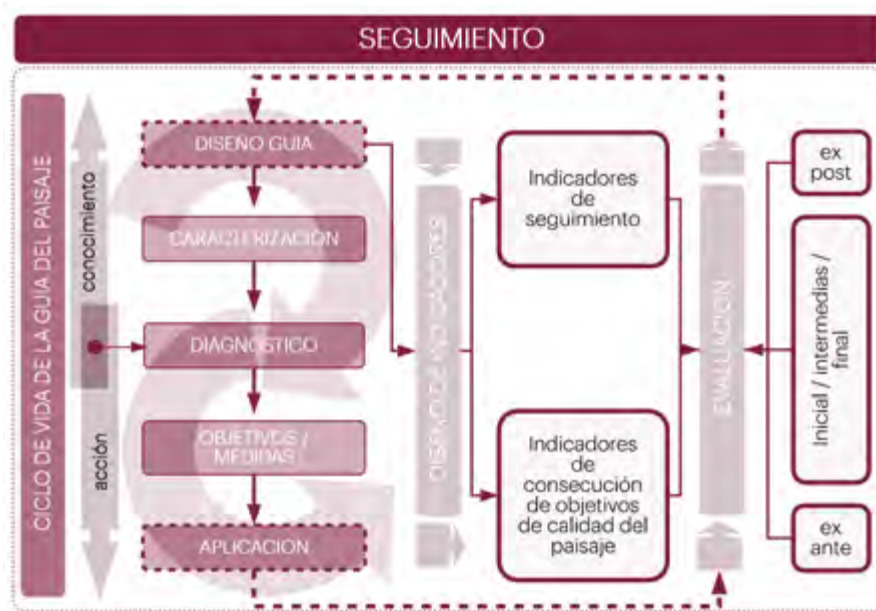
- Estudia el progreso de los elementos de funcionamiento y resultados de una guía de paisaje con el fin de obtener datos sobre su marcha.
- Es una acción continuada en el tiempo y no puntual como suele ser la evaluación.

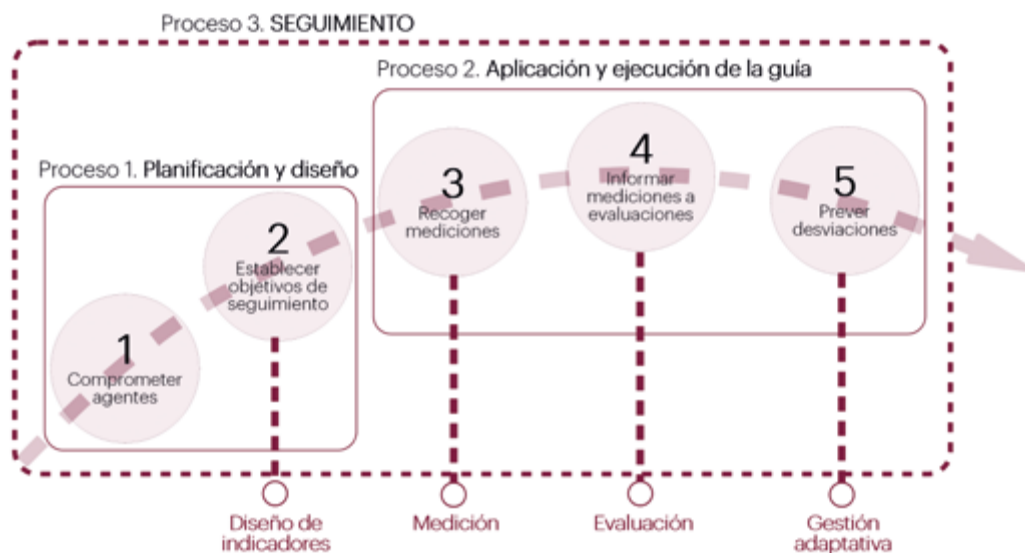
- En general, se realiza internamente por quienes gestionan el proyecto.
- Tiene un carácter informativo y menos holístico que la evaluación.
- Proporciona elementos de naturaleza descriptiva, pero no emite juicios de valor necesarios para la evaluación.

9.1.2. Organización de tareas

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la labor de seguimiento constituye por sí misma un auténtico subsistema en el marco de la gestión de una guía del paisaje. En coherencia con la consideración de esta labor como algo paralelo a los demás procesos que forman su ciclo de vida, es posible diferenciar una secuencia de tareas que deberían llevarse a cabo en diferentes momentos de la gestión.

Labor de seguimiento entendida en el contexto del ciclo de vida estándar de una guía del paisaje





Tareas básicas de seguimiento en el marco de los procesos principales de la gestión patrimonial

El seguimiento de una guía de paisaje ha de entenderse como un proceso que ocupa todo su ciclo de vida, dirigido a determinar cómo están siendo preservados los valores patrimoniales del paisaje y qué nivel de éxito han alcanzado las estrategias de gestión empleadas.

a) Tarea 1. Comprometer y organizar agentes

Básicamente pueden distinguirse dos grupos de agentes en el seguimiento de una guía de paisaje, a saber:

- Comisión de seguimiento. Habitualmente desarrollará las tareas de seguimiento durante todo su ciclo de vida. Su papel será la responsabilidad en el diseño de los objetivos de medición, la creación de indicadores y el mantenimiento de la frecuencia de la medición. En esta comisión pueden integrarse miembros del equipo redactor, personas o instituciones implicadas en la guía de paisaje y/o entidades externas seleccionadas para tal fin, independiente y externa, como profesionales o empresas independientes. Esta comisión podrá subdividirse en cuantos grupos operativos sean necesarios.
- Agentes que aportan los datos de medición. Para la constitución de este grupo se debe partir del conjunto de agentes que se haya identificado. Resulta imprescindible contar con quienes tienen carácter primario, ampliando el número y tipología en función de las características de la información requerida y de su papel respecto al adecuado desarrollo de la guía de paisaje. Pueden ser, por tanto, administraciones públicas, asociaciones de distinto tipo, personas usuarias de servicios, habitantes en tanto que objeto de encuestas o de emisión de cualquier otra fuente de medida, etc. Según el tipo y necesidades de los objetivos planteados, estos efectivos son fundamentales para poder alimentar con sus datos la medición de los distintos indicadores.

b) Tarea 2. Establecer los objetivos de seguimiento.

Según el marco particular de cada guía de paisaje, debe asegurarse la máxima coherencia entre sus objetivos de calidad paisajística y sus objetivos de seguimiento. En relación con los segundos, puede ser útil organizar una serie de grupos de objetivos teniendo presente que deberán medirse a través de una serie de indicadores cuantitativos o cualitativos que podrán ser la base de los juicios de valor emitidos en las diferentes evaluaciones que se programen. Estos grupos de objetivos podrían ser:

- Relativos al funcionamiento interno del propio modelo de gestión de la guía de paisaje, del que interesa controlar, entre otros aspectos, su solidez

en cuanto a los compromisos de seguimiento y actualización. Este grupo de objetivos de seguimiento proporcionaría indicaciones sobre la intensidad, la fortaleza, la concienciación, la implicación, etc.

- Relativos al nivel de compromiso de quienes se han identificado como agentes claves con intereses en aspectos como la continuidad, el nivel de implicación o la sensibilización, que deben ser cruzadas con su nivel de poder, influencia e interés.
- Relativos al propio nivel de consecución o aplicación de los objetivos de calidad paisajística, que llevaría a poder establecer la eficacia y eficiencia de los trabajos.
- Relativos a la diversidad de tipologías de percepción de la población sobre las medidas o acciones propuestas para el paisaje, lo cual interesa para analizar la incidencia social de las diferentes acciones incorporadas en la guía de paisaje.

