



16 Evaluación Conjunta

Evaluación del Programa Patrimonio para el Desarrollo 2006-2013

[Informe completo](#)



Edición: Noviembre 2015

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica

Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Evaluación realizada por: Red2Red Consultores -Victoria Sánchez y Pablo Lage, con el apoyo de Jimena Cazzaniga, Marta Castillo y Restauradores sin Fronteras-

Fotografía de portada: (c) AECID.

Las opiniones y posturas expresadas en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO online: 502-15-101-2

NIPO papel: 502-15-100-7

Depósito legal: M-34495-2015

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjense a:
División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es

Índice

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS, MAPAS Y RECUADROS	IV
LISTADO DE ACRÓNIMOS	V
1. PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO	1
2. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN Y NOTAS METODOLÓGICAS	1
2.1. Alcance de la evaluación	2
2.2. Limitaciones al alcance	3
2.3. Síntesis metodológica	4
3. ACTUACIÓN DE AECID EN PATRIMONIO CULTURAL Y EL PROGRAMA P>D	4
3.1. Breve descripción evolutiva del Programa de Patrimonio para el Desarrollo	6
3.2. El Programa de Patrimonio para el Desarrollo según el mapeo de intervenciones	8
4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL DISEÑO. AJUSTE A LAS NECESIDADES Y CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN	17
4.1. Alineación del programa con las estrategias y políticas en materia de gestión cultural (PE.1)	17
4.2. Relevancia e idoneidad de la selección de los proyectos desarrollados (PE.2)	20
4.3. Correspondencia de intervenciones con la estrategia reformulada del PP>D (PE.3)	21
4.4. Evolución de la estrategia del programa en función de los compromisos de la AECID sobre eficacia de la ayuda (PE. 4)	23
4.5. Adecuación de la cadena de resultados del programa. (CI.1)	24
5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS PROCESOS	25
5.1. Ajuste del modelo de gestión del PP>D (EF.1)	25
5.2. Complementariedad del programa con otras intervenciones (CE.1)	32
5.3. Existencia de mecanismos para la generación de aprendizajes (C.E.2)	36
6. LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA	39
6.1. Efectos del programa P>D sobre el fortalecimiento de las instituciones (EC2)	39
6.2. Resultados clave de contribución del Programa P>D al desarrollo de los países socios (EC.3)	43
6.3. Incidencia del programa PP>D sobre mujeres, jóvenes y colectivos en situación de vulnerabilidad (EC.4)	50

6.4.	Procesos transformadores que el programa ha contribuido a desencadenar (EC.5)	53
6.5.	Intervenciones sobre el patrimonio intangible en el PP>D (EC.6)	55
6.6.	Efectos de la separación de las escuelas taller del resto del programa (EC.7)	56
6.7.	Capacidad de generación y transferencia de buenas prácticas en el seno del PP>D (EC.8)	57
6.8.	Sostenibilidad de las actuaciones desarrolladas (SO.1)	59
7.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL VALOR AGREGADO	61
7.1.	Valor agregado del programa P>D respecto a otras intervenciones en patrimonio apoyadas desde la AECID (VA.1)	61
7.2.	Ventaja comparativa en relación con programas de objetivos similares de otros donantes (VA.2)	63
7.3.	Grado en que el programa se puede considerar como parte del valor añadido de la cooperación española (VA.3)	64
8.	CONCLUSIONES POR LÍNEAS DE INTEGRACIÓN	65
8.1.	Ajuste a las necesidades y capacidad de adaptación	66
8.2.	Modelo de gestión	66
8.3.	Contribución del programa a los resultados de desarrollo	67
8.4.	Valor añadido del programa	70
9.	RECOMENDACIONES POR LÍNEAS DE INTEGRACIÓN, CARÁCTER Y AGENTE	70
9.1.	Una nueva definición estratégica y funcional, desde la dirección de la AECID	71
9.2.	Mejora o adaptación de aspectos técnicos	74
9.3.	Un nuevo encaje en la estructura territorial	75
9.4.	Una nueva proyección internacional y de intercambio de experiencias a diferentes niveles	75

ÍNDICE DE RECUADROS

Cuadro de texto 1. Presencia del patrimonio cultural en los Planes de Desarrollo de los países visitados	18
Cuadro de texto 2. Estructura de personal del PP>D en el exterior	26
Cuadro de texto 3. Normativas y herramientas de gestión promovidas por el PP>D	40
Cuadro de texto 4. Experiencias de estructuras financiadas por el programa P>D que fueron asumidas institucionalmente	43
Cuadro de texto 5. Actividades de promoción de la actividad económica	44
Cuadro de texto 6. Algunas experiencias de habitabilidad básica en el PP>D	45

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribución de intervenciones y volumen presupuestario por vía de financiación	10
Gráfico 2. Asignación presupuestaria media por proyecto y por vía de financiación (€)	10
Gráfico 3. Distribución geográfica de la financiación dirigida a patrimonio	11
Gráfico 4. Distribución por tipo de patrimonio dentro y fuera del programa	12
Gráfico 5. Distribución de la financiación por regiones dentro y fuera del programa	13
Gráfico 6. Evolución anual de proyectos aprobados	13
Gráfico 7. Evolución anual del peso del PP>D sobre el total del de la AECID	14
Gráfico 8. Distribución de los proyectos del PP>D según ámbitos de actuación	14
Gráfico 9. Distribución por líneas de actuación de algunos ámbitos de intervención	15
Gráfico 10. Distribución de la titularidad de los bienes puestos en valor	17

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Concentración financiera de la aportación AECID por país	11
Tabla 2. Proyectos plurianuales ("Programas") identificados, clasificados por ámbito de actuación	16
Tabla 3. Presencia del sector "Cultura" en los MAP en vigor (10 países con mayor volumen de contribución AECID)	19
Tabla 4. Distribución del PP>D por modelos de gestión	30
Tabla 5. Distribución de asistentes a los encuentros por perfiles	37
Tabla 6: Datos de inserción de la ET de la Paz (1ª y 2ª gestión)	52
Tabla 7: Datos de inserción laboral de las EETT de Honduras (2008-2014)	53

Listado de Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CC	Cooperación Cultural.
C+D	Subvención de Cultura y Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAP	Convocatoria Abierta y Permanente
CE	Cooperación Española
CONEANFO	Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal (Honduras)
DEP	Documento de Estrategia País
DCALC	Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe
DCAA	Dirección de Cooperación con África y Asia
DCSGONG	Dirección Cooperación Sectorial, de Género y ONGD de la AECID (actualmente en DCMHF)
DCMHF	Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera
DRCC	Dirección de Relaciones Culturales y Científicas.
EETT	Escuelas Taller
ET	Escuela Taller
GIZ	Agencia de Cooperación Alemana
IAPH	Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico
ICI	Instituto de Cooperación Iberoamericana
IHAH	Instituto Hondureño de Antropología e Historia
INATEC	Instituto Nacional Técnico (Nicaragua)
INEM	Instituto Nacional de Empleo (actual SEPE)
INFOP	Instituto Nacional de Formación Profesional (Honduras)
INPC	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (Ecuador)
KFW	Banca Alemana para el Desarrollo
MAP	Marco de Asociación País
OCH	Oficina Centro Histórico/ Oficina Conjuntos Históricos
ONGD	Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
P>D	Patrimonio para el desarrollo
PC	Patrimonio cultural
PCI	Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica
PGU	Programa Nacional de Fortalecimiento de Gestión Urbana de los Centros Históricos (Honduras)
PPCCE	Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española.
PPPCI	Programa de Preservación del Patrimonio Cultural de Iberoamérica
PP>D	Programa Patrimonio para el desarrollo
PRAH	Plan de Rehabilitación de Áreas Históricas.
PRAHP	Plan de Rehabilitación de las Áreas Históricas de Potosí
PRAHS	Plan de Rehabilitación de las Áreas Históricas de Sucre



SdE

Subvención de Política Exterior (Subvención de Estado)

TdR

Términos de Referencia.

UNESCO

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UPM

Universidad Politécnica de Madrid.

UPV

Universidad Politécnica de Valencia

UTI

Unidad Técnica Intermunicipal (Honduras)



1. PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO

Este es el informe final de la Evaluación del Programa de Patrimonio para el Desarrollo, realizada por Red2Red Consultores por encargo de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administraciones Públicas (FIIAPP) y de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

El informe culmina un largo proceso de recopilación y análisis de información y responde a las preguntas que se plantearon en los términos de referencia. Su estructura se describe a continuación.

El siguiente capítulo, de carácter metodológico, se ha centrado en el alcance y limitaciones de este ejercicio de evaluación y comienza con una ficha resumen de la metodología utilizada, que se completa con una variedad de anexos que amplían los diferentes puntos.

El capítulo 3 establece el perímetro del objeto de evaluación –el Programa de Patrimonio para el Desarrollo (en adelante, PP>D)– y lo enmarca en relación con el resto de líneas presupuestarias con las que la AECID apoya el sector de cultura y desarrollo.

Los siguientes cuatro capítulos contienen los resultados obtenidos por esta evaluación y se corresponden con las dimensiones planteadas en el análisis (diseño, procesos, resultados y valor añadido). Cada uno de los capítulos, a su vez, ha sido estructurado teniendo en cuenta los temas sugeridos por las preguntas de evaluación.

Los capítulos 8 y 9 incluyen las conclusiones y recomendaciones, organizadas según los ejes temáticos de integración que se habían planteado en fases anteriores de esta evaluación.

El documento se completa con una serie de anexos que se presentan en volumen aparte, que complementan y sustentan la información aquí conte-

nida y que son referenciados a lo largo del texto de este informe.

El informe se acompaña también de un mapeo de todos los proyectos que la AECID ha financiado en el periodo 2006-2013 en las diferentes líneas relacionadas con el sector de Cultura y Desarrollo –con la excepción del Programa ACERCA–. Se hace entrega de este documento en paralelo a este informe.

Para terminar, algunas de las debilidades o fortalezas encontradas en el PP>D no son tanto propias sino que, más bien, afectan al conjunto de la acción institucional de la AECID o a una buena parte de ella. En los casos en los que el equipo evaluador cuenta con evidencias en este sentido, se ha hecho constar así, pero serán precisamente los responsables de esta evaluación quiénes podrán entender en mejor medida si existe alguna otra cuestión en que lo atribuido al PP>D tenga, en realidad, una explicación que trasciende al programa.

2. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN Y NOTAS METODOLÓGICAS

Para entender el ejercicio de evaluación que se presenta hay que establecer con claridad cuál ha sido su alcance real y las limitaciones a las que ha sido necesario enfrentarse. Además este capítulo finaliza con una ficha metodológica que incluye una síntesis de las técnicas utilizadas.

Según lo establecido en los TdR, el propósito general de esta evaluación era aportar elementos que alimentasen la toma de decisiones informada respecto al diseño y modelo de continuidad en el futuro del Programa, para lo que se definieron tres objetivos específicos:

- Identificar y valorar los resultados alcanzados y analizar su contribución al desarrollo de los países socios.

- Analizar el valor añadido del Programa P>D.
- Valorar el modelo de gestión del Programa.

Estas preguntas de evaluación fueron operaciona-
lizadas, con el fin de poder acotarlas y facilitar su
respuesta. El resultado de este ejercicio se volcó en
la matriz de evaluación. La que se incluye en el Ane-
xo 2.1 de este informe se corresponde con la que
acompañó el Informe Inicial y fue elaborada a partir
del primer análisis documental y del primer contras-
te con los integrantes del Comité de Gestión.

Durante el transcurso de la evaluación fue neces-
ario ajustar su alcance y contenido en diferentes
momentos. Se describen cuáles fueron las razones
y la naturaleza de estos ajustes en los apartados
que se incluyen a continuación

2.1. Alcance de la evaluación

El alcance del Programa de Patrimonio para el De-
sarrollo no es exactamente el mismo según quiénes
sean los agentes consultados incluso algunos de
ellos ofrecen versiones diferentes en distintos mo-
mentos de la evaluación. Las razones tienen que ver
fundamentalmente con las dificultades para distinguir
qué queda dentro y qué queda fuera del programa
en relación con otras actuaciones de la AECID en
el campo más general de la cultura. Algunas de las
posiciones encontradas han sido las siguientes:

Desde el punto de vista institucional, sólo
habría programa de Patrimonio en aquellos luga-
res donde existiese la figura de responsable de
programa. Esta visión, que es la más restrictiva, no
podía ser asumida por la evaluación, que contem-
plaba la posibilidad de que existiese un responsa-
ble de proyecto sin responsable de programa o,
incluso, que el programa pudiera desarrollarse sin
contar con una persona de estructura adscrita a
él (en este caso las actividades corrían a cargo de
otras figuras, tales como las asistencias técnicas).
Finalmente, las visitas a terreno debían contem-
plar las tres posibilidades, como de hecho hicieron. Los
países visitados fueron Guatemala, que cuenta con
un responsable de programa, Bolivia, con respon-
sable de proyecto y Honduras, donde no ha existi-
do ninguna de las dos figuras.

Desde el punto de vista geográfico tampoco
existe un acuerdo claro. El PP>D siempre se ha iden-
tificado en buena medida con América Latina (con in-

clusión del Caribe, aunque en mucha menor medida),
pero se asume que se han desarrollado proyectos en
este ámbito temático también en el Magreb, Oriente
Medio, África Subsahariana y Filipinas.

Por otra parte, sí que es posible encontrar un acuer-
do bastante unánime sobre el hecho de que estas
actuaciones constituirían una realidad separada, a
pesar de que el tipo de intervenciones pudieran ser
similares. En el apartado en el que se describen los
resultados del análisis del mapeo se vuelve sobre
esta cuestión.

Desde el punto de vista temático la dificultad ra-
dicaba en establecer los límites entre las actuaciones
de patrimonio para el desarrollo y aquéllas que, aun-
que de contenido más o menos similar, no podían ser
consideradas dentro del ámbito del programa. Las
diferencias eran bastante nítidas cuando se atendía
únicamente a la información documental –conven-
ciones de la UNESCO, Estrategia de Cultura y De-
sarrollo o Planes Directores de la Cooperación Es-
pañola, pero se desdibujaban cuando se preguntaba
a algunas de las personas informantes o cuando se
atendía a los proyectos financiados por las diferentes
vías que se tuvieron en consideración.

Finalmente, desde el **punto de vista de los pro-
ductos**, esta evaluación buscaba fundamen-
talmente dos: de un lado un mapeo de intervencio-
nes que permitiese un primer análisis descriptivo
del tipo de actividades financiadas por el programa
según diferentes criterios y de otro, la evaluación
propriadamente dicha. El alcance material de uno y
otra no es el mismo:

- El **mapeo de las intervenciones** desarrolla-
das en este ámbito en el periodo considerado
incluyó inicialmente todas las que fueron faci-
litadas al equipo evaluador por la AECID y que
se relacionaban directa o indirectamente con la
temática patrimonial, independientemente de
cuál fuese su vía de financiación.
- A pesar de que el vínculo entre estas actuaciones
y la temática patrimonial no siempre era inequí-
voco, se optó por mantener en el mapeo todas
las actuaciones facilitadas. Además, en la versión
preliminar que se facilitó como producto interme-
dio, se validó su inclusión ya que no se recibió
ningún comentario al respecto entre las observa-
ciones recibidas. Finalmente, sin embargo, se han
eliminado del mapeo las actuaciones cuyos con-
tenidos claramente no se incluyen en la temática
patrimonial, ya que así fue solicitado durante la
revisión final del informe de evaluación.

- Para el establecimiento del perímetro de la **evaluación del programa de Patrimonio para el Desarrollo**, sin embargo, se ha optado por un criterio mucho más restrictivo, de carácter administrativo, que se ha entendido que es el que puede ofrecer una mayor claridad para todos los agentes: la **vía de financiación** de las actuaciones.
- Así, a los efectos de esta evaluación se ha considerado que el Programa de Patrimonio para el Desarrollo está conformado por los proyectos financiados mediante Subvenciones de Política Exterior¹ que han sido así identificadas por el departamento gestor del programa². Hay otras subvenciones de estado que no cuentan con una identificación tan directa con el programa, al menos en la documentación de base facilitada por el departamento gestor del PP>D.

Para finalizar, mencionar que el Programa de Escuelas Taller estuvo formalmente incluido en el marco del PP>D hasta el año 2010, momento en el que fue transferido al Departamento de Cooperación Sectorial de la AECID. Siguiendo lo establecido en los TdR, este programa no se encuentra incluido en el alcance de esta evaluación, salvo en lo referido específicamente a una de sus preguntas.

El diferente alcance de los productos de esta evaluación, se ha trasladado también, al menos hasta cierto punto, a este informe, ya que su primer capítulo describe el PP>D en general y en el marco de otras actuaciones encuadradas en el sector de Cultura y Desarrollo, mientras que el resto del informe se circunscribe de manera específica al PP>D.

2.2. Limitaciones al alcance

Esta evaluación ha experimentado algunas limitaciones durante su desarrollo, derivadas de diversas causas cuya incidencia será descrita a lo largo de este apartado. En todos los casos se han puesto en marcha medidas para mitigar el impacto de estas dificultades sobre los resultados de la evaluación, si bien su éxito ha sido desigual en relación con las dimensiones del PP>D analizadas, como se hace constar en los últimos párrafos de este mismo apartado.

¹ Conocidas habitualmente como Subvenciones de Estado (SdE), que es la denominación que se ha utilizado a lo largo de este documento.

² Área de Patrimonio para el Desarrollo, incluida en el Departamento de Cooperación y Promoción Cultural.

Como se acaba de describir, la primera de las dificultades a las que esta evaluación hubo de enfrentarse fue la **falta de precisión del perímetro del programa evaluado**, cuyas principales consecuencias sobre esta evaluación han sido una pérdida de eficiencia muy significativa que ha exigido la repetición de algunas actividades, restando así tiempo a otras que también debían ser llevadas a cabo.

Además, esta evaluación ha tenido que enfrentarse a dificultades en relación con la existencia, disponibilidad y calidad de la **información documental** relativa a las intervenciones financiadas en el marco del programa de patrimonio durante el periodo de referencia.

- No existe información sistematizada sobre el periodo objeto de evaluación. De hecho, durante la elaboración del mapeo de intervenciones desarrollada durante la primera fase de los trabajos, se recibieron informaciones diferentes procedentes de la AECID en diferentes momentos, de manera que era necesario efectuar de nuevo el trabajo ya realizado. Esta afirmación es especialmente cierta para la sede de la AECID, si bien es cierto que en alguna de las OTC, se cuenta con publicaciones, informes o evaluaciones que han sido utilizadas en todos los casos en los que han podido ser detectadas.
- Se realizó una revisión del 100% de los expedientes incluidos en el perímetro de la evaluación. Desafortunadamente, la información que se encontraba en poder del área desde el que se gestiona el PP>D sólo incluía información contable y administrativa que impedía el análisis de contenidos y limitaba sobremanera el análisis técnico de los proyectos. En el caso de los proyectos desarrollados en los países que fueron visitados la información pudo completarse, al menos en algunos casos.
- En la etapa de revisión final de este informe se facilitó a este equipo de evaluación el acceso a un total de 19 informes finales de proyectos, lo que ha permitido completar algunos de los análisis realizados.
- Algo similar ocurrió cuando se pidieron los expedientes completos de los proyectos financiados en Marruecos, que se deseaba utilizar como ejemplo de país donde las actuaciones de patrimonio cultural se habían desarrollado sin tener la cobertura del PP>D. Estos expedientes se encontraban ya en el archivo definitivo de la AECID, lo que supuso un largo periodo de espera de la información. Finalmente la información a

la que se tuvo acceso fue parcial e incompleta y no siempre se ajustó a la solicitada, lo que también limitó el alcance del análisis previsto.