Ejemplos de objetivos de seguimiento
adsritos a los grupos propuestos

Sobre el funcionamiento interno

- Realizar una reunión trimestral de seguimiento con los equipos de trabajo.
- Cumplir las fases de entrega de documentos con un mes máximo de demora.
- Crear un canal para elevar disfunciones y mejoras en el proceso de realización de la guía

Sobre el compromiso externo

- Incorporar a agentes primarios identificados en el mapa de agentes (medición de indicadores y evaluación).
- Realizar jornadas anuales de agentes involucrados en las tareas de seguimiento para evaluar el grado de compromiso.

Sobre la consecución de objetivos de calidad del paisaje (en cuanto a seguimiento de la guía)

- Consensuar una agenda de ejecución de medidas.
- Realizar al menos dos reuniones anuales de agentes con compromisos en la ejecución para evaluar el estado de la agenda.

Sobre la percepción social de la guía (desde la elaboración al impacto de las medidas)

- Realizar jornadas públicas (inicio, intermedio y final) en cada fase de la guía.
- Conocer el grado de aceptación de las acciones y medidas desarrolladas durante la elaboración y aplicación.
- Identificar escenarios de conflicto en la aplicación de las medidas y recabar propuestas de mejora.

Durante el seguimiento, una adecuada dinámica de medición requiere tener claro quién mide y para qué. Como ponen de manifiesto numerosos informes de organismos de patrimonio internacionales, la ausencia de esta base suele estar en el fracaso o descontrol de muchas iniciativas de gestión.

De acuerdo con los grupos de objetivos de seguimiento propuestos en cada guía de paisaje, habrán de diseñarse una serie de indicadores, tal y como se expondrá con mayor profundidad más adelante.

c) Tarea 3. Recoger mediciones

Del grado de éxito alcanzado en las dos tareas anteriores —sobre los compromisos logrados con diferentes agentes y los acuerdos sobre los objetivos de seguimiento—, resultará una adecuada dinámica de medición. Si se tiene claro lo anterior —quién mide y para qué— se habrá alcanzado la mayor parte del recorrido ya que, como se pone de manifiesto en numerosos informes de seguimiento publicados por organismos de patrimonio internacionales, la ausencia de esta base suele estar en el fracaso o descontrol de no pocas iniciativas de gestión.

Esta tarea se sitúa ya en el proceso de aplicación o desarrollo de la guía de paisaje. La comisión de seguimiento debe articular la recepción y correcto almacenamiento de los valores cuantitativos y cualitativos comunicados por diferentes agentes implicados en la toma de datos.

d) Tarea 4. Facilitar datos o mediciones a la comisión de seguimiento.

Dependiendo de los hitos temporales establecidos para la evaluación de una guía de paisaje, será necesario facilitar las mediciones a la comisión de seguimiento. Como base de una técnica operativa efectiva, esta información deberá estar actualizada y responder, entre otras cuestiones, a una clara secuencia temporal de toma de datos que haga posible conocer la evolución del indicador. Más adelante (véase apartado 9.2) se tratará con mayor detalle lo que implica la tarea de evaluar, su frecuencia, finalidad y beneficios.

Para asegurar la calidad de esta transmisión de datos, su propia fiabilidad y orden interno, pueden ser útiles los sistemas habituales de gestión de bases de datos.

e) Tarea 5. Prever desviaciones.

Aparte de la progresiva incorporación de los resultados de las evaluaciones a la dinámica de seguimiento continuo, se ha incorporado a la gestión patrimonial el concepto de gestión adaptativa. Este concepto se fundamenta en la capacidad de reacción que posee un sistema de gestión para incorporar las mediciones casi en tiempo real, de modo que se pueda conocer en cada instante a qué distancia se encuentra la consecución de los objetivos del punto de partida.

En general, se tendrán en cuenta las desviaciones del proceso establecido por la guía de paisaje para poder llegar a tomar decisiones tales como, por ejemplo, el abandono o mantenimiento de determinadas acciones o medidas según unos umbrales críticos que pueden establecerse previamente por acuerdo. Estas decisiones pueden referirse, tanto al cuestionamiento de sus procesos de funcionamiento interno —la continuidad de la colaboración de agentes, la suficiencia de recursos económicos, etc.— como a las posibilidades de consecución de determinados objetivos de calidad paisajística. Prever desviaciones para tomar decisiones reactivas obliga a adoptar una posición eminentemente crítica con la evolución o funcionamiento de la guía de paisaje como proyecto: reconocer disfunciones para corregir el rumbo.

9.2. Un marco para la evaluación

9.2.1. Cuestiones previas

Desde los años setenta del siglo XX se asiste al desarrollo y aplicación de metodologías de evaluación en el ámbito de las políticas públicas que no tardaron en encontrar un ámbito de experimentación y especialización muy destacado en los proyectos de ayuda al desarrollo o de cooperación en los que se exige eficacia, control financiero o participación de diversidad agentes. En aquel momento se produjo la implantación de experiencias, como la del método Delphi o la del Marco Lógico, con tal nivel de éxito que se encuentran actualmente presentes, con más o menos adaptaciones, en la planificación y evaluación de proyectos, programas, estrategias, etc. de todo tipo —de carácter público o privado, empresarial o de ONG, etc.—. En el ámbito del patrimonio cultural, estas metodologías también han encontrado su aplicación y han trascendido todas las escalas, desde el ámbito de la Unesco hasta las iniciativas de desarrollo local basadas en la activación del patrimonio cultural.

Se entiende la evaluación como una parte de un proceso de gestión, y por tanto del seguimiento, que analiza mediante indicadores el método de operaciones y resultados de un programa o política con respecto a un conjunto de parámetros como medio para contribuir a su mejora. Este concepto puede aplicarse a la gestión de una guía del paisaje desde su elaboración a su ejecución.

Para organizar la dinámica de evaluación de una guía del paisaje, primero se deberá tener presente la correlación de los objetivos de calidad paisajística con una serie de objetivos de seguimiento. Algunas técnicas de evaluación de planes se basan en la aplicación del método de las *preguntas de evaluación*, referidas a la forma en que se llevaron a cabo sus actividades y a los cambios logrados.

Como apoyo a cualquier evaluación puede ser útil preguntarse qué se evalúa a través de una serie de claves que se desarrollan a continuación:

- La consideración del marco superior —normativo, estratégico, etc.— al que debe responder o referirse la guía del paisaje.

- La pertinencia o adecuación de los objetivos de calidad respecto a las necesidades y prioridades de la población y del propio paisaje cultural.
- La eficiencia o medida del equilibrio entre dichos objetivos de calidad y el coste o medida del esfuerzo —en tiempo, recursos humanos, recursos económicos, etc.— empleado.
- La eficacia o medida del logro de los objetivos de calidad.
- La cobertura o medida de la inclusión óptima alcanzada por los objetivos de calidad sobre la población y el propio paisaje.
- Los efectos y repercusiones, o medida efectuada sobre los cambios positivos o negativos producidos sobre los interesados y el territorio del paisaje cultural.
- La coherencia o medida de la integración de la guía de paisaje en las sinergias de otras políticas sectoriales —territorio, medio ambiente, agricultura, urbanismo, etc.—.
- La sostenibilidad o medida de la perduración y su coste previsible a largo plazo de los logros de la guía sobre el paisaje.