- Otra cuestión es que los proyectos plurianuales se conforman mediante la acumulación de contribuciones anuales, pero no siempre hacen referencia al proyecto que les da marco. La consecuencia es que es difícil agregar la información con garantía de que, efectivamente, se corresponde a una única intervención. En consecuencia, se ha tratado cada una de las contribuciones como si fuesen proyectos separados. Caso distinto es el de las Escuelas Taller, donde sí ha sido posible agregar las contribuciones que van a cada una de ellas.

Las **entrevistas** no han ofrecido graves dificultades. De hecho, han servido para neutralizar, al menos en parte, los efectos de los problemas existentes con otras técnicas.

En cuanto a la **encuesta a entidades contrapartes**, ya se mencionaba que, a pesar de que la tasa de respuesta es satisfactoria para esta forma de administración, el pequeño número de contactos de los que se disponía hace que los resultados obtenidos no puedan considerarse representativos. Sin embargo, permiten introducir un cierto contraste con la información obtenida de las visitas a terreno, ya que todas las respuestas recibidas proceden de países diferentes a los que fueron visitados.

Las **visitas a terreno**, en sí mismas, no han presentado graves problemas, más allá de que en algún caso el acceso a la información documental fue complicado, puesto que sólo existía en soporte papel y no había copias que pudiesen ser entregadas al equipo evaluador.

Como se decía antes, se incrementó la amplitud de algunas de las técnicas (entrevistas, análisis documental) con el fin de compensar los problemas existentes con otras. La resultante es que en las preguntas de evaluación en las que se preveía que la respuesta descasara fundamentalmente sobre técnicas cualitativas ha podido seguirse el plan previsto, con las adaptaciones propias de cualquier proceso de evaluación. Esto ha ocurrido en relación a las dimensiones de diseño, de procesos y en buena medida también de valor añadido del programa.

En cambio, en relación con los resultados del programa, la situación cambia un tanto, ya que se contaba con disponer de una respuesta más amplia a la encuesta y, por tanto, con datos más sólidos que los

que finalmente se obtuvieron. La compensación por vía cualitativa no fue suficiente en este caso, puesto que lo que se deseaba era obtener datos concretos y no solamente valoraciones o percepciones, más fácilmente obtenibles por esta vía. Es resumen, se cuenta con evidencias suficientes para sustentar que se ha producido lo que se afirma, pero no es posible establecer con precisión la dimensión o el alcance de los cambios que se mencionan, aunque sí es posible entender cuáles han tenido una mayor incidencia. Por ello, éste es el modo en el que se muestra la información relativa a la dimensión de resultados.

2.3. Síntesis metodológica

La tabla³ que se incluye en la página siguiente, recoge las técnicas y el alcance que finalmente ha tenido la evaluación y que acaba de describirse en los apartados anteriores y no las que estaban previstas inicialmente. En los Anexos 2 y 3 (metodológico y de resultados) se incluye información de cada una de las técnicas utilizadas.

3. ACTUACIÓN DE AECID EN PATRIMONIO CULTURAL Y EL PROGRAMA PATRIMONIO PARA EL DESARROLLO

Este capítulo describe el Programa de Patrimonio para el Desarrollo en el contexto más amplio de la actuación relativa al Patrimonio Cultural de la Agencia. El primero de sus apartados recoge sintéticamente la evolución del programa, con una mayor atención al periodo objeto de evaluación. Para su confección se han utilizado los discursos de la multiplicidad de agentes entrevistados, además del análisis de la documentación proporcionada por AECID y otra información documental recopilada por el equipo de evaluación.

El segundo recoge la imagen global del programa en el periodo 2006-2013 y lo pone en relación con las otras actuaciones relacionadas con el patrimonio cultural que se han financiado por otras vías. Se ha confeccionado a partir de la explotación del mapeo de intervenciones, primer producto de esta evaluación.

³ Esta tabla recoge las técnicas y el alcance que finalmente ha tenido la evaluación, y no las que estaban previstas inicialmente.

Tabla. Ficha-síntesis de metodología utilizada

Técnica/producto	Alcance
Mapeo de actuaciones	Proyectos aprobados en las convocatorias/programas de PP>D, Escuelas Taller, CAP, convocatoria ONGD, Cultura y Desarrollo y Programa de Cooperación Interuniversitaria. Periodo 2006-2013.
Revisión de expedientes del PP>D	Según información en poder de la sede de la AECID, que básicamente incluía información administrativa. Se revisaron todos los proyectos del PP>D del periodo de referencia. Se revisó también la información de una muestra de proyectos (un total de 19, que son enumerados en el anexo 2.2.7.
Análisis documental	Pueden consultarse las fuentes y documentos analizados en el Anexo 2.2
Entrevistas presenciales y telemáticas (Skype)	Un total de 92 entrevistas, de las cuales 14 tuvieron lugar en España y las otras 78 en terreno. La relación nominal de las realizadas se incluye en el Anexo 2.3
Encuesta telemática a entidades contrapartes de proyectos del PP>D	Se lanzó a un total de 46 contactos, de los que sólo 42 resultaron ser válidos. Se ha obtenido una tasa de respuesta del 31%, que es satisfactoria pero que, dado el pequeño tamaño de la población supone importantes limitaciones descritas en el apartado 2.2. El modelo de cuestionario se encuentra en el Anexo 2.4 y las tablas de las respuestas obtenidas en el Anexo 3.3.
Análisis de casos	Dos personas del equipo realizaron visitas a 3 países con la doble misión de entrevistar a los principales agentes del programa en las ciudades capitales (AECID, contrapartes, otras cooperaciones...) y de recopilar información para el análisis en profundidad de 3 proyectos/"programas": El Plan Misiones de la Chiquitanía (Bolivia). Las intervenciones recientes en Antigua y el Plan Aldeas (Guatemala). Las intervenciones en la Mancomunidad de Colosuca (Honduras) Este análisis se completó con otro del proyecto de Ecomuseo del Lago Atitlán en Guatemala y con la revisión específica de los expedientes de proyectos desarrollados en Marruecos, financiadas por cualquiera de las vías que habían sido consideradas en el mapeo.
Consulta a OTC	Se envió una consulta a las OTC para recabar información sobre algunos aspectos concretos de los que no se disponía de información en la sede. En concreto, se pidieron los contactos en las contrapartes, para la remisión de la encuesta, así como datos relativos a los bienes puestos en valor: su titularidad y el uso que se le estaba dando/preveía dársele a la finalización de la intervención.
Análisis de discursos	Por razones de diferente naturaleza se aplicó a dos publicaciones de AECID sobre el PP>D que se lanzaron con motivo de la celebración del 25 aniversario de la agencia.

Antes de comenzar, se desea mencionar el concepto de "patrimonio cultural" que ha sido utilizado a lo largo de esta evaluación, y que ha sido tomado directamente de las Convenciones pro-

movidas por la UNESCO. A ellas se refieren los documentos estratégicos y programáticos de la Cooperación Española. Para ello, se ha elaborado el siguiente recuadro.

Recuadro 1

Convención de la UNESCO sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (16 nov 1972).

Artículo 1. A los efectos de la presente Convención se considerará «patrimonio cultural»:

Los **monumentos**: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura, monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.

Los **conjuntos**: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

Los **lugares**: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Artículo 2. A los efectos de la presente Convención se considerará «patrimonio natural»:

Los **monumentos naturales** constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista estético o científico;

Las **formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat** de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista estético o científico,

Los **lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.**

Patrimonio mueble. No se tomarán en consideración las propuestas de inscripción de bienes inmuebles que sean susceptibles de convertirse en bienes muebles.

Convención de la UNESCO para la salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial (17 oct 2003)

Artículo 2. A los efectos de la presente Convención se entiende por "patrimonio cultural inmaterial" los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural. [...]

El "patrimonio cultural inmaterial" se manifiesta en particular en los ámbitos siguientes:

- tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial;
- artes del espectáculo;
- usos sociales, rituales y actos festivos;
- conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo;
- técnicas artesanales tradicionales.

3.1. Breve descripción evolutiva del Programa de Patrimonio para el Desarrollo

El programa Patrimonio para el Desarrollo, en su denominación actual, tiene una historia larga y compleja como puede verse en la Ilustración adjunta. Su origen se remonta a 1986 y nace fuera del marco de la Cooperación Española, como un programa de recuperación vinculado al patrimonio material y arquitectónico, casi siempre colonial y en el ámbito territorial de América Latina. En 1993 el Programa, ya en la AECID, experimenta una primera transformación y ampliación de su objeto de intervención, pasando a denominarse “Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española” (Ilustración 1)⁴.

Desde entonces el PP>D ha experimentado unas cuantas transformaciones más, no sólo en cuanto a su adscripción orgánica y funcional⁵ sino también en cuanto a las características de sus

Ilustración 1. Evolución temporal del Programa P>D

1986	Programa de Preservación del Patrimonio Cultural de Iberoamérica (PPPCI) (ICI)
1987	
1988	
1989	Pasa a depender de la Comisión Nacional Quinto Centenario.
1990	El Programa de EETT del INEM se incorpora de manera orgánica al PPPCI
1991	
1992	
1993	El Programa experimenta algunas transformaciones (ya en AECID)
1994	
...	
2001	
2002	Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española (PPCCE)
2003	Primera evaluación del Programa
2004	
2005	II PD de la CE. Programa de Patrimonio para el Desarrollo (P>D)
2006	Documento P>D. Programa de Patrimonio para el Desarrollo de la CE. Nueva etapa
2007	Estrategia Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española
2008	
2009	Nueva revisión, que se han mantenido hasta actualidad
2010	La gestión de EETT pasa a depender de la DCSGONG
2011	
2012	
2013	
2014	La gestión de EETT pasa a depender de la DCALC

Fuente: Elaboración propia a partir de los TdR y el análisis documental.

4 El Instituto de Cooperación Iberoamericana es uno de los organismos sobre los que se construyó la AECL, creada en 1988, que es a su vez el antecedente directo de la AECID, creada en 2007.
5 Ha estado inscrito en la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe de la AECID, pero también en la de Relaciones Culturales y Científicas, donde se encuentra en la actualidad.

actuaciones, que cobran una mayor integralidad, ampliando su ámbito geográfico teórico, concentrándolas (con la salida del programa de la gestión de las Escuelas Taller) y, al tiempo, ampliando sus objetivos estratégicos en cuanto a su contribución a la lucha contra la pobreza. Siguiendo la línea de tiempo anterior, los principales cambios que pueden mencionarse son los siguientes:

- En 2002, cuando se decide ampliar el alcance geográfico del programa más allá de América Latina. Hasta ese momento, las actuaciones se habían concentrado temáticamente en tres grandes ámbitos de actuación: revitalización de centros históricos, restauraciones y escuelas taller.
- En la revisión realizada con el II Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008, momento a partir del cual pasa a denominarse ya como en la actualidad, “Programa de Patrimonio para el Desarrollo (P>D)”.

Esta reorientación pretende dotarle de un mayor rigor y ajustarlo a los nuevos principios y orientaciones técnicas y políticas de la Cooperación Española. Es un momento en el que se trata también de definir cuál es su utilidad principal, que ha de ser la de contribuir al desarrollo de las poblaciones. Eso tiene como consecuencia que se amplían los ámbitos temáticos de actuación y que se empiezan a priorizar otro tipo de actuaciones, más dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

- Los efectos de esa reorientación se empiezan a producir en 2006, momento que marca el comienzo del ámbito temporal de esta evaluación. El programa queda definido como *un conjunto de proyectos y actividades con un denominador común, o especialidad, que, en este caso, es el aprovechamiento del patrimonio cultural como recurso para el desarrollo.*
- La aprobación de la Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española, en 2007 dio lugar a un nuevo balance del Programa y a una redefinición de su alcance y objetivos.
- La revisión que tiene lugar en 2009 es la que se mantiene hasta la actualidad. A partir de ese momento el objetivo principal del programa se enuncia como “apoyar e impulsar intervenciones de puesta en valor y gestión patrimonial para contribuir al desarrollo sostenible de las comunidades en el marco de las estrategias de la Cooperación Española”.

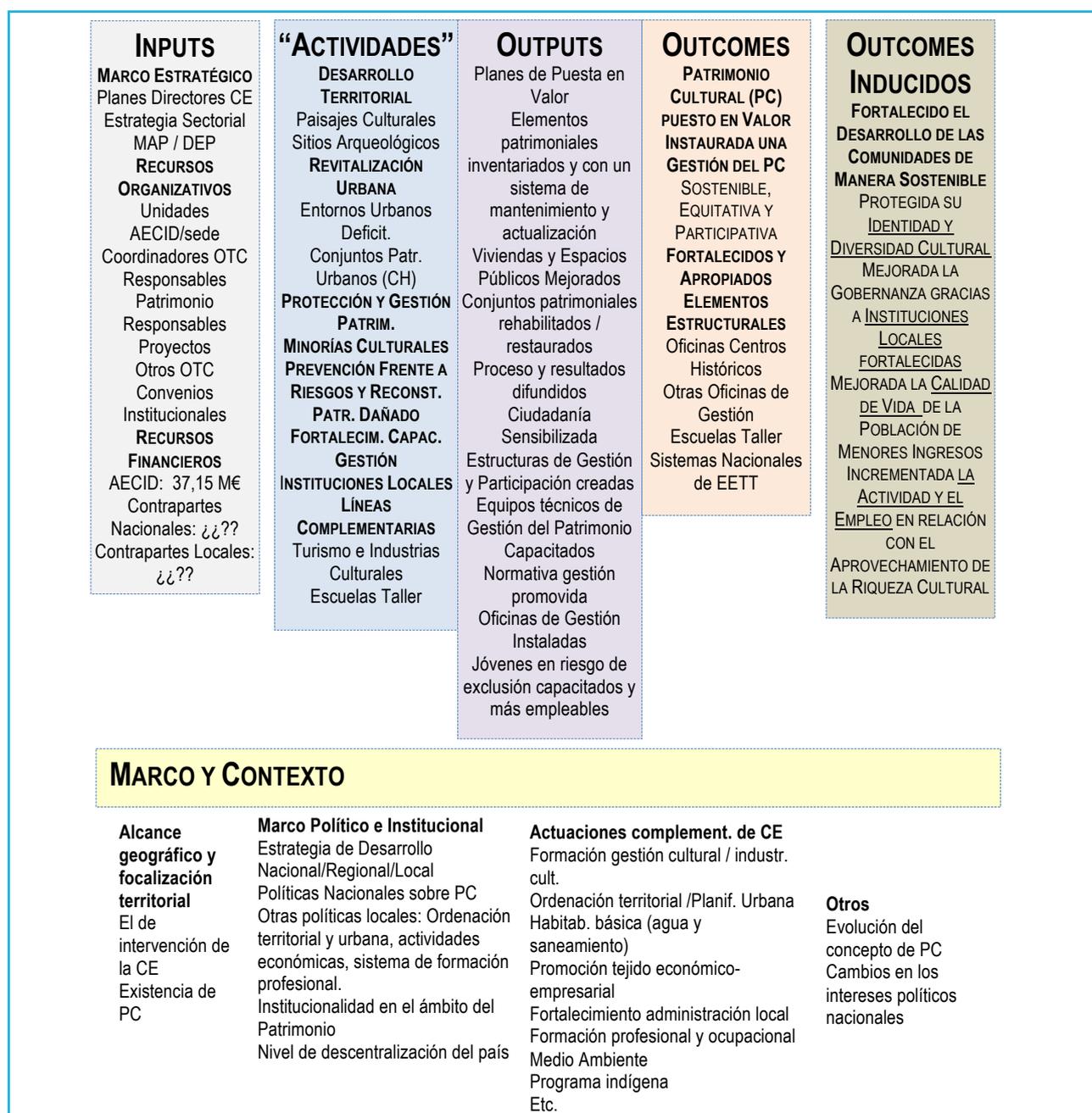
- La última de las modificaciones que afectan de lleno al perímetro del programa se produce en 2010, cuando la gestión del Programa de Escuelas Taller (EETT) se desvincula de la del PP>D. Este es el año también en que comienza la reducción presupuestaria de la política de cooperación en España, con claras consecuencias en términos de dotación económica.

El patrimonio desde los diagnósticos iniciales que ayudan a la planificación del proceso dentro de una estrategia de desarrollo local, hasta las fases de creación de estructuras de gestión y capacitación del personal de estas estructuras, la puesta en valor del patrimonio mismo con acciones de rehabilitación, accesibilidad, conservación, etc., el diseño o activación de mecanismos de gestión sostenible o el desarrollo normativo y el fortalecimiento de los entes rectores.

Actualmente, el tipo de intervenciones elegibles que financia el Programa P>D (Ilustración 2) puede responder a diversas fases del ciclo de gestión del Pa-

Es importante aclarar que, como ya se ha mencionado, no todas las acciones en materia de patrimo-

Ilustración 2. Modelo lógico del Programa P>D



Fuente: Elaboración propia.

nio para el desarrollo de la AECID están enmarcadas en el PP>D, sino que tradicionalmente ha coexistido con otras que no se entienden incluidas en el objeto de la evaluación. Así, se puede hablar de:

- Intervenciones financiadas directamente desde el programa.
- Intervenciones financiadas por otras unidades de la DRCC porque su finalidad principal era otra aunque tuvieran componentes patrimoniales: fundamentalmente PCI, dirigido a la investigación, y ACERCA, que promueve la capacitación de agentes del sector cultural.
- Intervenciones de contenido patrimonial financiadas por otras Direcciones o Departamentos de la AECID: proyectos de ONGD, de las CAP, temas de Patrimonio de la UNESCO y Programa Ibermuseos.
- Intervenciones financiadas por otras Direcciones de la AECID, que pueden ser de contenido patrimonial o contar con elementos patrimoniales. Son fundamentalmente las actuaciones financiadas por las direcciones geográficas.

Son sólo las primeras las que se encuentran incluidas en esta evaluación, si bien el resto han sido consideradas en diferentes momentos del proceso y muy especialmente en el siguiente apartado.

En las primeras etapas de esta evaluación se confeccionó un modelo lógico (Ilustración 2) preliminar del programa P>D asociado a una cadena de resultados hasta los efectos inducidos. Para su elaboración se tomaron como base los documentos que sustentaron su reorganización a partir del año 2006 y las primeras entrevistas mantenidas y algunos de sus aspectos fueron adaptados como resultado de esta evaluación.

Como puede verse, el modelo lógico que emerge de las sucesivas definiciones del programa desde 2005 muestra claramente una concepción integral e integrada en la que se abordan diferentes ejes de actuación (que se han denominado “actividades”, aunque se ha entrecorrido el término puesto que están conformados por conglomerados de ellas y no por actividades individuales) y en cuyos productos (*outputs*) es posible reconocer los que habitualmente se ha obtenido de los proyectos financiados en el marco del PP>D.

Los resultados (*outcomes*) se corresponden con los efectos que las intervenciones incluidas en el programa deberían provocar y que, a la luz de la información analizada, no suelen ser explícitos en origen. Ello se ha podido comprobar en la mayor parte de los informes de cierre y en algunas de las evaluaciones analizadas. Finalmente, los *outcomes* inducidos (que se corresponderían con el nivel del impacto de los programas o con el de resultados de desarrollo) hacen referencia a los cambios a los que las intervenciones del PP>D –o, más bien, los conglomerados de ellas pueden contribuir en relación con las poblaciones que se relacionan con las actuaciones desarrolladas.

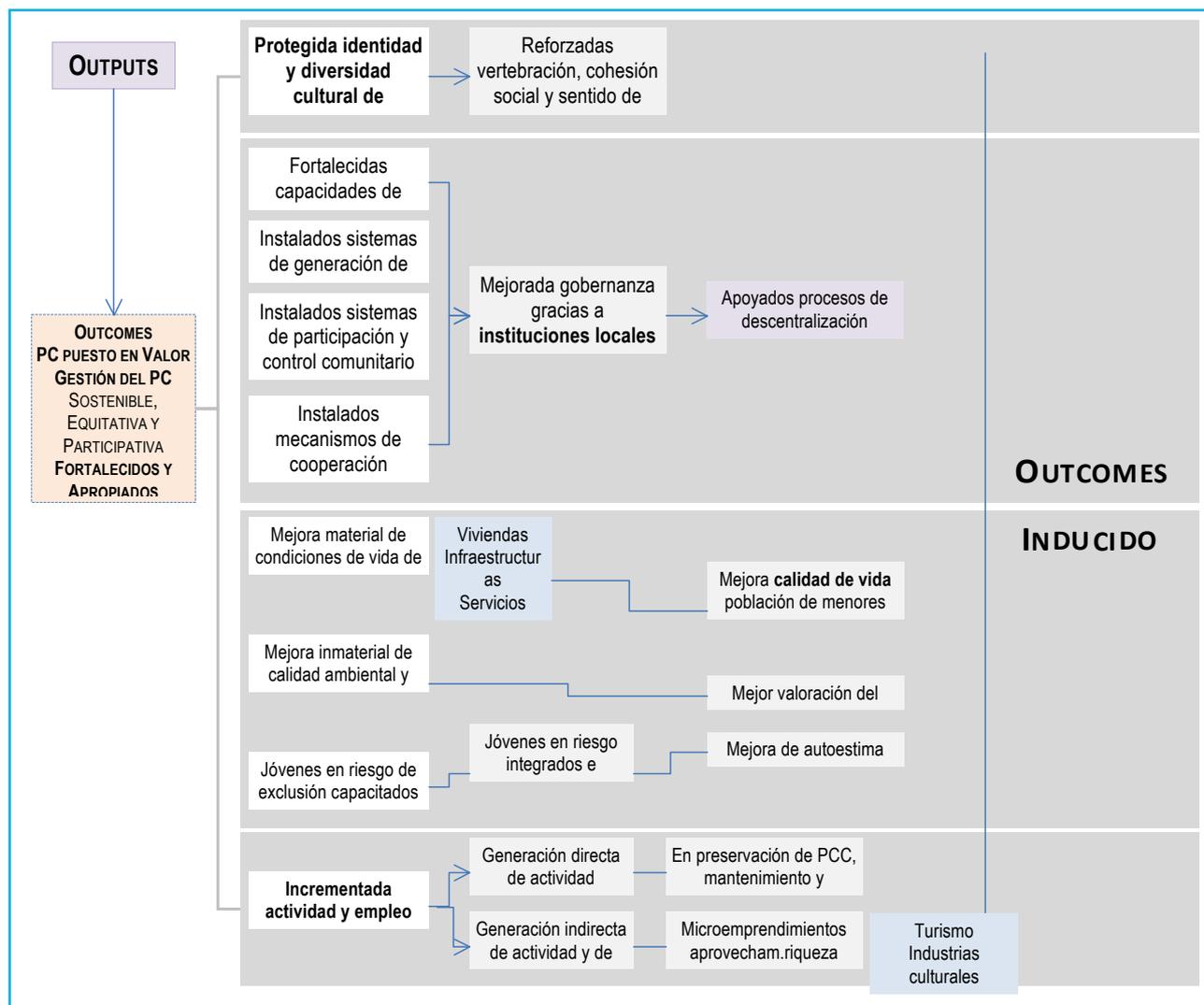
El paso de los resultados a los impactos no es directo, sino que es útil definir pasos intermedios para su consecución o elementos que cuya presencia contribuye a la consecución del impacto final. Para identificarlos es para lo que se ha plasmado la cadena de resultados (Ilustración 3) que queda expresada en los diferentes documentos que han definido el programa durante estos años.

A lo largo de este informe se irá haciendo mención a aspectos concretos tanto del modelo lógico como de la cadena de resultados, si bien esta evaluación no ha sido guiada propiamente por este modelo sino, como se decía en el apartado metodológico, por la matriz de evaluación también definida durante las primeras fases.

3.2. El Programa de Patrimonio para el Desarrollo según el mapeo de intervenciones

Los criterios utilizados para la confección de este mapeo, así como su proceso de elaboración son descritos con detalle en el Anexo 2.5 de este documento. Por tanto, aquí sólo se menciona que incluye todas las actuaciones en el ámbito del patrimonio cultural financiadas por la AECID durante el período 2006-2013 por cualquiera de las siguientes vías: subvenciones de Estado, diferenciando las que se correspondían con el PP>D, las que financiaban Escuelas Taller, las correspondientes a Cultura y Desarrollo (C+D) o las gestionadas por las direcciones geográficas, proyectos financiados por la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP), por el Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI) y por subvenciones a ONG.

Ilustración 3. Cadena de resultados



Fuente: Elaboración propia.

Tras valorar distintas alternativas se optó por presentar el **análisis** del mapeo en dos niveles diferenciados:

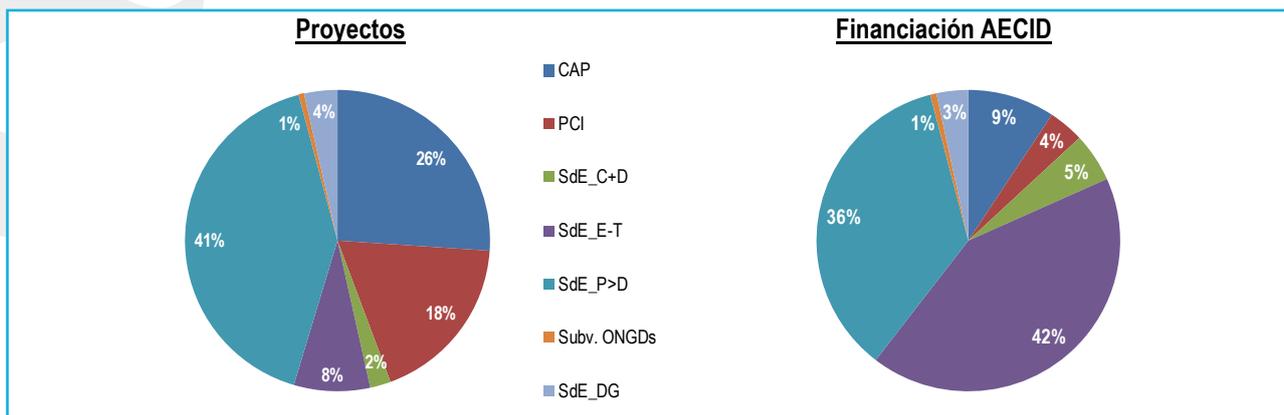
- El primero considera todas las intervenciones incluidas en el mapeo y, a su vez, cuenta con dos miradas: la primera toma las intervenciones que han podido identificarse como un todo y analiza la actuación de la AECID en el ámbito del patrimonio cultural en el período considerado. La segunda mirada trata de identificar posibles pautas diferenciales entre las intervenciones financiadas por el programa de patrimonio y las que lo fueron por otra vía.
- El segundo nivel de análisis se centra exclusivamente en las actuaciones financiadas por el programa P>D, objeto de esta evaluación y analiza algunas cuestiones adicionales, de las que no se cuenta con información en el resto de los casos.

3.2.1. Análisis de las intervenciones de patrimonio cultural

Según la información recabada, la AECID ha financiado un total de 679 proyectos en el periodo 2006-2013 relacionados directamente con el patrimonio para el desarrollo, con un volumen total de 104,61 M€. Esta aportación se ha realizado a través de 7 diferentes fuentes de financiación con un peso muy diferente, tanto en número de acciones como en volumen de financiación total (Gráfico 1).

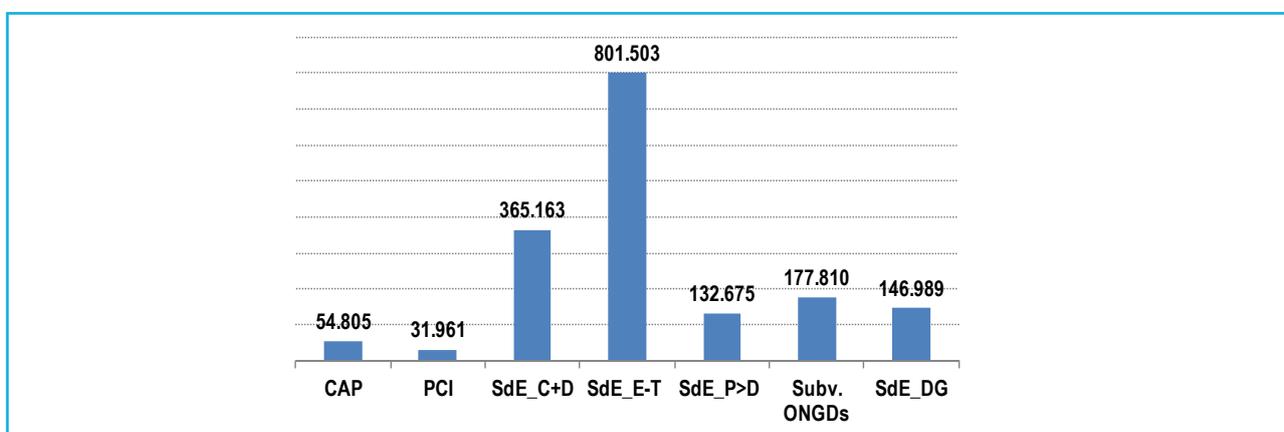
El PP>D es el primero en número de proyectos aprobados, pero el segundo en términos de concentración de la financiación (con un total de algo más de 37 M€), donde la primera posición le corresponde al programa de Escuelas Taller, el más voluminoso financieramente hablando (44,08 M€). Considerados conjuntamente el PP>D y el de EETT suponen más

Gráfico 1. Distribución de intervenciones y volumen presupuestario por vía de financiación



Fuente: Elaboración propia a partir del Mapeo de Intervenciones.

Gráfico 2. Asignación presupuestaria media por proyecto y por vía de financiación (€)



Fuente: Elaboración propia a partir del Mapeo de Intervenciones.

de las tres cuartas partes del total de la financiación dedicada a este fin en el periodo de referencia.

El mayor coste unitario por proyecto es el que corresponde a las EETT⁶, seguido en este caso por las Subvenciones de Cultura y Desarrollo (C+D) e incluso por las subvenciones a ONGD (Gráfico 2). Es cierto que este dato se encuentra un tanto distorsionado por el hecho de que para su cálculo se ha tenido en cuenta cada iniciativa de escuela taller como un todo, lo que supone un funcionamiento de un buen número de años. Con el fin de matizarlo, se ha comparado el coste medio de las EETT con el de los proyectos del PP>D teniendo en cuenta la duración de cada uno de ellos. El dato corregido muestra que el “coste/

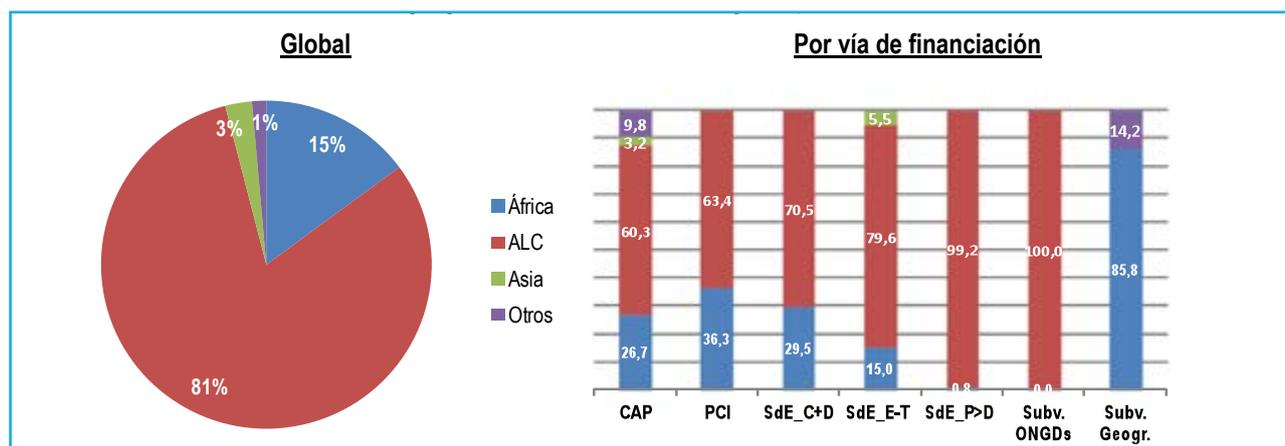
mes” de una escuela taller en el período considerado ha sido de 19.645 Euros, mientras que el de los proyectos del PP>D se quedaban en 7.581 €.

El destino mayoritario de esta financiación, con una enorme diferencia, ha sido América Latina, si bien algunas de las **vías de financiación** cuentan con un destino geográfico más diversificado que otras. Como puede verse, la que muestra una mayor diversidad se corresponde con los proyectos financiados mediante CAP (Gráfico 3).

Con un mayor nivel de detalle, la concentración financiera incluso se acentúa si se atiende a las aportaciones recibidas por los países: se han desarrollado actuaciones en el ámbito del Patrimonio –en un sentido amplio en un total de 51 países⁷, si bien la mayor parte de la financiación ha ido a parar

⁶ Este hecho es explicado porque en el caso de las EETT se ha considerado como ‘unidad’ el total de las contribuciones recibidas por cada una de las ET existentes. En apartados posteriores se encontrará un análisis de los proyectos PP>D agrupados en “programas” o proyectos plurianuales que matiza y relativiza esta afirmación.

⁷ Para este cálculo no se han tenido en cuenta los proyectos pluri-país.

Gráfico 3. Distribución geográfica de la financiación dirigida a patrimonio

Fuente: Elaboración propia a partir del Mapeo de Intervenciones.

Tabla 1. Concentración financiera de la aportación AECID por país

Volumen asignación	Países		(% del total)
	Nº	Identificación	
Más de 10 mill	1	Perú	12,6
Más de 5 mill	4	Bolivia / Honduras / Nicaragua / Guatemala	31,0
Más de 3 mill	4	Ecuador / Colombia / Paraguay / Cuba	17,3
Más de 1 mill	16	---	33,2
Resto	26	---	5,8

Fuente. Elaboración propia a partir del Mapeo de Intervenciones.

a un número mucho menor (Tabla 1). De hecho, hay un único país –Perú que, por sí solo, recibe casi un 13% de la financiación (con un volumen de 13,4 M€). El siguiente grupo, compuesto por Bolivia, Honduras, Nicaragua y Guatemala recibe un total de 32,5 M€.

A continuación se describen las intervenciones del Programa de PP>D y aquellas vinculadas con el ámbito patrimonial que están fuera del mismo. Así su vez, también se considera, aunque de forma separada, el **Programa de Escuelas Taller**, tanto en razón de su volumen como por el hecho de que durante años formó parte del PP>D.

Durante el periodo 2006-2013 recibieron alguna contribución de la AECID por este concepto un total de 55 EETT, mayoritariamente en América Latina, pero también fuera de ella (un 8% de su presupuesto se dirigió a EETT en África Subsahariana, un 6,9 al Norte de África y Oriente Próximo y un 5,5% a EETT en Asia). La implantación en los países no ha sido igualmente intensa: el caso

extremo es el de Honduras, con 8 escuelas vivas a lo largo del periodo, seguido por Nicaragua, con 5⁸. Por otra parte y hay un total de 8 países que sólo contaron con 1 (3 en África, 2 en Asia (uno de ellos en Oriente Medio), 2 en la zona Caribe y el último en América Latina).

Como ya se ha mencionado, se ha considerado como un único proyecto el conjunto de contribuciones dirigidas a cada ET. Eso tiene como consecuencia que el volumen de financiación recibido por cada una de ellas varía considerablemente, desde los 2,4 M€ de la ET de Filipinas, a los 0,3 M€ de la de El Salvador. Otros 3 países cuentan con EETT que recibieron contribuciones por encima del millón de Euros a título individual (2 en Senegal (1,5 y 1,32 M€), Haití (1,3M€) y Marruecos (1,03)⁹.

8 Bien es cierto que en ambos casos en el marco de un Sistema Nacional de Escuelas Taller.

9 Si se considerasen conjuntamente las contribuciones recibidas para las EETT existentes en cada país, también superan el millón de euros Ecuador (1,24M€), Venezuela (1,13M€) y Perú (1,07M€).

En el momento en el que comienza el periodo evaluado, estaban vivas o se aprobaron 18 EETT, y los primeros años aún se mantuvieron las aperturas (9 en 2007 y 8 en 2008). A partir de 2009 el número de aperturas de EETT disminuyó radicalmente hasta las 2 por año, con una sola nueva ET en 2011). Esta tendencia, sin embargo, se rompe en 2010 con la apertura de 5 escuelas, la mayor parte en Senegal.

El **análisis comparado de las intervenciones dentro/fuera del PP>D** cuenta con la importante limitación de partida de que se dispone de una información bastante asimétrica entre uno y otro tipo de intervenciones, lo que impide la comparación de aspectos tales como la duración de unas y otras, por ejemplo. Sin embargo, sí es posible extraer alguna información (Gráfico 4).

La primera se refiere al tipo de bien patrimonial con el que se trabaja en cada caso. Tanto dentro como fuera del PP>D se tiende a trabajar principalmente con patrimonio cultural material (PCM). En el caso del PP>D la diferencia con el resto es muy amplia, si bien es necesario introducir algunas matizaciones.

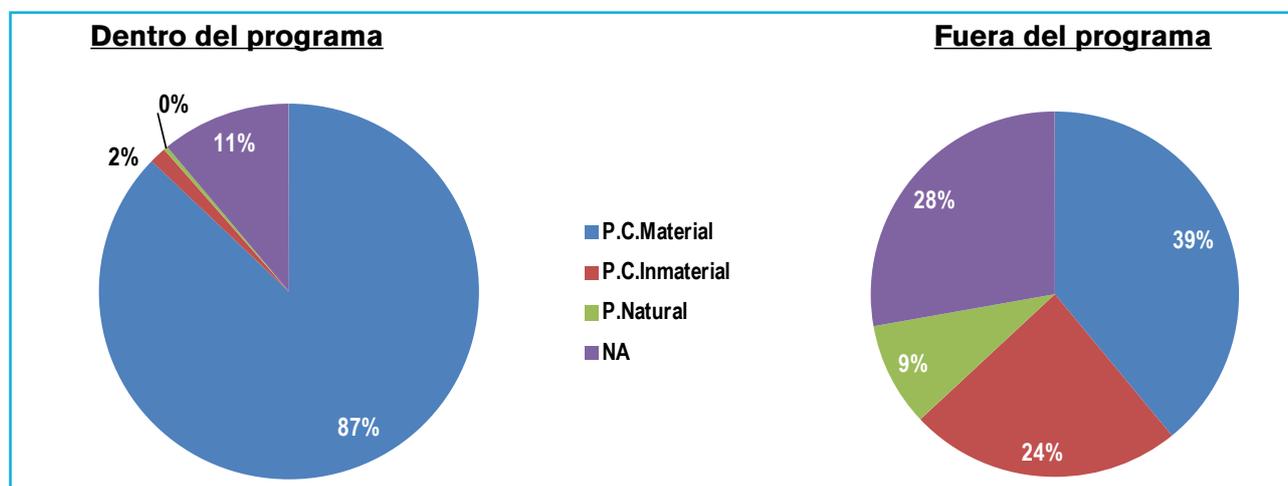
- Las intervenciones del PP>D tienden a agruparse en conglomerados que permiten la actuación con bienes patrimoniales de diferente tipo. Sin embargo, con frecuencia la actuación que resulta más visible, e incluso la que da nombre a la intervención global, es la que se refiere al patrimonio tangible, especialmente al construido.