Esta primera lista de referencias debe enfocar los esfuerzos de la comisión de seguimiento para diseñar y establecer los indicadores de medida. Igualmente, cabe contrastar las preguntas de evaluación con una serie de presupuestos que han de cumplirse, a saber:

- La utilidad del procedimiento, es decir, ser conscientes de la necesidad de que la evaluación sirva para algo (como la mejora de paisaje, el aprendizaje de éxitos y errores, etc.).
- La factibilidad o tener presente que la evaluación debe ser realista y posible de realizar.
- La ética y la legalidad, o la consideración de una serie de deberes y derechos que deben ser respetados en el procedimiento (por ejemplo la imagen, intimidad, propiedad intelectual, seguridad jurídica, etc.).
- La transparencia o que el modo de realizar la propia actividad evaluadora pueda ser plenamente conocido, auditado y transferido.
- La exactitud técnica, con métodos explicables y contrastables que aseguren firmemente los datos utilizados en la evaluación.
- La participación libre e integradora de agentes imprescindibles en el procedimiento.



Esquema para la formulación de preguntas de evaluación

- La colaboración constructiva y creativa del mayor número de agentes de forma directa o indirecta.

Una de las organizaciones que aplica —y explica— mejor esta metodología de seguimiento es la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC), a través de una guía para el seguimiento y evaluación de sus proyectos y programas que ha servido de referencia para la elaboración de este capítulo, pero también es usado por organizaciones de conservación del patrimonio como la IUCN que también ofrece una guía para la gestión de evaluaciones a su personal de dirección de programas y proyectos.

9.2.2. Hacia un plan de evaluación

Con estas premisas operativas se estará en condiciones de elaborar una planificación de la evaluación en base a tres grupos de tareas principales: de los datos, del muestreo y de la gestión.

a) En primer lugar, es necesario aportar un marco para la configuración y control de los datos que alimentan el sistema de evaluación. Se trata de definir qué datos servirán para medir cada objetivo de seguimiento, aunque este procedimiento puede llevarse a cada objetivo de calidad paisajística, por ejemplo, del siguiente modo:

- Elaboración de un cuadro que resuma el plan de evaluación. Con su visualización se obtiene el estado en el que se encuentran las tareas en cada momento. Resume las mediciones de los principales indicadores en un único lugar. Incorpora una definición de los datos, las fuentes, los métodos y las fechas de recopilación, las personas responsables, las personas destinatarias y la utilización prevista de los datos. Como beneficios de esta actividad pueden citarse, primero, el aseguramiento de una mayor eficiencia en la recopilación de datos y la elaboración de informes; segundo, una mayor fiabilidad en la planificación y ejecución de proyectos; tercero, la posibilidad de facilitar el cruce o triangulación en la verificación de datos; y cuarto, la mejora de la transferencia del proceso con involucración de agentes.



Guías para el seguimiento y evaluación de programas y proyectos (IFRC-UICN)

La evaluación de una guía del paisaje, desde su elaboración a su ejecución, consiste en analizar mediante indicadores el método de operaciones y resultados del programa aplicado con respecto a un conjunto de parámetros, como medio para contribuir a su mejora.

- La disponibilidad de datos secundarios, es decir, no recopilados inicialmente para el proyecto ni por el propio equipo, pero cuya incorporación puede satisfacer las necesidades de la guía de paisaje porque informen de determinados efectos con cierta independencia del sistema o porque contengan un poder de verificación o triangulación de otro conjunto de datos propios o primarios generados o recogidos en ella. Deben aplicarse sobre estos datos secundarios los mismos requisitos de fiabilidad y pertinencia que a los datos primarios.
- Equilibrar el uso de datos cuantitativos y cualitativos. Valorar las cualidades positivas y negativas de cada tipo de dato según las características y objetivos de seguimiento. A veces, los métodos cualitativos pueden revelar en el momento inicial de la aplicación a la guía de paisaje cuestiones que luego pueden ser exploradas en mayor detalle con métodos cuantitativos; o bien, los métodos cuantitativos pueden poner de relieve determinadas situaciones que deberán examinarse con mayor minuciosidad mediante métodos cualitativos.
- Valorar la utilización de distintas fuentes y métodos de recopilación de datos con el fin de triangular, es decir, garantizar más plenamente la validez, confiabilidad e integridad de los datos recopilados.

[OBJETIVO DE SEGUIMIENTO]	
META:	Expresar el efecto o logro que constituye el objetivo.
CÁLCULO 1:	Expresar la lógica de medición que supone el seguimiento del objetivo. Puede estar explicada desde la definición de uno o varios indicadores relacionados más abajo en esta tabla de control. En caso de contemplar múltiples valores, aquí se podrán expresar ponderaciones por cada índice para el cálculo de diferentes indicadores de acuerdo a lo que se haya convenido en la guía de paisaje.
HIPÓTESIS 1:	Argumento base utilizado que fundamenta que el logro o meta expresado y el uso de los indicadores relacionados conducen al éxito del objetivo enunciado.

Indicador i Denominación del indicador	Definición y unidad de medida	<ul style="list-style-type: none"> Definición textual del indicador, en qué consiste, qué mide. Descripción de todos y cada uno de los términos de la fórmula del indicador y cada uno de los valores o atributos de la variable Mención del rango de posibles valores si se trata de una variable cualitativa y su traducción a valor numérico. Mención de la unidad de medida en caso de una variable cuantitativa
	Recopilación de datos	Procedencia de la toma de datos del indicador: mediciones propias, mediciones aportadas por instituciones o agentes, etc.
	Responsabilidad	Responsable designado por el equipo coordinador para el seguimiento del indicador.
	Destinatarios y utilización de datos	Destino y uso posterior de las lecturas del indicador: informes parciales o finales, de control externo o interno, etc.
	Frecuencia y cronograma	Rango temporal de la recogida de datos del indicador con indicación de la fecha de toma y valor de la lectura
Indicador n		—

Modelo tipo de cuadro resumen del plan de evaluación siguiendo el modelo de la IFRC

b) En segundo lugar, las tareas vinculadas con las operaciones de muestreo. En algunos casos será imposible recopilar datos que hayan de ser recogidos sobre la totalidad de la población usuaria, habitante, visitante, etc., o sobre la totalidad de un fenómeno territorial (como la superficie sembrada de cereal, o todos los caminos rurales, o todas las edificaciones del patrimonio rural). Se impondría entonces una labor de muestreo de un subgrupo de lo que se quiere medir siempre y cuando cumpla el requisito de la representatividad.

- Determinar las pautas de muestreo. En primer lugar, determinar qué indicadores del cuadro de evaluación necesitan este tipo de medición. A con-

tinuación, determinar el método adecuado de muestreo (aleatorio, intencional, enfoques mixtos). En tercer lugar, definir el marco de la muestra o la tipología de variable (por ejemplo, patrimonio rural vinculado con el agua, o explotaciones agrícolas de olivar en secano). Por último, establecer el tamaño de la muestra, para lo que puede emplearse un procedimiento matemático a través de umbrales de significación y de error estadístico.

- Elaborar las encuestas necesarias que se precisen sobre algún indicador del cuadro de evaluación. En general, se utiliza la técnica de entrevista por listado de preguntas o la técnica de consulta para obtener una medición. Ambas pueden ser de varios tipos y requerir exigencias específicas en cuanto al cálculo del tamaño de la muestra de acuerdo, por ejemplo, a su modo de administración (personales, telefónicas, por correo, etc.), a la forma en que se formulan las preguntas (semiestructuradas o estructuradas), y al fin que persiguen (descriptivas, comparativas, etc.).

- Preparar herramientas y métodos específicos de recopilación de datos. Básicamente se trata de establecer directrices para asegurar la normalización, la uniformidad y la confiabilidad del proceso. Estas medidas pueden ir desde la edición de instrucciones internas para las distintas operaciones de recopilación; la capacitación de las personas recopiladoras de datos; la creación de mecanismos para recuperar la opinión de agentes de abajo arriba y convertirlas en información evaluable; la creación de mecanismos de autocontrol o examen interno de la comisión de seguimiento y la aplicación de cronogramas de la actividad.

c) En tercer lugar, la gestión de los datos. Este grupo debe entenderse como el conjunto de procesos y sistemas por los que se almacenan, se tratan y se ofrece acceso sistemático y fiable a los datos sobre la evaluación.

- Planificar la gestión de datos desde una serie de aspectos esenciales, tales como:

- el formato de los datos usado para registrarlos, almacenarlos y compartirlos, haciéndolos compatibles bajo criterios adecuados de normalización o estandarización;
- la organización de los datos en categorías lógicas para su mejor acceso y uso, ya sea por criterios cronológicos, por ubicación, por contenido, etc.;

- la disponibilidad de los datos procurando su accesibilidad a la comisión de seguimiento o agentes que se determinen teniendo en cuenta el control de acceso, facilidad de búsquedas, su archivado y difusión;
- la seguridad de los datos, previendo los requisitos jurídicos de privacidad o confidencialidad;
- la tecnología de información;
- el control de calidad, estableciendo procedimientos de verificación, limpieza o vacíos de datos; y
- la responsabilidad de equipos o personas encargadas de la gestión de datos.

- Utilizar un cuadro de seguimiento de indicadores que permita examinar su desempeño. Debe permitir registrar la evolución permanente de estas mediciones por segmentos de tiempo (meses, trimestres, etc.) que se determinen y recoger, al menos, información básica de la medida incluida en la guía del paisaje y la información de los indicadores correlacionadas con los objetivos de calidad paisajística.
- Utilizar una matriz de riesgos puede ser un complemento muy útil en la gestión de los datos de evaluación toda vez que facilitará prever umbrales más allá de los cuales pueda ser costoso o imposible continuar ejecutando

La planificación de la evaluación se fundamenta en tres grupos de tareas principales relacionadas con los datos que alimentan el sistema de evaluación; el muestreo de la población; y la gestión del almacenamiento, tratamiento y acceso a los datos sobre la evaluación.

medidas para la consecución de algún objetivo de calidad paisajística. Esta matriz registra y califica los riesgos y, finalmente, permite establecer estrategias de respuesta.

9.3. Introducción al trabajo con indicadores

9.3.1. Definición y requisitos

Ya se ha adelantado anteriormente el papel de los indicadores en la planificación del seguimiento y evaluación que pueda realizarse sobre una guía de paisaje. Se incluye este apartado para hacer referencia al concepto y aplicación de este importante instrumento de análisis, útil para la evaluación de políticas, planes o proyectos que encontraría igualmente su aplicación en una guía de paisaje.

Desde los ámbitos de la economía política, de la geografía humana, de la cooperación para el desarrollo, del estudio de los ecosistemas o del análisis de la sostenibilidad, entre otros, puede accederse a definiciones del concepto de indicador, todas similares y siempre matizadas en su contexto. Existen, por tanto,

Plan de evaluación de la Guía del Paisaje Cultural de la Ensenada de Bolonia

Objetivos de evaluación	Estrategias	Metas	Cuestiones a evaluar	Indicadores / Técnicas de evaluación
Eficacia en la aplicación	Evaluación de objetivos estratégicos	Evaluar la evolución del paisaje conforme a los objetivos estratégicos	Situación global (estado de usos, actividades y recursos paisajísticos)	Indicadores de evolución del paisaje
	Evaluación de actuaciones particulares	Evaluar los efectos de las medidas	Grado de cumplimiento y efectos de las medidas	Indicadores de las medidas y sus efectos
	Evaluación del grado de satisfacción	Conocer el estado de la opinión de agentes	Niveles de compromiso, conflictividad y percepción	Entrevistas y talleres
Grado de ejecución	Evaluación de acuerdos y medios disponibles	Proponer mejoras en el programa plurianual	Adecuación de los medios Grado de colaboración de agentes	Inventario de instrumentos de planificación y fuentes de financiación

definiciones que parten desde una acepción puramente lingüística que consideran al indicador como un *signo* —desde el punto de vista semiótico— en el sentido de que es todo lo que se refiere a otra cosa, hasta definiciones más funcionales en las que un indicador es una *variable* como representación de uno o más atributos o *valores* (calidad, característica, propiedad, etc.) de un sistema.

En todos los casos, los indicadores deben cumplir una serie de funciones para que sean útiles como transmisores de un modelo de la realidad —una abstracción construida por el ser humano de cualquier aspecto de su entorno ya sea físico o metafísico— que se quiere controlar, medir, estudiar, analizar, etc. Estas funciones deberían tener capacidad de apreciar, evaluar, anticipar y alertar de condiciones y tendencias, así como de comparar lugares y situaciones distintos.

En el contexto del patrimonio cultural, desde los años ochenta del siglo XX, instituciones de ámbito internacional como el Icomos o la Unesco detectaron la necesidad de integrar nuevos instrumentos de gestión para la evaluación del estado de conservación de los sitios protegidos. Con una herencia clara de las iniciativas de gestión implementadas sobre los aspectos ecológicos y ambientales en lugares de patrimonio natural, el uso de indicadores de todo tipo se aplica actualmente en el contexto de monumentos, sitios y su adaptación a bienes de expresión territorial más amplias en los paisajes culturales.

Aplicados al patrimonio cultural, en general, los indicadores deben servir para evaluar las condiciones de sus valores —desde el *valor universal excepcional*, o VUE definido por la Unesco para los bienes de la Lista de patrimonio Mundial, hasta cualquier otro conjunto de ellos que se establezca—, deben estar presentes en la mente de quienes planifican la gestión patrimonial y, por último, su definición debe reunir, al menos, una serie de características útiles en beneficio de su propia operatividad:

- Implementar en cada caso un número adecuado y limitado de indicadores.
- Recoger o reflejar los cambios que se produzcan en el ámbito respecto a los efectos de la gestión.
- Referirse con claridad y responder al fenómeno que se quiere medir.
- Ser capaces de reflejar sobre todo los cambios a medio-largo plazo más que las pequeñas o coyunturales variaciones a corto plazo.

Los indicadores deben cumplir una serie de requisitos para que resulten útiles como transmisores de un modelo de la realidad. Estos deberían tener capacidad de apreciar, evaluar, anticipar y alertar de condiciones y tendencias, así como de comparar lugares y situaciones distintos.

- Recoger valores con la mayor capacidad extensiva o espacial para un determinado fenómeno.
- Identificar nuevas presiones.
- Requerir procedimientos que sean lo más sencillos y económicos posibles.
- Referirse a umbrales de cálculo claramente definidos.
- Identificarse, diseñarse y seguirse bajo criterios participativos.

Lo anterior permite enunciar una serie de atributos habitualmente manejados para definir un indicador:

- Relevancia. Cada indicador debe reflejar la importancia, trascendencia o significación que posee para influir en el conocimiento del sistema objetivo, un paisaje en este caso.
- Credibilidad. La información aportada sobre el sistema ha de ser cierta y fiable.
- Factibilidad. Su implementación y medición ha de ser posible sin suponer cargas o costes desproporcionados a su relevancia o a los recursos empleados en el plan, proyecto o guía del paisaje.
- Legitimidad. Su utilización debe estar libre de cualquier intención interesada por parte de cualquier agente.