- La inexistencia aparente de trabajo con bienes de patrimonio natural (PN), no significa que éste no sea considerado en algunas actuaciones. De hecho, una de las características específicas de los proyectos de la línea de paisajes culturales es precisamente que toman de manera integrada la intervención patrimonial en un entorno natural dado.
- También la presencia de actuaciones de patrimonio cultural inmaterial (PCI) son mayores que las que muestra el gráfico, pero habitualmente forman parte, de nuevo, de intervenciones de mayor amplitud. Es por lo que su presencia se enmascara en la manera en la que los proyectos son identificados.
- Finalmente, hay un 11% de actuaciones en las que se aborda el patrimonio en sentido general, por lo que no es posible clasificarlas en uno u otro grupo. Son las que se han agrupado como "No aplica" (NA).

Dado el modo en el que se han trabajado las actuaciones que quedan fuera del PP>D, estas intervenciones de más difícil clasificación suponen un mayor volumen. Como puede percibirse, por otra parte, la distribución es más diversa, puesto que sí se encuentra una proporción relevante de proyectos que tienen en cuenta sólo actuaciones en el ámbito del patrimonio natural o del patrimonio cultural inmaterial.

Un caso no representado gráficamente ha sido el de las Escuelas Taller, que tradicionalmente intervenían exclusivamente sobre patrimonio material, ya se tratase de la recuperación de edificios, de

Gráfico 4. Distribución de las intervenciones por tipo de patrimonio dentro y fuera del programa



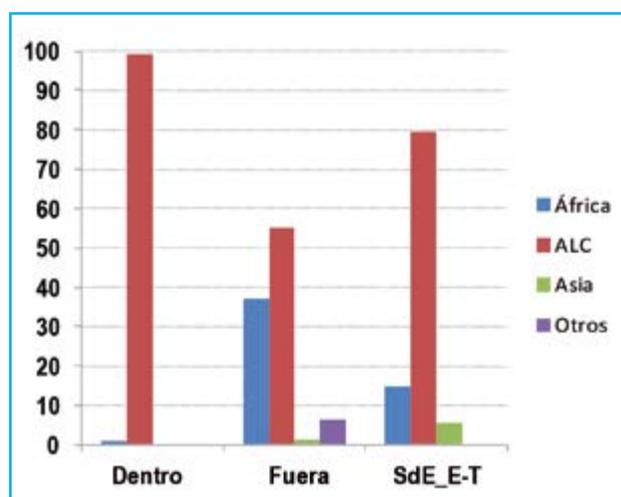
Fuente: Elaboración propia a partir del Mapeo de Intervenciones.

artesanías o de instrumentos musicales, por ejemplo. Sin embargo, en los últimos años se han introducido algunas especialidades que, según se encuentren enfocadas, puede entrar de lleno en el patrimonio inmaterial (como la gastronomía) o incluso en el patrimonio natural. Sin embargo, no se ha realizado un análisis específico de las especialidades impartidas en las EETT desde esta perspectiva, ya que no formaba parte del alcance de esta evaluación¹⁰.

A pesar de que ya ha sido analizado por fuente de financiación, se ha incluido también aquí la distribución por áreas geográficas según se haya trabajado dentro o fuera del PP>D. Es una imagen que, de nuevo, muestra que el programa ha sido fundamentalmente latinoamericano y que contrasta con una financiación más distribuida en el caso de las actuaciones patrimoniales que se han desarrollado fuera del programa. Las Escuelas Taller se han incluido en este caso únicamente como término de comparación (Gráfico 5).

Además de las que se mencionan aquí, existen también algunas diferencias en términos del diseño y de los procesos que acompañan las intervenciones según se encuentren dentro o fuera del programa. Estas diferencias se irán mencionando en los apartados correspondientes del informe.

Gráfico 5. Distribución de la financiación por regiones dentro y fuera del programa



Fuente: Elaboración propia a partir del Mapeo de Intervenciones.

¹⁰ Además de que parte de su evolución se corresponde también con un alejamiento progresivo de las especialidades patrimoniales.

3.2.2. Análisis de intervenciones del PP>D

El Programa de Patrimonio para el Desarrollo ha financiado un total de 280 proyectos –excluidas las EETT, que se han analizado de manera separada con una contribución total por parte de la AECID de 37,15 M€, el 99,2% del cual ha ido destinado a América Latina y el Caribe. Durante el periodo considerado el programa ha experimentado una **evolución descendente** tanto en el número de proyectos como en el volumen de las contribuciones aprobadas anualmente.

Como puede verse, la evolución del volumen de financiación aprobada es algo menos lineal que la del número de proyectos aprobados, si bien en ambos casos, la tendencia es decreciente desde el año 2010 y de manera más acusada durante los dos últimos años (Gráfico 6).

Esta tendencia radicalmente descendente del volumen de financiación, sin embargo, no fue exclusiva del PP>D, ya que todo el presupuesto de la AECID

Gráfico 6. Evolución anual de proyectos aprobados



Fuente: Elaboración propia a partir del Mapeo de Intervenciones.

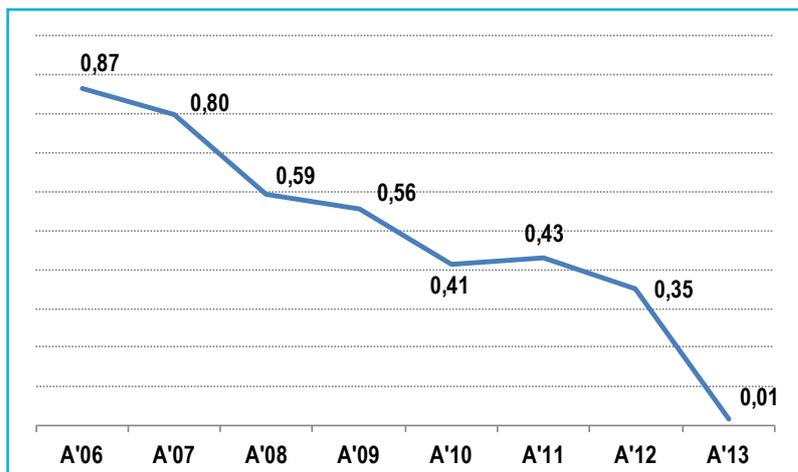
experimentó una tendencia similar. Sin embargo, sí que resulta más acusada en el caso de este programa, cuyo presupuesto fue perdiendo peso de manera progresiva a lo largo del período. El gráfico 7 que aparece a continuación muestra la evolución del peso del presupuesto anual del PP>D sobre el presupuesto global de la AECID.

La **contribución media** por proyecto financiado ha sido de 132.675 €, aunque la variabilidad es bastante amplia. La contribución de menor cuantía es para “Actividades de la oficina del Plan Maestro del centro histórico de Comayagua” (Honduras), con 6.895 € y la mayor es de 441.178 € y va dirigida a la “Restauración Integral de la casona de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima para uso como centro cultural”, ambas correspondientes a 2006.

La **duración media** de los proyectos es de 18 meses –también es el valor moda, si bien de nuevo existen importantes diferencias entre la duración menor (6 meses) y la mayor (3,5 años), sin que se aprecie una tendencia evolutiva clara en el periodo considerado. Es cierto, sin embargo, como se verá más adelante en este mismo apartado, que este dato no resulta totalmente significativo porque un buen número de las intervenciones se organizaban en torno a proyectos plurianuales que superaban con mucho esa duración¹¹.

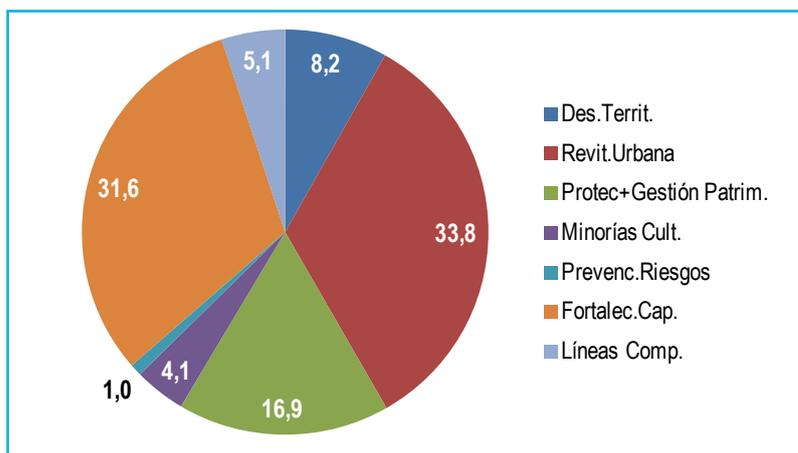
A la hora de clasificar las actuaciones del PP>D desde el punto de vista de su **ámbito de intervención** ha sido necesario asignar más de uno a la mayor parte de los proyectos, ya que en general incluyen varios objetivos o tipos de intervención (aproximadamente sólo una cuarta parte era claramente identificable con un solo ámbito). El hecho de que convivan varios ámbitos de intervención en un mismo proyecto, muestra una cierta preocupa-

Gráfico 7. Evolución anual del peso del PP>D sobre el total del de la AECID



Fuente. Mapeo de intervenciones y Memoria AECID 2013

Gráfico 8. Distribución de los proyectos del PP>D según ámbitos de actuación



Fuente. Elaboración propia a partir del Mapeo de Intervenciones.

ción por incluir una visión que va más allá de la mera intervención patrimonial que se plantea.

En el Gráfico 8 se muestra que la mayor proporción de proyectos cuenta claramente con elementos de revitalización urbana, que es el ámbito de actuación más extendido, junto con el de fortalecimiento de capacidades, presente habitualmente de manera transversal o como un componente separado. El tercero de los ámbitos de actuación que cuenta con una extensión reseñable es el de Protección y Gestión del Patrimonio, mientras que la presencia del resto queda en todos los casos por debajo de 10% de los proyectos.

Algunos de los ámbitos de intervención se desagregan, a su vez, en diferentes **líneas de actuación** que cuentan con una presencia también desigual. Empezando por el que concentra un mayor

¹¹ De hecho, no se recoge la duración total de alguno de los proyectos plurianuales, ya que comenzaron con anterioridad a la fecha que marca el alcance temporal inicial de esta evaluación.

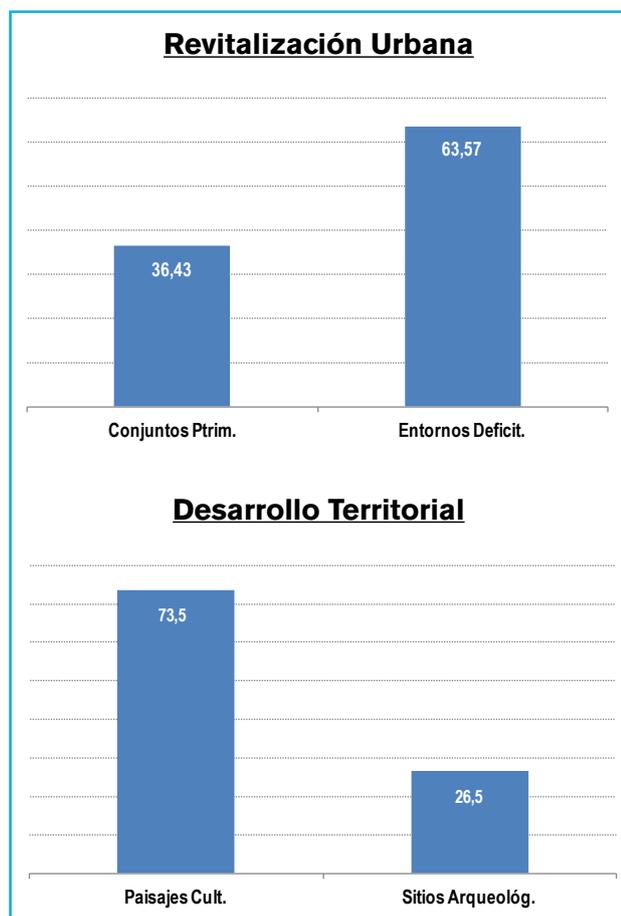
número de intervenciones, puede verse cómo la línea de actuación con mayor presencia en el ámbito de revitalización urbana es la que actúa sobre entornos deficitarios (calles, plazas, mercados, viviendas, etc.) superando con mucho las intervenciones en conjuntos patrimoniales.

En lo que se refiere a las intervenciones en el ámbito del desarrollo territorial, la presencia es claramente mayoritaria en el caso de los paisajes culturales, que suponen tres cuartas partes de las actuaciones desarrolladas en este ámbito (Gráfico 9).

En uno y otro caso la distribución presupuestaria es muy similar a la mostrada para el número de intervenciones.

Hay que aclarar que el PP>D es un **programa de base subnacional** y fundamentalmente local, ya que sobre el total de intervenciones, el 61% cuentan con contrapartes que actúan en este ámbito (el 53% en el ámbito municipal, un 6% trabajan con agrupaciones de municipios y el 2% son entidades departa-

Gráfico 9. Distribución por líneas de actuación de algunos ámbitos de intervención



Fuente: Elaboración propia a partir del Mapeo de Intervenciones.

mentales). El resto corresponde a un 31% que son instituciones de ámbito nacional y al restante 8% que han sido incluidas en la categoría de “otras entidades”.

La información proporcionada por la AECID para la confección del mapeo *sólo permitió identificar con claridad las prioridades horizontales* con mayor presencia en las intervenciones en un 25% de los casos, lo que supone una limitación de partida para este análisis. En ellas, la prioridad referida a inclusión social y lucha contra la pobreza es claramente mayoritaria, ya que se encuentra presente en el 96% de los casos. El resto de las prioridades presentes en los proyectos –Promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática y Sostenibilidad ambiental cuentan con una presencia sólo testimonial (en torno al 1% en ambos casos).

Algo similar ocurre con los **grupos poblacionales** a los que se dirigen las actuaciones, que sólo se encontraban identificados en un 16% de las actuaciones, lo que resulta una base claramente insuficiente para el análisis del conjunto. Decir, sin embargo, que ese 16% se reparte de manera equilibrada entre dos grupos: los pueblos indígenas y el grupo de infancia y juventud¹². El restante, con carácter muy minoritario, se dirige a personas afrodescendientes.

El ejercicio que sí se ha podido realizar es el de identificar lo que hemos denominado “**programas**”¹³, aunque sería más correcto denominarlos, proyectos plurianuales. En el PP>D las intervenciones no suelen encontrarse aisladas (eso sólo ocurre en el 13% de los casos), sino que se encadenan con otras que se desarrollan en el mismo lugar, cuentan con fines similares y parecen completar la actuación inicial. No se ha podido determinar hasta qué punto se contaba con esa visión plurianual desde el comienzo. Más bien parece que al menos en un buen número de los casos se han concatenado actuaciones, bien porque no se hubiesen finalizado las inicialmente previstas, bien porque se optase por completarla con alguna adicional.

Se han desechado las “agrupaciones” de 2 o 3 intervenciones, justamente para tratar de eliminar los casos en los que previsiblemente no se ha llegado a producir esa ‘intención plurianual’. En otras palabras, sólo se han considerado como “programas” los casos en los que era posible agrupar 4 o más proyectos. La Tabla 2 muestra los resultados encontrados.

¹² Recuérdese que este análisis excluye los proyectos de Escuelas Taller, también prioritariamente dirigidos a infancia y juventud.

¹³ Para diferenciarlos de los proyectos unitarios.

Tabla 2. Proyectos plurianuales (“Programas”) identificados, clasificados por ámbito de actuación

N°	Desarrollo territorial	N° pytos.	Presupuesto	País
1	Proyecto de Desarrollo Integral del Patrimonio Cultural del Valle del Colca	7	2.290.000	Perú
2	Plan de Rehabilitación de las Misiones Jesuíticas de Chiquitos	12	2.093.369	Bolivia
3	Gestión y puesta en valor del Patrimonio Cultural para el Desarrollo Local de Colosuca.	13	1.720.686	Honduras
4	Fortalecimiento Institucional para el desarrollo de las comunidades del Lago Atitlán: Ecomuseo	7	970.250	Guatemala
5	Desarrollo integral de los municipios del departamento de Masaya- AMUDEMAS	6	866.000	Nicaragua
6	Plan Director de Investigación Arqueológica y Restauración Arquitectónica de la Acrópolis de la Ciudad Ceremonial Maya de Tikal	5	481.280	Guatemala
7	Programa de las Misiones Jesuíticas del Gobierno de la Provincia de Misiones	4	375.000	Argentina
8	Proyecto de Desarrollo Integral de Yucay	4	355.000	Perú
Subtotal		58	9.151.585	
N°	Centros Históricos			
9	Plan de Rehabilitación Integral del Centro Histórico de Arequipa y proyectos piloto	8	1.365.290	Perú
10	Apoyo a la Red de Centros Históricos y Apoyo a la Gestión de Centros Culturales vinculados al Programa P>D	13	1.242.127	Perú
11	Plan de Rehabilitación Integral del Centro Histórico de Cusco	9	1.036.010	Perú
12	Plan de Rehabilitación Integral de las Áreas Históricas de Sucre	10	990.350	Bolivia
13	Programa Nacional de Centros Históricos, Tegucigalpa	4	975.000	Honduras
14	Revitalización del Centro Histórico de la Habana	5	910.510	Cuba
15	Plan de Rehabilitación Integral del Centro Histórico de Huamanga	5	842.000	Perú
16	Revitalización del Centro Histórico de Comayagua	9	819.860	Honduras
17	Plan de Rehabilitación Integral de las Áreas Históricas de Potosí	8	705.673	Bolivia
18	Revitalización Centro Histórico de Granada	7	477.457	Nicaragua
19	Fortalecimiento Institucional en Planificación Territorial y Gestión del Plan Maestro de Suchitoto	7	477.216	El Salvador
Subtotal		85	9.841.493	
N°	Entornos urbanos deficitarios			
20	Puesta en Valor de las Aldeas en el entorno de La Antigua	10	1.169.141	Guatemala
21	Revitalización del Barrio Indígena de Sutiaba-León	6	925.000	Nicaragua
22	Revitalización del Barrio de Santa Bárbara, Ciudad Colonial, Santo Domingo	4	875.000	República Dominicana
23	Mejora habitacional del Barrio San Esteban, San Salvador	5	770.000	El Salvador
24	Complejo Recreativo-Educativo-Cultural y de Servicios del Barrio El Pozón en Cartagena de Indias	4	618.200	Colombia
25	Fortalecimiento Institucional y Apoyo a la Revitalización del Espacio Público del Centro Histórico de Guatemala (Cerro del Carmen)	5	570.000	Guatemala
Subtotal		34	4.927.341	
N°	Protección y gestión del patrimonio			
26	Inventario Nacional de Bienes Culturales Inmuebles de Nicaragua	6	646.655,00	Nicaragua
Subtotal		6	646.655	
TOTAL		183	24.567.074	

Fuente. Elaboración propia a partir de datos del Programa de Patrimonio.

Se han identificado un total de 26 programas que agrupan al 66% del global tanto de las actuaciones como de las contribuciones para todo el PP>D. Estos programas se ubican en 9 países, lo que significa que hay más de un programa por país en la mayor parte de los casos¹⁴. Respecto del número

de proyectos que agrupan¹⁵ hay 5 casos en los que es de 10 o más.