En tanto que representación de la realidad, los indicadores presentan, al menos, cuatro grandes grupos de acuerdo a las utilidades que pueden aportar:

- **Modelización de la realidad.** Un sistema de indicadores permite reconocer la complejidad de las partes y las interrelaciones de un sistema como el paisaje.
- **Simulación.** Es posible utilizar los indicadores para analizar las variaciones que pueden sucederse si se modifican razonadamente y en pruebas determinados parámetros para recrear o prever nuevos escenarios o comportamientos en el paisaje.
- **Seguimiento.** Es la faceta más conocida de los indicadores en tanto que pueden ser un elemento de referencia en el control y evaluación de numerosos planes, programas, etc. cuyo concepto es extrapolable a una guía de paisaje.
- **Predicción.** Al contar con el manejo de mediciones o valores en un determinado rango histórico temporal, los indicadores poseen una capacidad intrínseca de prever o aproximar un valor o estado previsible más allá del presente.

9.3.2. Diseño y aplicación

En su implementación, los indicadores pueden mostrar diferentes características que proporcionan, igualmente, un marco base para adaptar su diseño a cada realidad.

- Los indicadores reflejan el mundo real, por lo que es necesario investigar y conocer previamente la complejidad de interrelaciones dentro y fuera de los sistemas para replicar su carácter jerárquico, funcional, etc. Igualmente, será apropiado identificar los atributos que definen cada sistema para diseñar indicadores relevantes, para lo cual, en ocasiones, puede ser necesario invertir en investigación básica para generar una base de conocimiento.
- La complejidad de los sistemas del mundo real de los que forma parte el paisaje puede necesitar datos de diferente origen y tipología. Por tanto, los indicadores pueden ser de tipo cuantitativo y también de tipo cualitativo. Si el indicador pretende cuantificar un fenómeno, puede utilizarse si es necesario una variable cualitativa que deberá ser convertida, por ejemplo, a gradientes o estados dentro de un rango ordinal.

- En razón del tipo de agregación de atributos de un sistema del mundo real, pueden obtenerse indicadores llamados *escalares*, cuando la variable se forma por un valor unificado y calculado de dos o más valores o atributos de los que dicho sistema está compuesto. Por otra parte, serán *vectoriales* cuando un conjunto de indicadores independientes puedan ser presentados simultáneamente y entendidos como representación, por ejemplo, de un estado del sistema.
- Los indicadores podrán responder a varias escalas que habrá que reconocer para comprobar en qué rango cumplen mejor su cometido último, que es responder a un modelo de lo real. En relación con este carácter del indicador, se tendrá en cuenta la utilidad de diseñar indicadores que no solo traduzcan cambios en el tiempo (procesos) a través de sucesivas medidas, sino que también tengan la capacidad de ofrecer variaciones o fluctuaciones en un mismo momento a través de otros soportes tales como el espacio físico (territorios) o las poblaciones (sociedades).
- Los indicadores pueden llevar con ellos la expresión (deducida o inducida) de juicios de valor. Es esta una cualidad del mayor interés por su uso como herramienta para la toma de decisiones que está en una de las bases de su existencia. Ser conscientes de esto permitirá diseñar indicadores en los que se podrá inferir la expresión de juicio de valor, bien de modo directo durante el proceso de medición u observación tal como se requiere una opinión, preferencia o la valoración estética; bien de modo agregado a la condición observada mediante medidas o valores límite, mínimo y máximo, en las que debe posicionarse la variable; o bien de modo ponderado mediante coeficientes de peso previamente establecidos que se reflejarán en el índice total mediante cálculo.

Esta base metodológica permite el diseño de indicadores adaptados a la realidad impuesta por cada guía del paisaje. Podría hablarse, por tanto, de un ciclo de elaboración de indicadores que implicaría una hibridación entre el método científico aplicado por personas expertas de cada disciplina académica involucrada, las instituciones que aportan el marco de actuación competencial y los grupos sociales en la base entendidos ampliamente como población local. Este ciclo de elaboración debería contar, al menos, con una serie de criterios comunes, a saber:

- **Participación.** Integrar al mayor número de agentes en el diseño de indicadores. Debería contarse con quienes tienen implicación en el proceso de elaboración y aplicación de la guía de paisaje. Puede ser útil, según los casos, agrupar equipos de acuerdo a los contenidos o finalidades de los indicadores en cuestión. Las técnicas disponibles para extraer conocimiento y lograr acuerdos de forma participativa son igualmente muy diversas, desde los talleres organizados de acuerdo a métodos como Delphi o VIPP hasta el uso de formularios o cuestionarios dirigidos a individuos o comunidades.
- **Deconstrucción.** En un proceso de conocimiento del paisaje para crear indicadores adecuados a los objetivos de calidad paisajística será necesario segmentar y estructurar de manera lógica el sistema. Los indicadores que formarán parte de la guía de paisaje (de su seguimiento y de su aplicación) no deberían considerarse una simple suma de ellos, sino configurarse en torno a campos concretos de aplicación de la guía. Estos pueden estar agrupados, por ejemplo, según medios o sectores (urbanismo, medio físico, patrimonio inmueble, etc.), según una estructura causal (los efectos producidos por la ejecución de la guía de paisaje en el desarrollo socioeconómico, calidad del paisaje, etc.), según objetivos de calidad paisajística establecidos previamente o según una estructura espacial (una segmentación por ámbitos territoriales homogéneos).
- **Depuración.** Los indicadores agrupados de acuerdo al nivel de deconstrucción elegido pueden ser sometidos a una ronda más selectiva en la que se comprueben, al menos, los cuatro atributos asignados genéricamente a cualquiera de ellos mencionados anteriormente: relevancia, credibilidad, factibilidad y legitimidad. En muchos casos, gracias a la confrontación de un primer listado de indicadores frente al cumplimiento de estos atributos, su número definitivo puede quedar reducido de forma óptima contribuyendo a los objetivos de eficacia y eficiencia intrínsecos al plan de seguimiento.
- **Implementación.** La comisión de seguimiento deberá finalmente definir y describir cada indicador seleccionado. Igualmente deberá argumentarse su interrelación con los objetivos de calidad paisajística o cualquier otro aspecto temático con el que tenga relación. De acuerdo con los criterios de normalización y homogeneización matemática, cada indicador deberá ser definido detalladamente: base o fórmula de cálculo, tipo y formato de unidades, umbrales o rango de valores, etc. Sería adecuado, en cualquier caso, establecer las características propias de la medición del indicador:

el equipo o persona responsable, la frecuencia de medición y su inclusión en el cuadro del plan de evaluación y en el cuadro de seguimiento de indicadores comentados anteriormente.

Como conclusión puede señalarse la idea que muestra la IFCR / IFRC en su guía para el seguimiento y evaluación de sus proyectos y programas, en la que recalca la importancia y necesidad de considerar los trabajos de seguimiento y evaluación como parte del proyecto desde el inicio de su desarrollo y no como algo accesorio

9.4. Una guía reactiva para una gestión adaptativa

Tras lo expuesto en el capítulo anterior, el enfoque presentado sobre la aplicación de un seguimiento útil en una guía de paisaje supone una tarea que debe tener consecuencias, no solamente sobre los efectos —territoriales, culturales, socioeconómicos, etc.— de la aplicación de acciones o medidas planificadas, sino también sobre el desarrollo de su propio ciclo de vida. Puede decirse que el primer logro de una guía de paisaje es conseguir un contexto de trabajo reactivo en el que se consolide un modelo de gestión del paisaje cultural adaptable, resiliente, comprometido y sostenible que lo hace más fuerte y resistente frente a las presiones o tendencias negativas en su preservación o desarrollo.

La Unesco ha publicado un manual de conservación y gestión de paisajes culturales muy útil y aplicable en diferentes contextos. En el campo de la gestión de paisajes inscritos como Patrimonio Mundial, por ejemplo, el concepto de *monitoreo reactivo* se hace presente cuando el estado de algún indicador establecido toma un valor crítico alertando de una situación de riesgo sobre las condiciones del paisaje. Se estaría acometiendo, en definitiva, una gestión adaptativa entendida como un proceso sistemático y continuo de toma de decisiones para la mejora del sistema de gestión, organización e implementación de una guía. En este modelo de gestión, el conjunto de agentes tendría que reaccionar modificando, innovando o eliminando algún tipo de acción o comportamiento que se considerase necesario.

La incorporación efectiva —no solo informativa o documental— de los resultados de la evaluación de cualquier aspecto del funcionamiento o los efec-

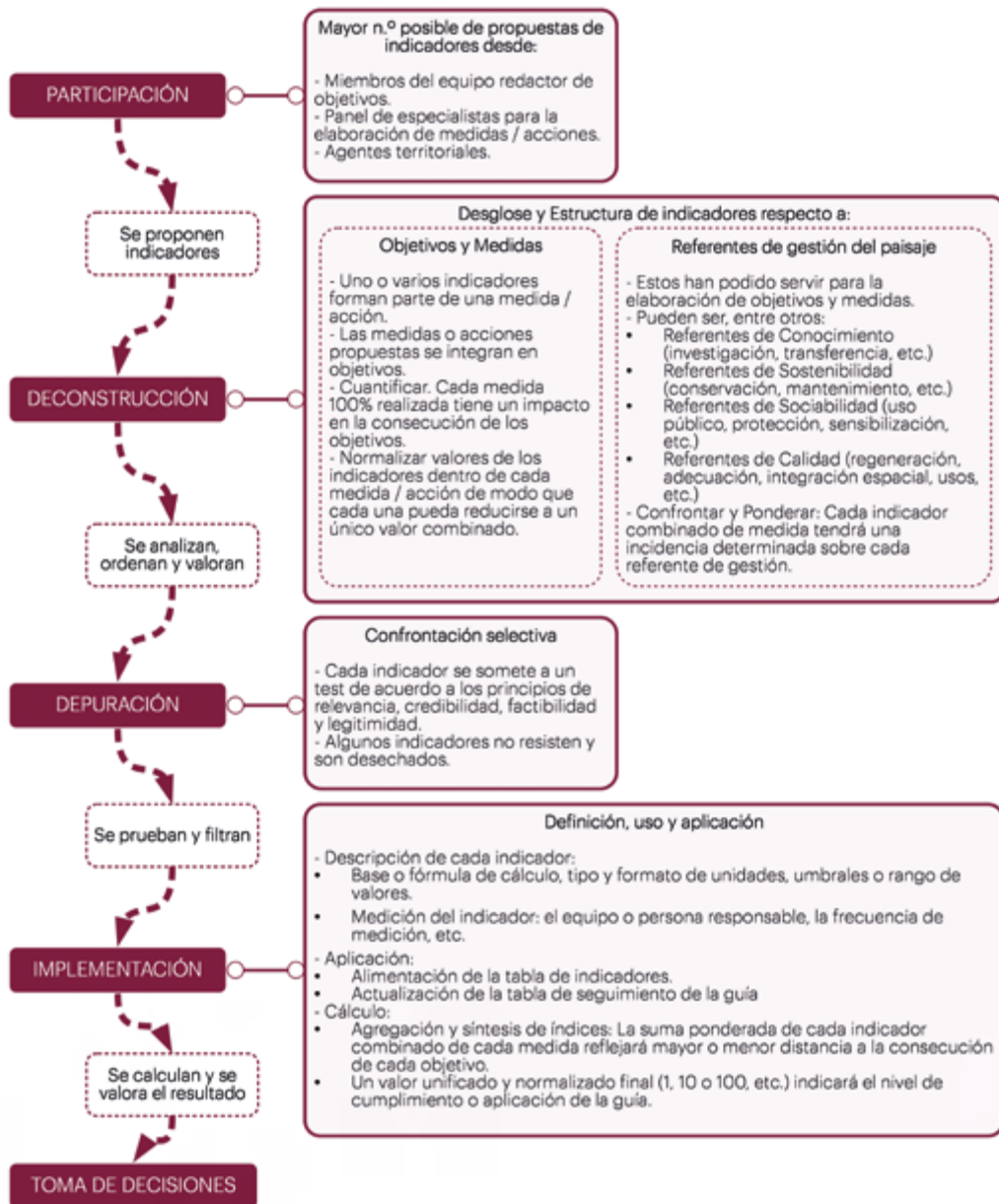


Diagrama tipo de un ciclo de elaboración-aplicación de indicadores en una guía de paisaje

tos de una guía de paisaje está, por tanto, en la base del modelo de gestión adaptativa. Esto permitiría, por ejemplo, corregir cualquier parámetro de aplicación dentro de su propio ciclo de vida.

En este contexto efectivo de gestión adaptativa se debería tener en cuenta la consideración de, al menos, los siguientes aspectos:

- La incorporación de umbrales de alerta en el rango de medidas aportadas por los indicadores que puedan considerarse estratégicos en el proceso.
- Como en otras experiencias bien conocidas de gestión de proyectos, se deben incorporar los conocimientos adquiridos sobre deficiencias, errores o fracasos en el funcionamiento de cualquier acción, medida o procedimiento desarrollado.
- A raíz de la lectura de valores críticos en los indicadores y de la base de conocimientos sobre errores o disfunciones, debe aplicarse un conjunto de medidas correctoras —reactivas— para incorporarlas como acción adaptativa en la gestión de la guía.
- La puesta a punto de esta estrategia podrá hacerse dedicando un equipo humano responsable atento a los umbrales de riesgo, previendo escenarios alternativos e introduciendo acciones adaptadas a los cambios en el paisaje en cada momento.

9.5. Compromiso y gobernanza en la continuidad de una guía del paisaje

Un compromiso sólido y duradero basado en la confianza y la co-responsabilidad entre agentes está en la base de la continuidad de una guía de paisaje. Estas cuestiones (incluyendo su formalización y procedimiento incluidos en el amplio concepto de gobernanza) no son ajenas a la gestión actual de cualquier política pública o público-privada en el marco de su planificación, programación y ejecución. La Unión Europea ha publicado un informe sobre participación en la gestión del patrimonio cultural con una selección de buenas prácticas en línea con la gobernanza participativa y su comparación con las fórmulas tradicionales de gobierno.



Síntesis del ciclo de gestión bajo un modelo adaptativo aplicado a paisajes culturales según la Unesco

De nuevo, fueron las políticas de desarrollo y cooperación en los años sesenta y las políticas medioambientales desde los noventa del pasado siglo, las primeras que definieron, experimentaron y consolidaron nuevos caminos en la responsabilidad compartida de la gobernanza. Estos procesos fueron cobrando protagonismo, ya fuese desde experiencias tan consolidadas en el ámbito internacional como la gestión de programas de ayudas al desarrollo entre agentes gubernamentales y las propias comunidades receptoras; o bien, por ejemplo en el ámbito europeo, desde la gestión de cuantiosos fondos públicos destinados a programas ambientales en el contexto de la actividad agraria o en ámbitos de protección en los que el papel de agentes con propiedades privadas sigue siendo fundamental. La experimentación continuada en estos escenarios ha contribuido en gran medida a configurar un panorama actual de soluciones muy normalizadas y contrastadas de gobernanza, las cuales han llegado a ser extensibles a cualquier escala territorial y modelo institucional de relación entre agentes.