Presupuestariamente, el mayor es el que se desarrolló en el Valle del Colca (Perú), seguido muy de cerca por el Plan de Rehabilitación de las Misiones

14 Perú (6), Bolivia, Guatemala y Nicaragua (4), Honduras (3) y El Salvador (2).

15 El límite inferior estaba definido por el propio equipo evaluador.

Jesuitas de Chiquitos (Bolivia), ambos por encima de los 2 M€. Por encima del millón hay otros 5, si bien sólo uno supera el millón y medio de euros (Gestión y puesta en valor del Patrimonio Cultural para el Desarrollo Local de Colosuca, en Honduras).

Pasando al nivel de los ámbitos de intervención, el análisis de los programas muestra que el 60% de la financiación AECID ha ido destinada a actuaciones de “Revitalización Urbana” y, dentro de éstas mayoritariamente a la recuperación de centros históricos, que concentran un 40% del total de la financiación agrupada en programas. El siguiente ámbito en volumen de financiación mediante intervenciones plurianuales es el denominado “Desarrollo Territorial” con algo más del 37% de los fondos globales. Estos últimos suponen, además, las 3 intervenciones de mayor volumen individual, que agrupan el 24,8% del total de la financiación agrupada en programas y el 16,5% del total de la financiación. En el Anexo 3.1.2 se identifican y describen de manera muy sintética los programas que superan el millón de Euros (Gráfico 10).

Volviendo al conjunto de las intervenciones del PP>D, el análisis se cierra con la distribución de la titularidad de los bienes puestos en valor, que hay que tomar con cierta prudencia¹⁶. Los datos indican (Gráfico 10) que la titularidad municipal es claramente mayoritaria, seguida muy de lejos por la propiedad nacional de los bienes patrimoniales. Sorprende que casi un 5% de los bienes sean

propiedad de la iglesia, si bien en las entrevistas mantenidas se ha manifestado que en estos casos existe un acuerdo de cesión del uso del bien recuperado.

4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL DISEÑO. AJUSTE A LAS NECESIDADES Y CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN

4.1. Alineación del programa con las estrategias y políticas en materia de gestión cultural (PE.1)

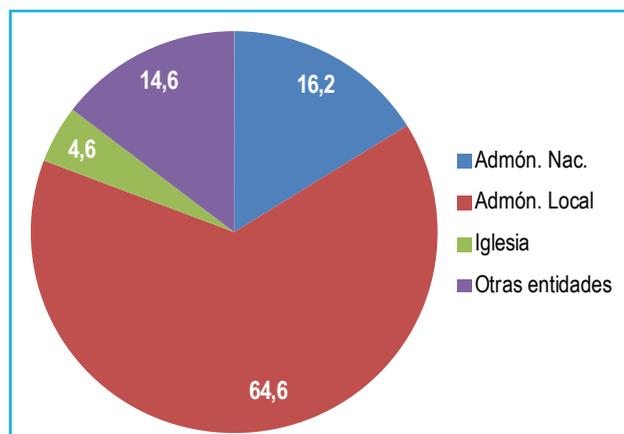
El patrimonio cultural y su progresivo enfoque hacia el desarrollo ha estado presente de manera tradicional en los documentos generales de la Cooperación Española –los Planes Directores tanto en el periodo 2005-2008 como en el 2009-2012, en ambos casos al menos como una de las líneas sectoriales de atención. Además se generó una estrategia sectorial específica –Cultura y Desarrollo en la que el programa se enmarca.

En la actualidad, el IV Plan Director cuenta con el importante bagaje alcanzado por la CE en el campo de “Cultura y Desarrollo” como una de las bases sobre las que construir las actuaciones en el presente periodo y se plantea continuar con el trabajo para la gestión sostenible del patrimonio cultural, con un enfoque intersectorial y al servicio de las orientaciones establecidas en él.

El contenido de los “documentos del programa” del Programa de Patrimonio, por otra parte, recoge plenamente lo establecido por las convenciones UNESCO en la materia, especialmente la que se refiere a la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (1972), en la que se sientan las bases de lo que debe entenderse como patrimonio cultural. Algo similar ocurre con la convención de 2003, para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial.

El panorama cambia un tanto cuando se enfoca a la **alineación con las políticas de los países socios**. No se ha analizado exhaustivamente el estado de las políticas culturales de todos los países en los que se ha desarrollado el programa durante el periodo evaluado, pero según la información recogida –en este caso fundamentalmente mediante entrevistas la protección del patrimonio cultural no se encontraba entre las prioridades nacionales más relevantes y una

Gráfico 10. Distribución de la titularidad de los bienes puestos en valor



Fuente. Consulta a OTC.

¹⁶ Se obtuvo respuesta en un 41% de las fichas enviadas a las OTC.

Cuadro de texto 1. Presencia del patrimonio cultural en los Planes de Desarrollo de los países visitados

Plan de Desarrollo	Síntesis de contenidos
Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien". Lineamientos Estratégicos 2006-2011	<p>La cultura es considerada como uno de los cuatro sectores generadores de condiciones sociales y se integra en una de las cuatro estrategias nacionales en las que se estructura el Plan: Bolivia Digna, junto con la mejora educativa, la salud, el saneamiento de tierras, los servicios básicos y la seguridad social.</p> <p>Presupuestariamente se espera que este sector pase del 19,1 al 25% de la inversión nacional en el plazo considerado.</p> <p>El plan se lamenta de que las culturas y el patrimonio boliviano han sido considerados poco estratégicos, lo que se muestra en la baja inversión y la inexistencia de una propuesta de política pública específica.</p> <p>Una de las estrategias que servirá para cambiar la situación inicial es la denominada "Transformar el patrimonio cultural en fuente generadora de empleo e ingresos", que se implementa mediante el "Programa de Gestión Comunitaria del Patrimonio Cultural".</p> <p>La ley de Patrimonio Cultural de Bolivia, fue aprobada en 2013.</p>
K'tun 2032. Plan Nacional de Desarrollo de Guatemala ¹⁷	<p>El Plan cuenta con 5 ejes, que a su vez se organizan en 38 prioridades y 85 metas. Para cada una de estas metas se definen resultados (1º nivel) y lineamientos (2º nivel) para su consecución.</p> <p>La cultura, definida en sentido muy amplio, es mencionada en el diagnóstico inicial, donde se reconoce la relevancia del patrimonio cultural guatemalteco para el desarrollo del país. Específicamente, la cultura tiene asignada una prioridad, en el marco de la cual el patrimonio cultural aparece en uno de los resultados ("El país cuenta con instrumentos para la protección del patrimonio cultural nacional que posibilitan su valoración y utilización en el desarrollo de la identidad nacional") y en uno de los lineamientos de un resultado más general ("Transformar el enfoque de protección y conservación del patrimonio, institucionalizando acciones de reconocimiento y valoración de los saberes de los pueblos [...] de tal manera que se practiquen en la vida cotidiana).</p> <p>Su Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación data de 1997.</p>
República de Honduras. Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022	<p>La cultura no está presente en ninguno de los 4 objetivos de país ni en ninguna de sus metas. El documento, sin embargo, dedica un capítulo a la cultura, identificándola como medio de construcción de identidad y resalta la importancia de la producción de obras artísticas.</p> <p>Sólo menciona la riqueza de Honduras en patrimonio cultural en el apartado dedicado al desarrollo regional, los recursos naturales y el ambiente.</p> <p>En cambio, cuenta con una Ley de Patrimonio Cultural desde 1984.</p>

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos citados.

buena parte de los países carecían incluso de leyes en este sentido al comienzo del periodo evaluado.

El análisis ha sido más amplio en el caso de los países visitados durante el trabajo de campo, donde se ha realizado una revisión y análisis de una variedad de documentos políticos y normativos (ver anexo en el que se relacionan los documentos consultados). En el Cuadro de Texto 1 se describe sintéticamente el tratamiento otorgado a la cultura en general y al patrimonio cultural en particular en los Planes Nacionales de Desarrollo de cada uno de ellos. Los países se han ordenado según el grado de relevancia otorgado al patrimonio cultural en cada uno de ellos. Bolivia es el lugar donde cuenta con una mayor presencia, ya que se encuentra en la segunda estrategia más dotada presupuestariamente, si bien es cierto que 'compitiendo' con sectores vinculados a las necesidades básicas. De todos modos, según la información recogida, la cultura es una de las bases de desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia a partir del 2008.

En Guatemala la cultura también se encuentra claramente presente, en el eje de 'Bienestar para la gente', que cuenta con 10 prioridades y 20 metas.

Sin embargo la relevancia que se le otorga al patrimonio cultural, en términos de centralidad y grado de prioridad es relativa (en este caso también entra en competencia con sectores como los mencionados en el caso de Bolivia). Finalmente, en el caso de Honduras, la cultura también es mencionada, pero queda oculta entre otras actuaciones y prioridades al no ir asociada de manera directa a ninguno de los objetivos estratégicos que se pretende alcanzar.

Por otra parte, la **relevancia para la AECID del patrimonio para el desarrollo en el nivel de los países** ha seguido una tendencia descendente. El sector de cultura y desarrollo en el que se enmarca el PP>D solía ser una de las líneas priorizadas en los Documentos de Estrategia de los países con mayor presencia del programa. El panorama ha cambiado un tanto desde que se utilizan Marcos de Asociación País, donde como consecuencia de un esfuerzo de concentración sectorial mucho mayor, la presencia de las actuaciones en cultura y desarrollo son menos relevantes y **más difusa** en la mayoría de los casos.

¹⁷ No ha sido posible encontrar referencias a planes de desarrollo anteriores al analizado)

Tabla 3. Presencia del sector “Cultura” en los MAP en vigor (10 países con mayor volumen de contribución AECID)¹⁸

País	Nivel de prioridad	País	Nivel de prioridad
Perú	Considerado como uno de 9 sectores prioritarios (“Cultura y ciencia”. En MAP, abril, 2013).	El Salvador	Se menciona de manera transversal la cultura. No hay menciones del término “patrimonio”. (MAP 2010-2014)
Bolivia	Sector de actuación especial (hay 3 de actuación integral y 2 de actuación territorial. (MAP 2010-2015).	Cuba	Definida como ámbito de actuación secundario. (MAP 2013-2016)
Honduras	Tercer nivel de prioridad. Sólo se da alta prioridad a la restauración del patrimonio, por ser una pieza fundamental en la estrategia de desarrollo económico de la CE en la zona occidental del país. (MAP 2014-2018).	Paraguay	Es uno de los sectores de intervención (MAP 2012-2015)
Nicaragua	Se realizarán acciones para conseguir aumentar la libertad y las capacidades culturales, con prioridad baja. Mencionado como objetivo estratégico de la línea 5b (DEP 2005-2008).	Haití	Cooperación cultural. Línea estratégica 5b (DEP 2006-2008)
Guatemala	Se menciona de manera transversal, como ventaja comparativa y elemento de articulación para los programas prioritarios. (MAP 2013-2017)	Colombia	Se abordará como un ámbito de actuación que cruza los 4 sectores de intervención. (MAP 2011-2014)

Fuente. Elaboración propia a partir de MAP o DEP.

Aún así, estas actuaciones siguen apareciendo en los documentos de programación de algunos países, especialmente en aquellos en los que se mantienen actuaciones que, aunque no estén recibiendo financiación en las últimas anualidades, aún pueden considerarse proyectos ‘vivos’. Además se detecta en algunos casos la inquietud por conservar el bagaje de la Cooperación Española en este ámbito, en la misma línea de lo manifestado por el IV Plan Director. En la Tabla 3 se incluye el tratamiento del tema en los 10 países que han recibido un mayor volumen financiero en el período considerado. Con carácter general, se muestra el nivel de prioridad que se otorga en la actualidad al sector de cultura y desarrollo en el más reciente de los documentos-marco disponibles.

Como puede verse, el sector de cultura y desarrollo no es seleccionado como “sector de concentración” en ninguno de los casos, aunque en cuatro de ellos (Perú, Bolivia, Cuba y Paraguay) puede considerarse que mantiene la calidad de “sector de intervención”. En otros cuatro países (Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Colombia) mantiene una

presencia que le permitiría incidir en un enfoque intersectorial integrado¹⁹.

Por tanto, hay que concluir que **el programa mantiene su alineación con las orientaciones a nivel internacional y en buena medida también a nivel de la cooperación española, pero se hace un tanto más difusa en el nivel de los países socios, con algunas excepciones**. Como resumen, así lo expresaba una de las personas entrevistadas.

[...] Patrimonio no creo que sea ningún sector, cómo decirlo, prioritario en las OTCs hoy día. Porque son otros temas los que se priorizan. Y porque evidentemente el MAP tú lo tienes que negociar con el Gobierno y tú al Gobierno “te priorizo por ejemplo Patrimonio en vez de salud”. Pues te va a decir que no.

Es decir, en algunos países existe un interés en **la conservación y recuperación de su patrimonio, que pierde peso en su agenda política respecto de la multiplicidad de necesidades y demandas existentes en ellos**. La escasa relevancia operativa del patrimonio cultural en los planes de desarrollo nacional suele ir unida a un bajo nivel institucional de esta función e, incluso, a debilidades de las capacidades nacionales en la materia.

18 Según las metodologías para el establecimiento de los MAP, el sector Cultura y Desarrollo puede contemplarse en los Marcos de Asociación desde tres perspectivas: (i) como sector de concentración, si así ha sido priorizado tras todo el proceso de análisis; (ii) como sector de intervención (cuando no represente un volumen elevado de recursos pero pueda tener sentido por la presencia limitada de otros donantes o la propia ventaja comparativa de la CE); (iii) [...] desde un enfoque intersectorial integrado; [...] por ejemplo, acciones concretas relativas a cultura y desarrollo en la programación de otros sectores. No obstante, se ha respetado la denominación específica utilizada en los documentos analizados.

19 Como veremos, los países en los que el sector mantiene una mayor presencia son en su mayor parte aquéllos en los que existen recursos humanos asignados específicamente a su gestión.

4.2. Relevancia e idoneidad de la selección de los proyectos desarrollados (PE.2)

Se han encontrado “vestigios” de que las actuaciones en el ámbito del Patrimonio se venían concibiendo tradicionalmente con base en las prioridades y en los objetivos propios de la Cooperación Española, de manera que el liderazgo en la formulación de los proyectos era ostentado por la AECID. A ello contribuían las escasas capacidades de las instituciones contraparte que, entre otros factores, no se veían mejoradas por la falta de permanencia de sus técnicos. Sin embargo, también se reconoce que ha tenido lugar una evolución, especialmente desde la reorientación experimentada por el programa a partir de 2006, momento en el que empieza el periodo evaluado.

En los últimos años, y según todos los testimonios recogidos, las intervenciones incluidas en el PP>D han respondido a una demanda explícita por parte de las autoridades nacionales de los diferentes niveles de gobierno²⁰. Estas demandas, sin embargo, no presuponen de manera automática la pertinencia de las actuaciones, ni se formulan de manera sistematizada y como producto de un proceso de diagnóstico.

La Cooperación Española en general, y la AECID en particular, son conocidas, entre otros aspectos, por financiar actuaciones en el ámbito de la puesta en valor del patrimonio, lo que supone que se convierten en una ‘vía natural de financiación’ cuando se desea llevar a cabo alguna actuación en este ámbito.

En cualquier caso, como se veía al hablar de los resultados del mapeo, la AECID se ha caracterizado por financiar actuaciones no muy voluminosas y, en consecuencia de un alcance moderado. De hecho, lo que ocurre con frecuencia es que se comienza a trabajar en una intervención que no cuenta con un marco de referencia y que en algunas ocasiones ha sido formulado por la propia cooperación española respondiendo a las necesidades locales detectadas en un determinado lugar. Este primer proyecto se va completando posteriormente con

otros y van dando lugar a una estrategia de carácter más global –no necesariamente escrita que otorga un nivel de vertebración a las actuaciones que se desarrollan, así como un mayor encaje institucional y social. Este modo de funcionar puede ser considerado como un **modelo** que, si bien no responde punto por punto a todas las intervenciones analizadas, surge de manera inductiva de su consideración conjunta.

Un caso un tanto diferente es el de las actuaciones en el ámbito del patrimonio desarrolladas en África, donde la información recogida apunta a una mayor dispersión que se mantiene en el tiempo sin que existan líneas de intervención claras que lleguen a vertebrarlas en la mayor parte de los casos. Sin embargo hay excepciones, tales como las actuaciones en Orán o Túnez financiadas mediante subvenciones de las direcciones geográficas y más próximas a una lógica de desarrollo, en la línea del propio PP>D.

Otro factor que incide en este aspecto es la inexistencia de Oficinas Técnicas de Cooperación en el país correspondiente. Como se recoge en la evaluación del Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico-Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico y Agrícola de Cidade-Velha (República de Cabo Verde)²¹:

El Programa ha estado condicionado por la carencia de una Oficina Técnica de Cooperación de la AECL en el país, en ese sentido la identificación, formulación y seguimiento se han resentido de un modo relevante. El ejecutor [...] ha tenido un peso elevado en actividades que en otro marco de acción hubieran quedado separadas.²²

Las intervenciones en África siguen más un modelo de respuesta puntual a peticiones específicas, frecuentemente vinculadas a una convocatoria concreta, de entidades que pueden ser españolas o locales, según el caso. Este sistema de respuesta cuenta con más riesgos a la hora de garantizar que la intervención responde a demandas nacionales.

²⁰ La aparente contradicción con lo mantenido en el párrafo anterior, en relación con la falta de prioridad estratégica no es tal, ya que la demanda se produce habitualmente por parte, bien de responsables de la política cultural a nivel nacional (Ministerios, por ejemplo), bien por autoridades de niveles de gobierno subnacionales (sobre todo a nivel municipal).

²¹ Esta evaluación tuvo lugar antes de que comenzara el alcance temporal de esta evaluación (finalizó en 2004), pero se ha decidido incluir su análisis puesto que es la única localizada que se refiera a proyectos financiados por otras vías (en concreto, por una subvención de la dirección geográfica correspondiente).

²² En el momento de realización de la evaluación de referencia no existía oficina en Cabo Verde, si bien sí que ha existido con posterioridad.

Una cuestión diferente se refiere al grado de **ajuste de las actuaciones a las necesidades de la población**. En este sentido cabe diferenciar las intervenciones desarrolladas con instituciones locales y las que tienen lugar a nivel estatal. En el caso de las primeras, se aprecia una cierta tendencia a la búsqueda de una mayor participación social: por ejemplo, existen fases de socialización de las actuaciones o se realizan actividades auxiliares con este fin.

Y en los ministerios y gobernaciones esto no se ve tanto. En las asociaciones tradicionalmente generan su plan estratégico como asociación, donde participan también otros actores, y los proyectos que presentan están desgajados del Plan Estratégico, por lo que son proyectos más sólidos. Aunque también es cierto que forma parte de una lógica más pequeña, en zonas más limitadas.

En el caso de las actuaciones de ámbito nacional, sin embargo, el ajuste a las necesidades de la población no tiene por qué provenir de procesos de participación ciudadana, sino que en ocasiones responde a necesidades de fortalecimiento institucional o de refuerzo normativo, por ejemplo, que pueden ser muy pertinentes y contar con un alta incidencia en el mediano plazo.

Las respuestas dadas a la encuesta dirigida a entidades socias apuntan en la misma dirección, ya que existe un acuerdo prácticamente unánime con afirmaciones relativas al grado de ajuste de las intervenciones en las que ha participado AECID con las necesidades y estrategias del país, región o área en la que se ha intervenido o con las demandas específicas de las instituciones que recibían el apoyo.

4.3. Correspondencia de intervenciones con la estrategia reformulada del PP>D (PE.3)

La adaptación inicial de las intervenciones del PP>D tras la reformulación de la estrategia que tiene lugar en 2006 es desigual o se ha producido una reorientación más formal que de contenido²³.