El Convenio Marco del Consejo de Europa sobre el Valor del Patrimonio Cultural para la Sociedad, firmado en Faro en 2005, hace explícita en su artículo 11 una serie de indicaciones de gobernanza. Se alude a la responsabilidad de los poderes públicos y su impulso en torno a cinco pilares, a saber: la promoción de un enfoque integrado entre sectores; el desarrollo de nuevos marcos de actuación que permita la actuación conjunta entre poderes públicos, privados, profesionales, empresas, etc.; el desarrollo de mecanismos innovadores de cooperación; el respeto e impulso de las iniciativas de voluntariado; y el fomento y apoyo a las organizaciones conservacionistas hacia las actuaciones de interés general.

En el marco de la Unión Europea puede también destacarse un conjunto de documentos recientes que incorporan la gobernanza al marco concreto del patrimonio cultural. En 2018 se publica un informe sobre la gobernanza participativa del patrimonio cultural en el marco del Plan de Trabajo en Materia de Cultura 2015-2018 en el que se indican las claves en las que se debería incidir para consolidar las iniciativas de gobernanza con un enfoque participativo. Así, se establecen cinco factores determinantes a la hora de impulsar estas políticas:

- La capacitación y aptitud del promotor o impulsor de las medidas de gobernanza
- El factor clave de la motivación de las partes del acuerdo
- La toma en cuenta de los obstáculos posibles
- La previsión de los efectos o consecuencias de la iniciativa
- La consideración de las lecciones aprendidas en el proceso

Finalmente, se señalaba una serie de conclusiones: en primer lugar, que el propio proceso de gobernanza es parte del resultado; segundo, que los enfoques arriba abajo y abajo arriba son necesarios y complementarios en cada iniciativa; tercero, que la transparencia es clave en el proceso; y cuarto, que es necesaria una visión integrada y conectada entre todos los tipos patrimonio.

Por último, las recomendaciones para la aplicación del CEP —en su apartado II.3 Medios de intervención— recogen expresamente la naturaleza reglamentaria o voluntaria de los instrumentos posibles de ejecución de las políticas sobre el paisaje como puede ser la gestión de una guía. Concretamente, dentro de las aplicaciones de tipo contractual-voluntario incluye los acuerdos,

	GOBIERNO	GOBERNANZA
Principales actores	Estado (gobierno central, regional, local)	Diversas conjunciones de actores (estado, sociedad civil, empresas, etc.)
Patrón de interacción	Mando y control	Sistemas cooperativos de negociación y colaboración
Papel del estado	Autoridad	Colaboración
Responsabilidad final	Estado	Descentralizada
Planificación, ejecución y evaluación	Estado	Diferentes actores, múltiples escenarios

Diferencias entre los modelos de gobierno
y de gobernanza según la Unión Europea

las cartas de paisaje, las etiquetas de calidad u otro tipo de contrato entre autoridades y agentes implicados.

Si se asume que las políticas de mantenimiento del patrimonio y del paisaje tendrán mayores posibilidades de éxito cuando las administraciones públicas competentes sean capaces de concitar voluntad y compromiso del conjunto de la población (que incluye también personas propietarias de los mismos bienes que se quiere preservar y mantener), debe entenderse que todas estas referencias citadas representan un interés reciente por incorporar nuevas experiencias de gobernanza en la gestión del patrimonio en general, y de los paisajes culturales en particular. Esta tarea puede acometerse desde un amplio repertorio de prácticas probadas en otros sectores (sobre todo, como ya se ha visto, el agrario, el ambiental o el ecológico) mediante adaptación o innovación de los procedimientos.

Las experiencias de gobernanza aplicadas concretamente a paisajes culturales reconocidos como tales por las instituciones son actualmente escasas en

Un compromiso sólido y duradero, basado en la confianza y la corresponsabilidad entre agentes, fundamenta la continuidad de una guía de paisaje. Estas cuestiones, incluidas en el amplio concepto de gobernanza, forman parte de la actual gestión pública o público-privada.

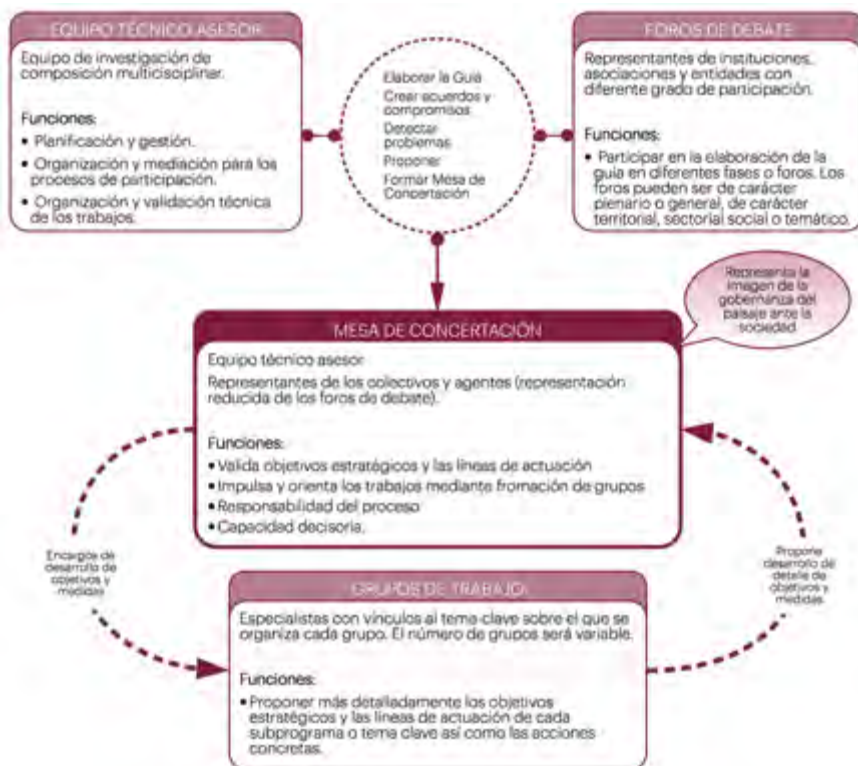
España. Como ejemplo, puede citarse, con diferente recorrido en cuanto a su continuidad, agentes con implicación en la gestión y escala, la estructura de gobernanza territorial diseñada en Mallorca por el primer plan director de la Serra Tramuntana en su declaración como paisaje cultural del Patrimonio Mundial.

Este panorama tan abierto, lleno de posibilidades de experimentación, que probablemente se convierta en un futuro en una práctica institucionalizada con procedimientos estandarizados e incluso reglamentados, ha aportado ejemplos de gobernanza muy desarrollados, aplicados muy particularmente al territorio y al paisaje que se agrupan bajo la denominación de *custodia del territorio*. Entre los trabajos relacionados con esta propuesta, es el manual impulsado por la Red de Custodia del Territorio de Cataluña el que ha inspirado este tipo de redes.

Dicha estrategia puede complementar o facilitar el desarrollo de otros instrumentos y políticas de conservación existentes en el mismo ámbito. El sentido de la custodia supone, como gran diferencia respecto de otras soluciones clásicas de gobierno, el trabajo en común entre dos o más agentes sociales que tienen interés en la conservación de los valores del territorio.

La entidad de custodia como dinamizadora o canalizadora de la acción, las personas propietarias o interesadas de diferente perfil como referente social y territorial de la acción, y el acuerdo de custodia como formalizador del compromiso, suponen los tres vectores que forman el concepto de custodia. Así pues:

- La entidad de custodia será creada de acuerdo con el objetivo propuesto por parte de quienes lideren la iniciativa. Se integra tanto por el organismo o institución dinamizadora como por los demás grupos de interés, entidades o personas. Pueden formarse como organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro y sus agentes pueden ser, por ejemplo, una asociación o fundación privada dedicadas a la conservación del patrimonio natural, cultural o del paisaje, o también una administración pública, como un ayuntamiento, una mancomunidad o un consorcio. Estas entidades complementan la acción pública y son útiles y eficientes por su capacitación e independencia para mantener contacto personalizado con personas o grupos propietarios del territorio. Aportan apoyo, asesoría y recursos materiales y económicos a la iniciativa de custodia y, de forma indirecta, crean un marco de confiabilidad y continuidad mediante la elaboración y aplicación de un plan de gestión.
- Las personas o grupos propietarios comprenden a quienes tienen la propiedad o usan el objeto de custodia. Pueden ser de tipo privado, como grupo más o menos extenso de acuerdo con la estructura de los bienes, aunque también es común el caso de incorporación de uno o más agentes públicos como el Estado, la administración regional o local. En un sentido extensivo, pueden incorporarse también el resto de personas usuarias del territorio con papel en su explotación y gestión (de la agricultura, pesca, ganadería, etc.) la población con interés en la conservación (voluntariado, asociaciones, etc.) y, por último, las empresas, impulsadas, entre otros motivos, por criterios de gestión o por responsabilidad social corporativa.
- El acuerdo de custodia es la materialización de las sinergias que impulsaron la creación de la entidad de custodia. Adopta un modelo de gestión denominado participativo y multidisciplinar, y es el marco en que se desarrollan las obligaciones y beneficios entre el conjunto de agentes participantes. Los acuerdos pueden ser múltiples, con cada agente, y diversos en contenido, en coherencia con un principio de flexibilidad, aunque siempre dirigidos a satisfacer los objetivos establecidos para el territorio sobre la calidad del paisaje, la integración patrimonial, la sensibilización y el uso público, etc.

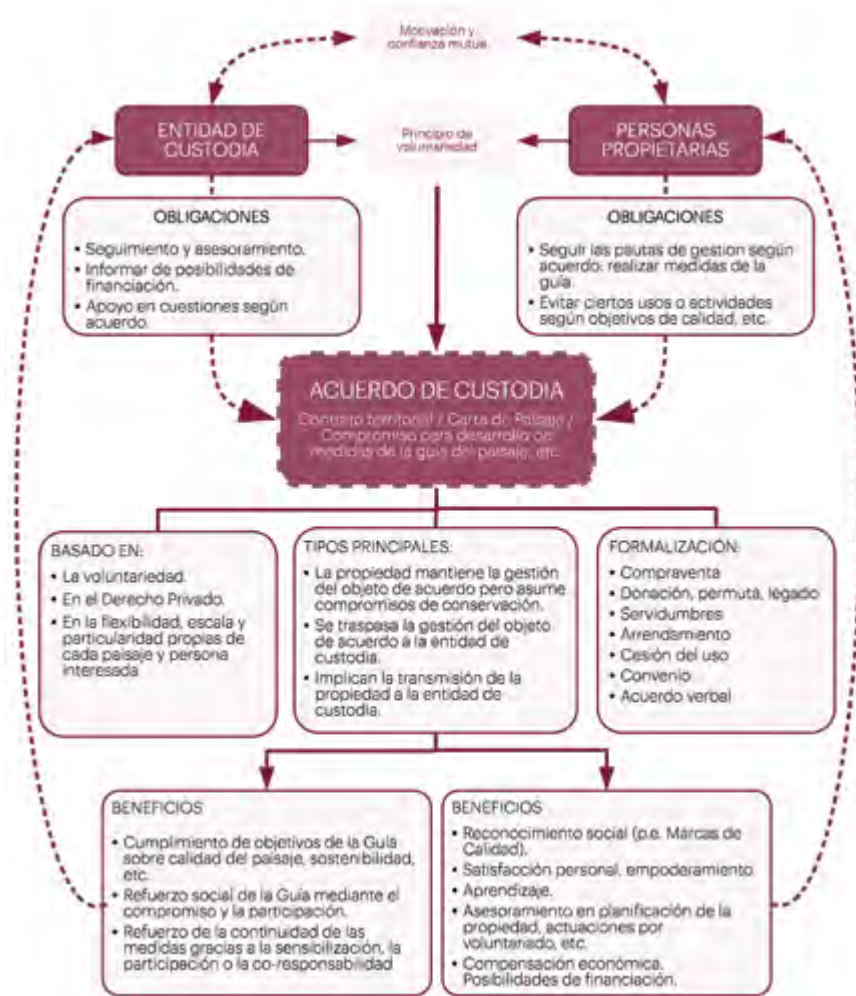


Modelo de gobernanza propuesto en la
Guía del Paisaje Cultural de la Ensenada
de Bolonia

9.6. Panorama y experiencias de gobernanza participativa

Los proyectos de gobernanza participativa entre los que se encuentran los de custodia del territorio son frecuentes en los campos de la gestión forestal, agraria y medioambiental. Es por ello que los ejemplos más numerosos pueden encontrarse en la gestión del patrimonio natural.

En general, los proyectos de custodia presentan una variabilidad importante en su presencia por países a nivel mundial. Esto es debido a causas socioculturales o por su arraigo a causa de su antigüedad (en países como Estados



Síntesis del funcionamiento general de un acuerdo de custodia del territorio

Unidos o Reino Unido desde finales del siglo XIX). En estas experiencias se otras de igual interés territorial, entre ellas el patrimonio cultural y el paisaje.

Este tipo de experiencias de gobernanza pueden encontrarse comúnmente organizadas en clústeres o entidad de entidades, que intentan facilitar su

visibilidad social y a la vez mantenerse independientes de estructuras político-administrativas debido a su carácter fundacional privado (o semi-público en ocasiones), independiente y sin ánimo de lucro. Por tanto, su misión es servir de foro y encuentro entre una gran diversidad de grupos, intereses y temáticas de custodia. Pueden destacarse las siguientes:

Estados Unidos:

- Land Trust Alliance, fundada en 1982, con más de 1000 propietarios de tierras y más de 4 millones de voluntarios.
- Alliance of Historic Landscape Preservation, fundada en 1978, con presencia en más de 30 estados federales, y varias provincias de Canadá.
- The Cultural Landscape Foundation, fundada en 1998, muy enfocada a la sensibilización (didáctica y premios) y a la denuncia de amenazas.

Reino Unido:

- National Trust, con más de 125 años, su misión es cuidar de la naturaleza, belleza e historia de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte a través de una extensa red de patronos y voluntarios.
- National Trust for Scotland, desde 1931 y con más de 350.000 asociados. De enfoque general: historia, arqueología, naturaleza y paisajes.

Portugal:

- Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza, desde los ochenta y de enfoque agro y eco-ambiental.

España:

- La Xarxa per a la Conservació de la Natura reúne las iniciativas catalanas de custodia.
- ADENEX - Asociación para la defensa de la naturaleza y los recursos de Extremadura, con perfil agro y medioambiental.

También pueden destacarse algunas experiencias concretas de gestión participativa en paisajes culturales del patrimonio mundial como en el caso del Paisaje Industrial de Blaenavon (Reino Unido) a través del programa Forgotten Landscapes, o del Paisaje vitivinícola de Piamonte, a través de la Asociación para el patrimonio de los paisajes vitivinícolas de Langhe-Roero y Monferrato.

Diagrama

de síntesis

Proceso de elaboración de
una guía de paisaje cultural.