²³ Hay que aclarar que igual que en algunos casos la reorientación se queda más en el campo de lo formal, una parte de los agentes afirman que algunas de las intervenciones ya incorporaban algunos enfoques de desarrollo antes de esta fecha. Estas intervenciones, sin embargo, son una minoría respecto del global.

El discurso mayoritario afirma que se empezó **a relatar de manera diferente lo que ya** se venía haciendo, aunque casi siempre se acaba reconociendo que se promovieron algunos cambios. Los cambios que se mencionan en este sentido son, de un lado, una mayor implicación por parte de las instituciones locales, a las que se hace más partícipes de las decisiones y un mayor acento en el desarrollo, prestándole una cierta atención a la agenda internacional en esta materia. Respecto del primero de los aspectos, las declaraciones indican que el rol de las contrapartes en etapas anteriores no era prioritario, como tampoco lo era la alineación con las políticas nacionales. Una vez que se produce el cambio de orientación, otros aspectos empiezan a adquirir importancia²⁴.

Más allá del inmueble, se asume que hay instituciones contrapartes con competencias en la materia que son las entidades legítimas para desarrollar las políticas.

El mayor acento en el desarrollo se refiere a la inclusión más generalizada en las intervenciones de aspectos que, de nuevo, van más allá de la actuación patrimonial. Se mencionan como ejemplos las actuaciones de fortalecimiento institucional, de gobernabilidad local y un mayor acercamiento a los sectores productivos, entre ellos el turismo. También se empiezan a desarrollar las primeras actuaciones relacionadas con la mejora de la habitabilidad, interviniendo en núcleos de viviendas para dotarlos de servicios básicos. Con todo, quizá uno de los cambios más relevantes de los que se produjeron en relación con los contenidos de las intervenciones es que a partir de 2006 ya no se emprenden proyectos que sean restauraciones *per se*, tal y como indica la información contenida en el mapeo de intervenciones y como declaran las personas entrevistadas.

Se han encontrado algunos ejemplos concretos de que el cambio de rumbo promovido para el programa a partir de 2006 se materializó en los países. En este sentido puede ir, por ejemplo, la creación del Sistema Nacional de Escuelas Taller en Nicaragua en el año 2009 o la cesión de las oficinas de los centros históricos a las municipalidades, con ánimo de iniciar un periodo plurianual de transferencia que fortaleciese su sostenibilidad posterior.

²⁴ A ello no es ajena la introducción progresiva en AECID de la agenda y principios de eficacia de la ayuda, aún muy incipiente en 2006.

Otros ejemplos incluyen las actuaciones integrales que tienen en consideración el patrimonio cultural en sentido amplio o las que tienen como objetivo la mejora de las condiciones de vida de su población. A lo largo del informe se irán mencionando algunos ejemplos en este sentido.

De todos modos, y a pesar de que éste es un tema que suscita discursos incluso contradictorios entre los informantes, parece que la reorientación que se propugna desde 2006 se queda "a mitad de camino" lo que se confirma en buena medida con la información recabada de otras fuentes (del análisis documental, por ejemplo). Las razones para ello, sin embargo, no son inequívocas.

No parecen situarse plenamente en las posiciones individuales ni colectivas de las personas que tenían a su cargo el programa en los países-socios. Aunque en la práctica se produjeron algunas resistencias, más o menos explícitas, más o menos activas, la incorporación de una visión más próxima al desarrollo no generó grandes resistencias en sí misma.

Las personas entrevistadas reconocen, sin embargo, que cuando se produce ese cambio de orientación, los responsables del programa²⁵ en los países no contaban con las competencias, la experiencia ni los instrumentos necesarios para hacer el acompañamiento más adecuado en la transición que debía seguir el PP>D para adaptarse a la nueva situación. Estas personas venían trabajando en su calidad de arquitectos, ya que eso era lo que se les había demandado hasta ese momento, y no contaban con experiencia en labores relacionadas con el desarrollo económico o el turismo, ni específicamente en cooperación para el desarrollo.

Tampoco ayudó el hecho de que el PP>D no se encontrase integrado con el resto de actividades de la OTC²⁶, lo que en la práctica imposibilitaba el transvase de competencias y herramientas desde otros lugares donde ya se venía trabajando de ese modo.

Se menciona también como un factor que dificultó la culminación de la reorientación la ubicación institucional que se decide para este programa a

partir de la reforma de la Agencia, por la que se inscribe en la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas, diferenciándose así claramente del resto de los programas existentes en aquel momento. La DRCC cuenta con algunos elementos distintivos que la hacen diferente del resto, tales como la especialización temática, la convivencia de actuaciones de cooperación para el desarrollo con otras que no lo son (tales como la cooperación cultural general o la promoción de la cultura española en el exterior) y, finalmente, la disponibilidad de un presupuesto propio, lo que le permite actuar en paralelo de las Direcciones geográficas, por ejemplo. Eso la convierte en la única dirección especializada sectorialmente que puede hacerlo, ya que el Departamento de Cooperación Sectorial no cuenta apenas con presupuesto propio, por lo que su actuación pasa por su capacidad de influir e ir de la mano con la estructura geográfica o multilateral.

Ante la pregunta de cuál fue la utilidad de esa reorientación, las posturas varían desde quien considera que no tuvo ninguna utilidad y que únicamente respondió a un cambio de cultura política, a quien sí se la reconoce. En este sentido, se considera que sirvió para acotar el campo de actuación, organizar lo que se estaba haciendo y plantearse la posible contribución del programa al desarrollo. Es decir, para tratar de reflexionar sobre si lo que se estaba haciendo tenía realmente efectos sobre el desarrollo y qué tipo de intervenciones permitían obtener mejores resultados en este sentido.

En otras palabras, la reorientación no habría servido tanto como referencia operativa, sino que más bien marca un camino, que luego evoluciona en cada país en relación con otros factores. En realidad, el documento que sustenta inicialmente esta reorientación tampoco ofrece herramientas ni mecanismos concretos para su aplicación en el día a día. Por ejemplo, en sí mismo no cuenta con indicadores ni con otras pautas que permitieran medir el avance de la aplicación de la reorientación. Sin embargo, esta carencia fue solventada en documentos posteriores.

Otro de los factores que se mencionan para que la implantación e impacto de la reorientación no haya sido tan potente como hubiera sido posible es que se centraba fundamentalmente en el nivel técnico y no estuvo acompañado de una orientación estratégica de nivel más político, del modo en el que las intervenciones debían acompañarse y transformarse en política pública.

25 Los responsables del P>D en las OTC son una figura exclusiva de este programa y no deben identificarse con la figura actual de "responsables de programas" en las OTC. Para más información sobre este aspecto, ver cuadro de texto 2 y apartado 5.1.3 de este mismo informe.

26 Se volverá sobre este punto en el capítulo relativo a los procesos.

4.4. Evolución de la estrategia del programa en función de los compromisos de la AECID sobre eficacia de la ayuda (PE. 4)

A pesar de que la orientación general del programa haya experimentado algunos cambios en términos de los discursos con los que se relata, el tipo de intervenciones emprendidas y, como veremos, una mayor coordinación –aunque tímida con otras líneas de actuación de la cooperación española, la presencia de algunos de los elementos en los que se concreta el compromiso sobre eficacia de la ayuda de AECID es aún poco rastreable.

En la respuesta a la pregunta anterior ya se ha tenido en cuenta el principio de **apropiación**, en relación con el enfoque de abajo a arriba de las intervenciones y con el grado de participación de las entidades socias en su identificación. También se ha abordado previamente información sobre la **alineación** del programa con las prioridades nacionales, internacionales y de la cooperación española. Por ello en este apartado nos centraremos en el resto de los principios de la agenda de eficacia.

Los discursos de algunas de las personas entrevistadas mencionan a los beneficiarios de las intervenciones, entendiéndoles como las poblaciones que se sitúan en los entornos físicos en los que se interviene –especialmente claros en proyectos de habitabilidad básica, por ejemplo. Sin embargo, no se ha podido constatar que esta definición se concrete en cada uno de los proyectos incluidos en el programa de patrimonio, ya que no figuraba en los expedientes a los que el equipo evaluador ha tenido acceso. De hecho, al consultar los expedientes iniciales que obran en los archivos de la AECID en Madrid, habitualmente ese campo no se encuentra presente.

Lo que sí ha quedado claro, porque en este caso la información documental disponible y los discursos son coincidentes, es que los proyectos siguen teniendo importantes déficits en términos de línea de base e indicadores, lo mismo que en términos de información de progreso y de cierre. Las evaluaciones analizadas suelen mencionar este aspecto. Por ejemplo:

El diseño del Programa no definió indicadores objetivamente verificables que permitieran un seguimiento del mismo en la fase de ejecución. Tampoco se consideró el establecimiento de indicadores necesarios para poder evaluar el Pro-

grama tras su ejecución, ni el levantamiento de una línea de base. Estas carencias refuerzan el enfoque de ejecución orientada a los productos, frente a una orientación a los resultados. (Evaluación de 2004 Cabo Verde).

La ausencia de diagnósticos previos de los Centros Históricos, líneas de base y la falta de un control verificable sobre factores como tasa de desempleo en el Centro Histórico, n° de permisos de apertura de negocio por habitante, actividades comerciales para residentes respecto al n° de habitantes, establecimientos de uso turístico, turistas, etc., hace imposible la medición del impacto atribuible a la intervención de los proyectos. (Evaluación de 9 Proyectos del Programa Patrimonio para el Desarrollo en el marco del Programa de Cooperación Hispano Peruana 2007-2011).

Ese hecho debilita su evaluabilidad y, por extensión, también la del programa y desde luego no se encuentra en línea con lo propugnado por los principios de eficacia de la ayuda. Y es que los cambios experimentados por el programa no llegan a la **gestión orientada a resultados**, sino que se quedan en un nivel más general.

Por otra parte, el hecho de que el sector de ‘cultura y desarrollo’ no haya sido incluido como prioritario en la mayor parte de los MAP hace que la concreción del programa en los países, carezca de un marco de resultados plurianual. Eso ocurre incluso en los casos de intervenciones que se han prolongado en el tiempo, conformando conglomerados que, a los efectos de esta evaluación, se han denominado “programas”. En paralelo, su marco presupuestario tampoco ha contado con un carácter plurianual de antemano, que permitiese que la ayuda a recibir fuese más previsible.

En lo que se refiere a la **armonización**, en un buen número de países se ha afirmado que ninguna otra cooperación trabaja en el mismo ámbito. Siendo esta afirmación cierta con carácter general, no lo es completamente, o no lo es en todas las ocasiones. Se han encontrado casos de intervenciones en ámbitos similares por parte de la cooperación japonesa o la estadounidense y especialmente del BID. En estos casos tampoco parece haberse producido un esfuerzo específico de armonización con otros donantes. Sin embargo, es cierto que el caso de la AECID es bastante singular en este contexto, y que su especialización y aporte son reconocidos por diferentes agentes. Este aspecto será abordado en otros luga-

res de este documento. Sólo dejar constancia de que las carencias en términos de armonización son percibidas por parte de algunos de los agentes.

No tenemos vínculos estratégicos claros. Tenemos 0 vínculos con instituciones internacionales en el ámbito de patrimonio, hay una falta de generación de redes. [...] No acabo de entender por qué no encontramos o construimos una línea estratégica con el BID, que cuenta con un presupuesto de 400 millones de euros para estas cosas. [...] El programa en su momento abrió camino en el tema de patrimonio pero no hemos invitado a nadie como aliados.

De todos modos, si se amplía el foco y no se consideran únicamente las actuaciones patrimoniales, sino también aquellas otras que puedan estar relacionadas con ellas (desarrollo local, gobernabilidad, turismo...) el abanico de actores posibles se amplía bastante. En este caso se reconoce que los posibles contactos no han pasado de ser puntuales, lo que por otra parte es lógico porque en este caso el objetivo patrimonial debería actuar de forma subordinada a las otras líneas de actuación. En este sentido, es quizá más importante la armonización a nivel interno de cada una de las OTC, aspecto que será abordado al referirnos a la coordinación interna.

Para terminar, si fallan los principios anteriores difícilmente puede existir una **rendición mutua de cuentas**. Se intuye que han podido existir algunos avances en procesos como la transferencia de las Escuelas Taller. Pero incluso aquí, han existido importantes diferencias entre un país y otro.

Como resumen, al PP>D aún le queda mucho para que se pueda afirmar que tiene en cuenta los compromisos de la agenda de eficacia. El siguiente fragmento lo expresa de manera clara y concisa.

El programa de Patrimonio sigue muy anclado en las formas de trabajo previas. Entonces todo lo que es un cambio de gestión por resultados de desarrollo no es tan claro. No es tan claro. Es un proceso también que tampoco está tan claro en las OTC todavía. [...] Pero en proyectos que llevan 20 años cambiar también la forma de... O sea, en qué medida podemos nosotros también tener una incidencia grande en ese cambio de forma de trabajo.

Y además introduce la cuestión de hasta qué punto otras actuaciones de otros sectores han transitado con éxito este camino hacia la eficacia. Algunas de

las debilidades del programa son compartidas por otras actuaciones de AECID, por lo que merece la pena preguntarse qué parte de estas carencias es la que es específica del programa que se está evaluando y qué parte se debe a otros factores.

4.5. Adecuación de la cadena de resultados del programa. (Cl.1)

Uno de los aspectos que se pretendía analizar en esta evaluación se refería a la adecuación de la alineación de la cadena de resultados del PP>D que ya ha sido descrita en capítulos anteriores y a si era suficiente para la obtención de sus propósitos. La información recopilada ha permitido confirmar parcialmente el modelo lógico y ha hecho posible incluir algunas reflexiones sobre el ajuste de los resultados obtenidos a la cadena de resultados perfeccionada. Pueden encontrarse estas reflexiones en el capítulo de conclusiones de la evaluación.

Hay una cuestión que ha emergido a lo largo de este proceso de evaluación, que no estaba prevista de antemano y que se encuentra a mitad de camino entre los aspectos relacionados con el diseño del programa y con su modelo de gestión. Esta cuestión es la que se refiere a la percepción de falta de **definición estratégica del propio PP>D**, tanto en sentido general, referido a su finalidad última, como en sentido específico, en relación con el mejor modo de actuar para que esos objetivos se cumplan.

No hay un posicionamiento claro en analizar si lo que se quiere de este programa es generar evidencias y posicionar la cultura en un proceso de desarrollo; si lo que se quiere es una intervención puramente adscrita a Patrimonio cultural, en lo que es preservación y recuperación; si lo que se quiere es una articulación con otros sectores... Entonces yo [...] hago lo que yo creo que tengo que hacer [...] o puedo hacer o puedo proponer. Pero sin un marco muy claro de hacia dónde.

Se puede decir que la reorientación experimentada en 2006 era precisamente eso, lo que seguramente es cierto. Pero puesto que los cambios de contexto en estos años han sido patentes, tanto en el nivel de la Cooperación Española en general, como en la AECID en particular, como en algunos de los países socios en los que se interviene, se demanda una actualización de esa definición del rumbo general.

Los aspectos de orientación técnica están claros: los documentos que dieron lugar a la reorientación son conocidos y manejados, las orientaciones relativas a los proyectos y a qué se quiere conseguir con ellos también lo son y han ido calando progresivamente en sus contenidos. La carencia que se percibe se refiere a qué se quiere conseguir con el programa, qué relevancia se le otorga por parte de los responsables de la cooperación y qué rol puede desempeñar en el conjunto de la acción de la AECID. Es por eso por lo que se habla de falta de definición estratégica del PP>D.

5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS PROCESOS

El análisis de los procesos del PP>D se ha realizado desde un triple punto de vista. En primer lugar se aborda el ajuste del modelo de gestión y su incidencia a la hora de facilitar o dificultar la acción y los resultados del programa. Se realizará posteriormente un análisis de la complementariedad de las actuaciones con otros agentes, distinguiendo diferentes niveles según su grado de proximidad. Finalmente se analizará la capacidad del programa para facilitar la generación de aprendizajes de diferentes grupos de actores.

5.1. Ajuste del modelo de gestión del PP>D (EF.1)

Para el análisis del modelo de gestión del programa, es necesario tener en cuenta al menos tres niveles institucionales, con una perspectiva de arriba abajo. Primero se analizará la integración del programa en la sede de AECID y posteriormente su encaje en las Oficinas Técnicas de Cooperación, prestando una atención especial a la coordinación interna del programa con otras líneas de actividad. Finalmente, se analizará la incidencia de las diferentes figuras que han gestionado directamente los proyectos en las estructuras territoriales.

5.1.1. Encaje del programa de Patrimonio para el Desarrollo en la sede de AECID

El nacimiento del programa fuera de la estructura de la cooperación ha tenido como consecuencia una cierta ajenidad del mismo respecto del conjunto de la actuación de la AECID. Este hecho se

traduce en diferentes aspectos pero, a título de ejemplo, se puede mencionar el modo en el que se decidía y gestionaba el presupuesto anual destinado al PP>D.

En los primeros tiempos del programa –aproximadamente hasta mitad de los 90 la gestión de su presupuesto se realizaba centralizadamente. Anualmente se asignaba una cantidad al PP>D²⁷, que era posteriormente asignada por quien ostentase la responsabilidad del Programa en la sede, tras consulta a los responsables en los países. La justificación de las actuaciones seguía la misma línea de reporte. Esto significa que en este proceso los coordinadores de las OTC no tenían participación en el proceso de toma de decisiones y que contaban con claras dificultades de acceso a la información.

La distribución presupuestaria entre los diferentes países variaba muy poco de año a año. En general se adoptaba una línea de continuidad porque tampoco las actuaciones variaban gran cosa en un periodo anual (como puede apreciarse en los que hemos denominado “programas”).

Es decir, el PP>D tenía su propia línea de financiación, su propio sistema de gestión y su propia línea de reporte, directa “*con Madrid*”. Esta situación se mantuvo al menos durante una década más y fue uno de los aspectos que trató de alterarse con la reorientación de 2006.

Sin embargo, estos modos de funcionamiento generan improntas que no son fácilmente integrables dentro de la estructura y funcionamiento ortodoxo de la institución. Por eso, a pesar de que la línea funcional cambia –y se normaliza mediante la integración oficial de esta línea de actividad en el conjunto de competencias de los coordinadores generales de las OTC, el proceso no está exento de dificultades que en algún caso llegan hasta el momento actual.

No contribuye a facilitar el hecho de que el programa P>D se encuentre ubicado en la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas, que es diferente de la línea de la Dirección Geográfica, que es con la que se relacionan habitualmente las OTC²⁸. El resultado es una situación intermedia, donde las

²⁷ Era un presupuesto adscrito a América Latina.

²⁸ Si bien las OTC dependen institucionalmente de la Dirección de la AECID, sus relaciones funcionales directas y sobre todo las operativas se establecen con la dirección geográfica correspondiente.

personas que trabajan en el ámbito del patrimonio en las OTC deben comunicarse y coordinarse con su línea jerárquica directa –el o la Coordinadora General pero también con los responsables del programa en la sede; una situación que, al menos *a priori* puede presentar dificultades de gestión.

Otro factor de dificultad ha sido la indecisión institucional respecto a qué hacer con el programa, como ya se comentaba en el apartado anterior al hablar de la falta de rumbo percibida, que llega a producir incertidumbre sobre su continuidad. Una de las manifestaciones de esta indecisión ha sido la reubicación del programa en diferentes ocasiones, tanto globalmente como en una de sus partes, en el caso del Programa de Escuelas Taller. Estos cambios se han percibido como ‘vaivenes institucionales’ fruto de la indecisión respecto a qué hacer con el programa.

Desde mi punto de vista se cometió un error porque siempre había estado gestionado desde las direcciones geográficas y se pasó a la dirección de cultura. Y entonces se entendió un programa como es el programa de patrimonio, que es de carácter multisectorial [...], aunque se trabaje con un denominador común. [...] Si tú estás haciendo vivienda, si estás haciendo necesidades sociales básicas, fortalecimiento institucional y de repente te llegan y te dicen no, es que parece que sólo es el aspecto cultural del patrimonio.

Existe una idea más extendida de lo que parecía al comienzo de la evaluación en relación con que la ubicación ideal del programa debería ser la que permitiese una mayor coordinación con otras líneas de actuación en el país, de manera que el

PP>D no se quede ‘descolgado’ del conjunto de actuación de la agencia en el terreno. Sin embargo, también se valoran las ventajas que puede aportar contar con una coordinación en la sede de AECID que pueda ofrecer un valor añadido supra-país, fundamentalmente referidas al establecimiento de vínculos con otros espacios de la Administración Pública española y con el conocimiento de experiencias que se llevan a cabo en otros lugares donde se desarrolla el programa.

5.1.2. Coordinación del programa a nivel de las OTC

El siguiente nivel de encaje es el que se refiere al grado de integración del PP>D en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID. En este sentido hay que distinguir cómo era la situación antes de la reorganización de 2006 –que ilustra de dónde viene el programa y a qué punto se ha llegado, mencionando, además, la evolución que se ha producido entre ambos puntos. Pero además es necesario describir muy brevemente cuál es la estructura de personal del PP>D en el exterior en la actualidad, ya que difiere de la habitual en el funcionamiento de la AECID. Con ese fin se ha elaborado el cuadro de texto 2 que se incluye a continuación.

En la primera etapa, antes de 2006, la posición del programa P>D en terreno era, en palabra de uno de los informantes, “*OTC paralelas*”. Contaban con un importante presupuesto y una total autonomía en su actuación, lo que tenía como consecuencia que su participación en las dinámicas de la OTC y en la lógica de su actividad diaria era prácticamente inexistente. Ni siquiera su ubicación era la

Cuadro de texto 2. Estructura de personal del PP>D en el exterior

El Programa de Patrimonio para el Desarrollo ha sido gestionado de diversos modos en los diferentes países donde ha tenido lugar, pudiéndose distinguir tres figuras diferentes:

Los **responsables del PP>D**, están conformados por un grupo de 6 arquitectos que vienen prestando sus servicios de manera ininterrumpida desde la década de los 90 en los siguientes países: Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú.

Adquirieron la categoría de “responsables del PP>D” mediante un proceso de laboralización por sentencia, y no por concurso-oposición como sucede con el resto de los responsables de programas de cooperación en las OTC. También les diferencia su categoría laboral, que el caso de los responsables del PP>D es equivalente a la de la Coordinación Adjunta de la Oficina Técnica de Cooperación. Finalmente, los responsables de programas se encuentran sujetos a movilidad geográfica, lo que no sucede en el caso de los responsables del PP>D, que se encuentran adscritos a un único país

Los **responsables de proyecto** en el marco del PP>D son personal laboral temporal que accede a esta categoría mediante concurso-oposición, del mismo modo y en las mismas condiciones que lo hacen el resto de responsables de proyectos de cooperación de la AECID. Sólo en el caso de Bolivia el programa cuenta con una persona al frente del programa que cuenta con esta categoría y que se encuentre adscrita explícitamente al programa de P>D.

Finalmente, **el resto de los países** donde se han desarrollado intervenciones del PP>D no han contado con personal específicamente dedicado al programa con estas características. El modelo habitual en este caso es que los proyectos se atiendan mediante asistencias técnicas o que se encuentren a cargo de otro personal de las OTC que no cuenta con la adscripción sectorial explícita y específica que se mencionaba antes.

Fuente. Elaboración propia a partir de análisis documental

misma, puesto que habitualmente los responsables del programa se encontraban en otro edificio –e incluso en otra ciudad lo que dificultaba aún más las relaciones.

Uno de los objetivos de la reorientación del programa de 2006 es, precisamente, romper esa dinámica de ente aparte e integrar las actuaciones del PP>D en la actuación general de la AECID en el país.

El proceso se está demostrando largo y ha debido enfrentarse con las dificultades de romper las inercias existentes, inercias que se producen en todos los cambios organizacionales que recortan la autonomía de determinados agentes.

En el momento actual pueden encontrarse diferentes niveles de evolución: desde OTC donde se puede hablar de un grado de integración y coordinación interna satisfactorio –al menos casi tan satisfactorio como el que puede existir en relación con otros programas hasta otros donde no se ha conseguido avanzar significativamente. Los **factores que explican un mayor o menor avance** en este sentido son al menos cuatro:

- La integración física del PP>D en la OTC, lo que se ha producido prácticamente en todos los casos. Incluso a pesar de las dificultades personales que puede conllevar un traslado de ciudad, existe unanimidad sobre los efectos positivos que ha tenido este hecho en términos de una mayor interrelación del PP>D con otros ámbitos de la OTC, aunque sólo sea con su coordinador/a general.
- Que las actuaciones de PP>D se encuentren presentes en el MAP correspondiente, especialmente cuando están incluidas de manera complementaria con otras. De este modo, la participación en las dinámicas derivadas del propio MAP conlleva automáticamente la participación en determinadas coordinaciones. Esto no significa que sea eso lo que ocurra en todos los casos, ya que pueden producirse resistencias específicas, pero al menos proporciona “la plantilla” para determinados comportamientos.
- La disminución presupuestaria, factor que ha afectado de manera transversal a todos los lugares donde se ha desarrollado el PP>D. Esta radical disminución presupuestaria ha traído consigo que la mayor parte de las actuaciones en patrimonio se lleven a cabo “de manera subordada” –al menos hasta cierto punto a otras

encuadradas en otros sectores, que aportan un vínculo directo con los objetivos de desarrollo que se plantean. Además, desmontan las eventuales argumentaciones existentes a favor de un mayor grado de autonomía en el funcionamiento del PP>D, ya que esa complementariedad con otras actuaciones exige, necesariamente, una mayor coordinación a la que es difícil resistirse con argumentos técnicos.

En estos casos el tema de Patrimonio se ha trabajado de manera indirecta y complementaria, bien a través de iniciativas de desarrollo económico, bien desde la promoción turística, bien desde el fortalecimiento institucional²⁹.

- Finalmente, como en todo proceso organizacional, incide de manera directa las características y el estilo de trabajo y comunicación de las personas que ocupan las diferentes posiciones, y especialmente las de las personas responsables de las intervenciones en el ámbito patrimonial y las de las que se encargan de la coordinación del conjunto de actuaciones de la OTC.

Algunos de estos aspectos volverán a abordarse en el siguiente apartado, que se refiere a los perfiles de las personas que ostentan la responsabilidad del programa de patrimonio en las OTC y que entra en las consecuencias de la estructura de personal que se enunciaba en el cuadro de texto 2.

5.1.3. El papel de las personas que han coordinado las actuaciones en el terreno

Los TdR planteaban el análisis de la incidencia que hubiera podido tener sobre el programa la existencia de una u otra figura de coordinación en los países a la hora de gestionar el PP>D. Como ya se decía en el apartado anterior, los tres casos que se identificaban eran: países con responsable del programa P>D, países donde la coordinación corría a cargo de un/a responsable de proyecto y países donde no existía ninguna de las dos figuras.

a) Los responsables del PP>D

Han estado trabajando en el programa desde los años 90 y siempre en un mismo país, y representan

²⁹ Hay que decir que se ha encontrado algún caso en que la inclusión de aspectos patrimoniales desde una perspectiva diferente a la “puramente patrimonial” –como la turística, por ejemplo llega a ser entendida como contraproducente.

una figura que ha pasado de ser considerada pieza clave de la cooperación en el exterior –en relación, por ejemplo, con la alta visibilidad del programa a ser cuestionada prácticamente por las mismas razones por las que antes era valorada. Todas las personas entrevistadas tienen una posición al respecto, opinión que habitualmente incluye luces y sombras al menos en relación con cuatro cuestiones:

Su conocimiento y experiencia

Si hay algo que genera acuerdo es que los responsables del PP>D cuentan con un alto grado de conocimiento y experiencia en temas patrimoniales, que les hace ser auténticos especialistas y un activo muy claro para la AECID en el exterior. Pero, en sentido contrario, también existe una posición casi unánime sobre sus debilidades en términos de cooperación, así como en la “ingeniería de las intervenciones”, desde la planificación al seguimiento o el reporte.

Lo que le aporta es una experiencia tremenda [...]: seguramente los técnicos vinculados a nuestra cooperación con mayor experiencia y con mayor capacidad son los arquitectos que tenemos. [...] A su nivel no hay nadie en esta oficina. Y de las que conozco yo, que ya he estado en muchas, nadie. El nivel de experiencia y de capacidad que tienen los directores de Patrimonio es nuestro gran valor añadido.

Hay que tener en cuenta que cuando se contrata a estas personas –todos ellos arquitectos se les selecciona precisamente por lo que es su punto fuerte, ya que en los primeros años de la década de los 90 la cooperación internacional en general, y la española en particular, atendía a otras prioridades.

En la actualidad, su discurso incorpora elementos relacionados con las tendencias en cooperación: en la mayoría de los casos –no en todos hablan de sus intervenciones en términos de desarrollo, o hablan de los criterios de la eficacia de la ayuda y en ocasiones también de la gestión por resultados. Pero también es cierto que el análisis de contenido permite identificar un sustrato donde este discurso “se rompe”, quedando en el fondo una visión más próxima a la actuación patrimonial no tan contextualizada, lo que hace pensar que la incorporación es más formal que material.

Sin embargo, es necesario considerar que la incorporación del discurso es –o, al menos, puede ser

un primer paso en la dirección de la asimilación y el convencimiento –o al menos en la aplicación de estos principios.

Su nivel de interlocución y su reconocimiento en el país

Es otro de los elementos también muy apreciados: los responsables del PP>D cuentan con un alto nivel de interlocución en el país y son conocidos y valorados por los máximos representantes institucionales.

Los responsables de programa tienen claros beneficios. Por su experiencia en terreno, han consolidado una importante red de interlocutores, y también tienen un conocimiento histórico de lo que ha sucedido en los países, lo que sin duda da una garantía de rigor en el trabajo desarrollado.

Pero precisamente las causas que explican este hecho son también ampliamente cuestionadas. La razón es que este nivel de interlocución se deriva de su prolongadísima permanencia en el país, que les ha hecho ser la figura más estable de la AECID en terreno, ya que –salvo el personal administrativo y de apoyo en resto de las personas estás sujetas a movilidad.

Se menciona a favor de la permanencia la dificultad que conllevaría la reconstrucción de la confianza de los representantes institucionales con un/a nuevo/a responsable, pero lo cierto es que el éxito de una sustitución es prepararla, hacerla de manera responsable y “acompañada” y, claro está, que las competencias de las personas que asume la nueva responsabilidad sean equiparables a las de la persona que abandona la función³⁰. Por otra parte, la movilidad cuenta con ventajas claras:

Yo creo que es bueno que haya un especialista pero creo que también es bueno que haya rotación [...] es bueno que vaya refrescando, que venga gente nueva, que tengan nuevas ideas.

Otra cuestión tiene que ver con cuál puede ser un periodo de permanencia razonable. Es cierto que ciertas intervenciones incluidas en el PP>D pueden tener una mayor duración que otras desarrolladas en la OTC, pero sin duda su duración no alcanzará la extensión que ha tenido en la realidad.

30 Lo que no significa que su perfil haya de ser idéntico.

Las dificultades de adaptación al contexto

La falta de movilidad que se acaba de describir ha sido también uno de los factores que ha incidido en las dificultades de adaptación de estos responsables del PP>D³¹, que es quizá la desventaja de esta figura más frecuentemente mencionada. Su permanencia ha actuado como desincentivo de la adaptación a nuevos lineamientos estratégico-institucionales, por ejemplo, puesto que el resto del personal de la OTC –y muy especialmente el/la coordinadora general acababa siendo trasladado.

No obstante, es necesario mencionar que la adaptación que se les exige es realmente muy amplia, tanto en términos temáticos, como de rango –práctico, que no formal, como de mecánica de actuación. Estos procesos de adaptación siempre son difíciles, pero también es cierto que, hasta el momento, el tiempo que se ha dado para ello puede considerarse razonable y suficiente.

Lo que, según la información recogida, no se ha planteado formalmente con anterioridad es un traslado a otros países. Se menciona que ha sido debido a razones jurídico-administrativas y que, en la práctica, eso no ha estado nunca encima de la mesa de manera explícita.

Y también hay que mencionar que se percibe un importante esfuerzo para adaptarse a los cambios en una parte importante de estas personas. Puede que ese esfuerzo se limite en buena medida al discurso, es cierto, pero también lo es que, en general, no se percibe una posición de negación ni de rechazo frontal a la adaptación.

El rol de las otras figuras

Aunque ya se ha mencionado antes, es necesario reiterar aquí la importancia de la figura del coordinador/a general y su capacidad para aprovechar el activo que supone disponer de un especialista tan experimentado en los países. Valga para ilustrar este punto lo dicho por uno de los coordinadores entrevistados:

Lo que pasa que a veces nos quejamos, nos quejamos mucho. Pero tenemos que ser capaces de poner toda esa capacidad en funcionamiento. [...] Aprovechemos el recurso humano

que tenemos y que, muchas veces, si no lo aprovechamos no es por culpa de ellos, es por culpa nuestra, como coordinadores, que no tenemos la capacidad para integrar un equipo.

Es cierto que éste no es un discurso totalmente generalizado. Seguramente a ello contribuye el recuerdo de periodos anteriores donde realmente los/as coordinadoras generales no tenían, *de facto*, potestad para actuar sobre el trabajo de los responsables del PP>D, pero esa situación finalizó hace ya algunos años.

b) Los/as responsables de proyecto

La figura de los/as responsables de proyecto es, seguramente, la más valorada de entre todas las existentes. A las ventajas de los responsables del PP>D –conocimientos, experiencia y capacidad de interlocución se une que ya cuentan con conocimientos y experiencia en cooperación³² y que, por las diferencias en su situación contractual, están sometidos a movilidad geográfica, todo lo cual ha facilitado las dinámicas de trabajo.

Y, sin embargo, atendiendo a su discurso, no es una figura perfecta cuando en un mismo país existe un despliegue real del PP>D, manifestado en diversas actuaciones –incluso plurianuales que pueden desarrollarse en distintos lugares del país.

Es decir, los responsables de proyecto son idóneos cuando han de atender únicamente una intervención –especialmente uno de los conglomerados de proyectos que hemos denominado “programas”, pero no debería desempeñar las funciones de responsable de programa, puesto que la AECID cuenta con esa figura en su estructura actual.

Y hay otra importante debilidad asociada a los/as responsables de proyecto: la pérdida de personal muy valioso que, a la finalización de su periodo contractual, puede seguir en la organización –aunque sea en otro país o no. Como veremos, esta debilidad se produce también cuando los proyectos del PP>D no cuentan con una persona en la estructura de la AECID que tenga esta responsabilidad asignada.

31 Además de la dependencia directa de sede, de la que ya se ha hablado en apartados anteriores.

32 Su acceso al puesto se produce mediante concurso-oposición, proceso en el que se valoran precisamente estos aspectos (entre otros).

c) Cuando no hay nadie

El hecho de que en la OTC no haya un responsable de programa ni de proyecto adscrito específicamente al PP>D no significa que no se lleven a cabo proyectos encuadrados en el programa. De hecho, en el período considerado el PP>D tuvo lugar especialmente en países en los que no existía ninguna figura en la OTC que tuviese asignado en exclusiva estas actuaciones. Para ilustrar este aspecto, en la tabla que aparece a continuación se presenta la distribución de actuaciones y de asignación presupuestaria a actuaciones del PP>D según el modelo de gestión existente.

Como puede verse, los países en los que las actuaciones no contaban con un responsable asignado gestionaron el 35% del presupuesto global, lo que suponía algo más de un millón de euros por país. La distribución interna de estos 12 países es muy desigual, sin embargo, ya que el grueso de la financiación se concentró fundamentalmente en cinco y especialmente en dos de ellos. A saber:

Honduras	4,94 ³³
El Salvador	2,24
Cuba	1,68
Haití	1,40
República Dominicana	1,00

Donde existía la figura de responsable de PP>D también se producen diferencias notables, especialmente entre el máximo de financiación Perú, con 8,27 millones de euros y el mínimo –Ecuador, 0,42 millones en el periodo³⁴. Si se eliminan estos casos extremos, el volumen medio de financiación gestionado por cada responsable del PP>D sería de 2,48 millones de euros.

En resumen, los tres países en los que se ha gestionado mayor volumen de financiación procedente del PP>D en el período 2006-2013 fueron Perú, que cuenta con responsable de programa, Bolivia, que en este periodo ha contado con responsable de proyecto y Honduras, donde no existía ninguna de las dos figuras³⁵.

Un análisis del contenido de los proyectos desarrollados en cada caso tampoco muestra diferencias significativas. En este sentido puede verse la Tabla 4, donde se muestran los “programas” identificados, con inclusión de cuatro países donde no había responsable de proyecto ni de programa (Honduras, El Salvador, Cuba y la República Dominicana). Se desea destacar el caso de la República Dominicana donde el “programa” identificado concentra más del 87% de la financiación recibida en este periodo, lo que parece un indicio de visión integrada de la intervención.

No se han analizado todos los casos en los que la actuación del PP>D se realizaba en ausencia de un responsable de programa o de proyecto. En los que sí se han podido analizar, sin embargo, las personas a las que se asignaba esta responsabilidad contaban con competencias técnicas suficientes para desempeñarla satisfactoriamente, por lo que no se pueden apreciar grandes diferencias en este aspecto con los y las responsables de proyecto.

Sin embargo, sí se destacan algunas diferencias relativas a otras cuestiones que pueden sintetizarse del siguiente modo:

- Las identificaciones iniciales de las intervenciones son un tanto superficiales e incluso ingenuas, ya que no se conoce en profundidad el contexto ni los agentes que están operando.
- Producir cambios en términos de desarrollo requiere mucho tiempo. Cuando termina el trabajo

Tabla 4. Distribución del PP>D por modelos de gestión

Modelo de gestión	Número de países	Nº de intervenciones	Media por país	Aportación AECID (€)	Media por país (€)
Responsable de PP>D	6	147	24,5	18.619.614	3.103.269
Responsables de proyecto	1	42	42,0	5.418.092	5.418.092
Sin responsable	12	91	7,6	13.111.208	1.092.601

Fuente. Elaboración propia a partir del mapeo de intervenciones.

33 Cifras en millones de euros.

34 Recuérdese que en este análisis no está incluido el presupuesto de las Escuelas Taller.

35 En el caso de Honduras las actuaciones del programa corrieron a cargo de una asistencia técnica local y de una persona de la OTC de El Salvador que compatibilizaba las actuaciones en ambos países hasta que por necesidades de la actividad hubo de desplazarse a Honduras.

de recuperación del bien patrimonial, es cuando hay que empezar el seguimiento de la actuación y de la utilización posterior, para que finalmente se utilice para el fin y en los términos previstos.

- La presencia de un responsable permite que las actuaciones se impulsen, se encaucen y se controlen y que su ejecución no se detenga³⁶.

Podría argumentarse que estas debilidades potenciales también se encuentran presentes en el caso de los responsables de proyecto, en la medida en que su vinculación también es temporal. Sin embargo, en este caso una persona es sustituida por otra, pero la figura y la responsabilidad asociada se mantienen en la OTC, por lo que se puede dar continuidad a la tarea (de hecho, es lo que ha sucedido en el caso de Bolivia). Cuando nadie tiene asignada la responsabilidad, sin embargo, una vez que la asistencia técnica finaliza, la intervención y su seguimiento también lo hace, de manera que existe una ruptura real que puede tener consecuencias. En el caso de los responsables del PP>D la permanencia se encuentra garantizada, con las ventajas e inconvenientes que eso conlleva, que ya han sido mencionadas con anterioridad.

Para terminar, mencionar las valoraciones recogidas en este sentido respecto de las actuaciones financiadas por otras vías (fuera del PP>D) que, según alguno de los testimonios recogidos, son tan puntuales y tienen tan poco alcance que “lo mejor que se puede decir de ellas es que no hacen daño”.

5.1.4. Otras cuestiones relativas al modelo de gestión

A lo largo de la recogida de información han surgido otras cuestiones que también se encuentran relacionadas con el modelo de gestión. En concreto se revisarán algunas de las consecuencias de las limitaciones de recursos existentes en los últimos años y se incluirán consideraciones relativas al estado de situación del sistema de seguimiento de los proyectos del PP>D.

Durante los últimos años, y especialmente a partir de 2011, la cooperación española ha experimentado una radical **reducción de recursos** a la que el PP>D no ha sido ajeno, como ya se vio en apartados anteriores. Si tradicionalmente el ritmo de eje-

cución de los proyectos del programa puede afirmarse que ha sido, al menos, pausado³⁷, esa misma pausa ha sido utilizada como uno de los medios para tratar de superar el déficit de recursos citado:

Estamos jugando con la famosa triple restricción: alcance, tiempo y recurso. Como el recurso es poquito, lo que estamos haciendo, y para no bajar el alcance, es estirar el tiempo. Estamos también estirando que haya mayor contribución por parte de las autoridades nacionales.

Lamentablemente ha sido necesario incluso detener por completo algunas de las intervenciones que se estaban desarrollando. El mismo *verbatim* anterior menciona otro de los recursos que se han utilizado; recurso que se considera que aporta un mayor valor: una mayor implicación por parte de las autoridades nacionales, traducida en un incremento de su aporte financiero. El caso del Plan Misiones es uno de los ejemplos:

El impacto de la reducción presupuestaria en el programa produjo un choque fuerte: reducción de personal, de actividades a causa de los recortes presupuestarios pero a la vez se apreció la presencia de instituciones públicas, el caso de la Gobernación se apropió del programa y [...] asumió su rol dentro del gobierno autónomo. La parte financiera lo ha asumido el gobierno.

De manera similar al caso ya comentado del incremento de la complementariedad sobrevenida de las acciones del PP>D, este incremento de las contribuciones de las instituciones del país socio puede considerarse un efecto positivo de un fenómeno inicialmente negativo para el programa. Sin embargo, al menos en algunos lugares donde se ha conseguido este incremento existe la expectativa de que al normalizarse los apoyos, “se les dé continuidad y buen fin a las acciones y proyectos echados a andar como parte del programa P>D”.

De cara al futuro, de hecho, y ante la posibilidad de un eventual incremento presupuestario, hay que tener en consideración el efecto de acabar aprobando proyectos pequeños, de poca incidencia, que en muchas ocasiones generan una carga de trabajo que no se corresponde con su volumen. Además, los pequeños proyectos cuentan con una capaci-

³⁶ Obviamente, siempre que se encuentren presentes, además, otros requisitos, como la existencia de un presupuesto

³⁷ Lo que se manifiesta en lo frecuentemente que se han prorrogados proyectos, tal y como se detectó durante el proceso de elaboración del mapeo de intervenciones.

dad de incidencia muy limitada. Como lo expresaba una de las personas entrevistadas: *“Se trata de generar inversión y no gasto corriente”*.

Este hecho tiene consecuencias incluso en las posibilidades reales de ejecución de los proyectos, especialmente en el caso de los países de renta media, que ya no necesitan financiación para según qué tipo de intervenciones, que no son percibidas como estratégicas y que pueden ser abordadas con recursos propios.

El **seguimiento de los proyectos** enmarcados en el PP>D cuenta con importantes debilidades que tienen un reflejo directo para el análisis de resultados que pueda hacerse a partir de la información proporcionada.

La información de seguimiento se origina en las contrapartes quienes informan periódicamente al responsable de programa o proyecto de P>D. Las contrapartes no siempre cuentan con las capacidades necesarias, además de las dificultades habituales relacionadas con la inexistencia de líneas de base o con la tendencia a informar en términos de actividades y no tanto en relación con resultados de desarrollo (el hecho de que una buena parte de las intervenciones no cuente con indicadores de este tipo tampoco contribuye a facilitar el proceso de seguimiento).

Los responsables de programa/proyecto, a su vez, deben informar periódicamente al coordinador general. Según el caso, esa información se lleva a cabo por escrito o de manera verbal. Se ha encontrado que en algunos casos no se cuenta con información de seguimiento en formato digital, de manera que es difícilmente compartible o trasladable, además de dificultar la generación de la “memoria de las intervenciones” o, simplemente, de facilitar la sistematización.

Finalmente, la información –o al menos una parte de ella es trasladada a la sede de la AECID en Madrid.

Como ya se ha mencionado en diferentes lugares de este documento, no es sencillo acceder a la información de seguimiento existente en la sede de la AECID, bien en el mismo departamento responsable del PP>D o en las que se encuentran a cargo de su gestión económica, bien en los almacenes donde se custodia la información, una vez cerrados los expedientes.

Pero en los casos en los que se ha podido acceder a esa información³⁸, lo que se encuentra son sobre todo descripciones de actividades, que dificultan el análisis de resultados, cuando no lo hacen inviable. En este sentido se han recogido declaraciones que expresaban las dificultades existentes a la hora de buscar evidencias sobre los resultados que se obtienen³⁹. Como mencionaba una de las personas en el terreno: *“podemos tener percepciones de lo que se está logrando, pero tenemos muchas dificultades para obtener evidencias”*. Las consecuencias de este hecho son amplias y muy relevantes, en términos de la misma persona:

Afecta a saber si lo que hacemos lo hacemos bien; también para la apropiación de los procesos por parte de las instituciones, ya que no enseñamos en la medida en que creemos que suceden los resultados, y también para poder tener información para priorizar sobre líneas futuras de intervención.

Es verdad que no es éste un problema que afecte en exclusiva al PP>D y que la AECID lleva tiempo trabajando en su mejora. Sin embargo, se constata que en el caso del PP>D se mantiene, y que lo hace en toda la cadena de reporte, desde la contraparte hasta el archivo histórico en la sede. Eso significa que las debilidades existentes en relación con el acceso y disponibilidad de la información sobre los proyectos, son extensibles a la información de seguimiento del programa en su conjunto.

5.2. Complementariedad del programa con otras intervenciones (CE.1)

En este apartado se repasa la armonización y complementariedad existente entre las actuaciones financiadas por el PP>D y diferentes instituciones. La información ha sido ordenada desde un mayor grado de lejanía a uno de máxima proximidad, de manera que pueda percibirse con claridad cuáles han sido los esfuerzos de coordinación y sus resultados.

38 A una muestra de proyectos que se enumera en el anexo 2.2.7, en los que se accedió fundamentalmente a informes finales, y de una parte de los expedientes de Marruecos, donde la información analizada fue de distinto alcance y amplitud.

39 De hecho, es más fácil encontrar información valiosa en este sentido en las publicaciones sobre intervenciones concretas del PP>D, a cargo de alguna de las OTC. Sin embargo, éste es un esfuerzo más o menos puntual que queda a la iniciativa de cada país y que no permite hacer análisis sistemático sobre el programa en su conjunto.

5.2.1. Armonización con otras Agencias o con instituciones internacionales

Como ya se mencionaba en el capítulo anterior, la armonización con unos y otros ha sido muy escasa, si es que ha existido en algún grado⁴⁰. De hecho, el discurso general es que no hay otras agencias que intervengan en el ámbito del patrimonio, aunque es cierto que suele añadirse: al menos no las hay que trabajen como lo hacemos nosotros. No se ha hecho un análisis específico del modelo de trabajo del resto de las agencias, pero las menciones que se han recopilado respecto del trabajo que se estaba haciendo suelen incorporar una mirada desde otro sector, en el que se tenía en cuenta, además, la visión patrimonial. A título de ejemplo pueden mencionarse los siguientes:

- Las instituciones del 'Plan Aldeas' (Guatemala) están trabajando desde 2009 con financiación de la UE en un proyecto de planificación urbana participativa, en el que se confeccionan censos de algunas comunidades de las que no se tenía más información que su límite físico.
- La GIZ están trabajando en revitalización de barrios en ciudad de Guatemala, a partir de la identificación de la población en riesgo con lugares específicos. Según los informantes, también ha trabajado en un programa de "recuperación histórica" de los edificios del casco histórico.
- US-Aid intervino en la elaboración del plan maestro del parque de Tikal, en referencia a la conservación del patrimonio cultural y natural y en consonancia con las actividades sociales en el entorno. Este proyecto tuvo lugar en los primeros años 2000.
- La JICA, por su parte, también ha intervenido desde una perspectiva más puramente patrimonial, con la construcción del Centro de Conservación e Investigación del Patrimonio Cultural, en el Parque Nacional Tikal.

Se han detectado otras intervenciones, pero son considerablemente anteriores al ámbito temporal de la evaluación. En todo caso, el PP>D no parece haber establecido conexiones en ninguno de estos casos, a pesar de que la experiencia de la CE podría haber sido muy útil para los nuevos proyectos⁴¹.

40 En el caso de Bolivia, por ejemplo, existió la mesa de donantes del sector patrimonio y una participación conjunta de la CAF en las escuelas taller.

41 Eso no significa que no haya actuado como informante en alguno de los procesos. Así figura, por ejemplo, en el Plan Maestro elaborado por US-Aid.

La falta de armonización con otros donantes e instituciones multilaterales no es un problema que pueda achacarse únicamente al PP>D, el problema es que en este caso una parte importante de los discursos muestra una escasa conciencia de la existencia de otros agentes actuando en el mismo terreno. Especialmente en lo que se refiere a otras agencias de cooperación, prácticamente no se reconoce su actuación o se les percibe como "oportunistas" que ocupan espacios que habían sido abandonados previamente por la agencia.

Una cuestión diferente son las relaciones con organismos internacionales que, al nivel de los países, se identifican como escasas, poco relevantes e, incluso, basadas en relaciones y voluntades individuales⁴².

5.2.2. Coordinación con otras intervenciones de la Cooperación Española

El siguiente nivel de coordinación se refiere al que puede existir con otros agentes de la Cooperación Española, o con otras instituciones españolas que actúan en el mismo ámbito geográfico. En este caso, sí se encuentran algunas experiencias de coordinación, especialmente con representantes de la cooperación descentralizada, y sobre todo en aquellos casos en los que se compartía sede en el país. Entre los ejemplos encontrados se encuentran los siguientes⁴³:

- En varios países se mencionan los convenios con el Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico

42 A nivel de país, sí se mantienen algunas relaciones con UNESCO, que ha actuado ocasionalmente como socio local en algunas actuaciones detectadas en Haití o Guatemala, por ejemplo. Así mismo, la sede de AECID también mantiene relaciones con esta misma organización. El ejemplo que ha surgido reiteradamente es el apoyo de la AECID al Fondo Africano de Patrimonio Mundial promovido por UNESCO que tiene como finalidad la disminución de la infrarrepresentación de lugares africanos en la Lista de Patrimonio Mundial. Este Fondo realiza inventarios nacionales, presenta candidaturas a la lista, capacita a especialistas en patrimonio y realización proyectos de conservación de bienes inscritos y de modernización de su gestión. La contribución española ha consistido en el apoyo financiero a la formación en preparación de solicitudes para la inscripción y diversos programas de conservación, así como a los gastos de funcionamiento del Fondo. En los documentos consultados se menciona también el compromiso de incorporar a un experto español en patrimonio cultural en la sede del Fondo, pero no se ha podido constatar que este compromiso llegara a materializarse.

43 No se cuenta con referencias específicas del momento en el que tuvieron lugar estas experiencias de colaboración –o estos intentos de experiencias por lo que algunas de ellas pueden haber tenido lugar con anterioridad al periodo considerado en la evaluación. Sin embargo, se ha considerado relevante incluirlas, al menos con fines informativos.

(IAPH) de la Junta de Andalucía, que surge en 2010 como resultado del Congreso Internacional de Patrimonio y Desarrollo, organizado por el IAPH y las Universidades Politécnicas de Madrid y Valencia. Estos convenios se suscribieron de manera centralizada en la sede de la AECID y se gestionaban fundamentalmente como un programa bilateral directo de la Junta con las instituciones de los países socios. Su actividad fundamental fue el asesoramiento sobre inventarios, especialmente en Centroamérica –en Nicaragua, por ejemplo, si bien en Bolivia se menciona también la existencia de pasantías para profesionales locales que se coordinaban desde la OTC.

- El algún país –por ejemplo, Ecuador se contaba con apoyo de la Comunidad de Madrid para algunas actuaciones específicas de carácter patrimonial. Según la información recogida, la OTC era la responsable de buscar la complementariedad de las actuaciones desarrolladas por ellos, puesto que en una misma intervención se llegaron a concentrar fondos de ambas instituciones.
- En Paraguay se ha cooperado con arqueólogos de la Comunidad de Madrid, con el Instituto de patrimonio Histórico Español y con la Universidad de Valencia. Se reconoce que estas instituciones han sido una ayuda útil en las intervenciones en que han participado.
- La Junta de Andalucía ha sido muy activa en los programas de vivienda, especialmente en Centroamérica. Se incluye a continuación la experiencia de colaboración que ha tenido lugar en Honduras, donde la relación entre ambas instituciones sí es habitual.

Allí [en Ojojona] han confluído no solamente fondos de AECID sino fondos de la Agencia Andaluza de Cooperación. Y hemos hecho un programa integral y conjunto. Ellos han invertido ahí bastante más dinero que nosotros, [...] han restaurado varios edificios, varias calles y nosotros hemos hecho vivienda [...]. Además de la parte física estaba la parte de contenidos, que también el Centro Cultural les ha apoyado.

- El caso de las intervenciones en el municipio de San Juan de Ojojona en Honduras son una buena mezcla de cooperación y articulación interinstitucional y de programas. Las entidades que participaron fueron: el Programa de Gestión Urbana, de AMHON, la Asociación de Municipios de Honduras, el Programa de Fortaleci-

miento de la Gestión del Patrimonio Cultural con el Instituto Hondureño de Antropología e Historia, el Programa de Fortalecimiento del Régimen Municipal de AECID, el Programa Nacional de Escuelas Taller de CONEANFO y todo ello con la coordinación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional y para el Desarrollo.

- La Universidad Politécnica de Valencia lidera en Guatemala un proyecto de recuperación de la ciudad maya de La Blanca, que ha venido desarrollándose durante 10 años y en el que participan también dos universidades guatemaltecas. En el pasado recibieron financiación desde el PCI, aunque la mayor parte proviene del Ministerio de Cultura de España, dentro del programa de excavaciones en el exterior. Su relación con la OTC es escasa.
- Existió un convenio entre la OTC de Bolivia y el Consorcio de Santiago de Compostela, que permitió durante años facilitar intercambios de profesionales y desarrollo de pasantías para el personal local.

Hay instituciones, como el IAPH antes mencionado que reconocen que *“el contacto con el programa fue un aprendizaje importante para entrar en el mundo de la cooperación. Nos dio muchas claves de cómo hacer las cosas, como por ejemplo lo fundamental que eran los procesos de transferencia”*. De todos modos, la mayor parte de la relación con la AECID pasó por su interlocución con la responsable del PP>D en la sede, aunque hubo también contacto con alguno de los responsables del PP>D en terreno, en concreto en Nicaragua.

Existe también un convenio con la Universidad Politécnica de Valencia (UPV), que cuenta con un Centro de Cooperación para el Desarrollo que da la posibilidad de hacer prácticas a estudiantes de fin de carrera o fin de máster en actuaciones del PP>D. El programa de prácticas comenzó hace 4 años y, desde entonces, el PP>D ha recibido a un total de 10 personas, fundamentalmente en países centroamericanos.

Para terminar, en relación con las alianzas público-privadas, la AECID tiene suscrito un convenio con la Fundación ACS desde el año 2007. En el marco de esta colaboración, se realizan diversas actividades, entre las que destacan:

- Encuentros anuales en Latinoamérica con una representación de instituciones nacionales vinculadas con patrimonio, turismo y transporte.

Entre los resultados de estos encuentros destaca la creación de la Red Iberoamericana de Accesibilidad Universal en patrimonio urbano y natural, urbanismo y edificación.

- El patrocinio del Premio de Accesibilidad Universal Reina Sofía para Municipios Latinoamericanos (actualmente, premio Reina Letizia), así como en el Premio Reina Sofía de Conservación y Restauración.
- Otra de las actuaciones que se enmarcan en el convenio es el análisis de determinados proyectos de rehabilitación que el PP>D ejecuta en los países, desde el punto de vista de la accesibilidad, bien sea antes o durante el proceso de ejecución. Hasta el momento, se ha realizado el análisis de accesibilidad física en 3 intervenciones del PP>D.
- Finalmente subrayar que este marco de colaboración ha posibilitado la celebración en 2013 del I Seminario de Cultura y Desarrollo.

A pesar de los ejemplos aquí contenidos, no parece existir –salvo excepciones una voluntad de colaboración y coordinación que se traduzca en relaciones sistemáticas y que cuenten con el mínimo grado de institucionalidad como para que no se reduzca a la simple voluntad individual de las personas que representan a cada una de las instituciones.

5.2.3. Coordinación con otras intervenciones de la AECID

Este aspecto ya ha sido abordado a la hora de analizar la coordinación interna en el marco de las OTC. Es decir, entre el PP>D y el resto de las actividades de la AECID en el país.

Existen casos de personas que trabajan en el PP>D y que tienen una auténtica voluntad de coordinación con otras unidades y ámbitos de actuación de la OTC. Pero incluso en estos casos se identifican dificultades que, por otra parte, no son exclusivas de este programa:

Yo creo que es muy difícil que proyectos que se han formulado aisladamente luego puedan complementarse. O tú empiezas a trabajar de una manera complementaria, con un enfoque territorial [...] y entiendes que tú puedes actuar, contribuir al desarrollo de una región desde distintos ámbitos y que todos se entrelacen desde el principio... Pero si tú has ido definiendo programas de una manera aislada,

aunque sea muchas veces [...] con la misma contraparte...

Y es que se han reunido unas cuantas declaraciones que hablan de las dificultades de coordinarse con carácter general, como un problema que transcurre al PP>D y que afecta a la mayor parte de las actuaciones, tanto en sede como en terreno. Aunque se han recopilado diferentes ejemplos, se ha escogido el siguiente, de manera ilustrativa.

[Desde otros sectores, la complementariedad] Se percibe como un proceso necesario, aunque no se aplica. Tiene que ver con las dinámicas, con las cargas de trabajo y exigencias del día a día. Hay una percepción de una necesaria complementariedad donde como equipo encontramos muchas dificultades [...]. Nuestras herramientas de trabajo siguen encajándonos en sectores, por lo que lo complementario es una cosa añadida... Y eso no es la complementariedad.

E incluso, hay alguna persona al frente de las actuaciones del PP>D que manifiestan que en ocasiones son otros agentes quienes no se lo ponen fácil, porque existe la percepción de que es un programa que no cuenta con espacios de complementariedad.

Sin embargo, también se encuentra un buen número de ejemplos que muestran esa voluntad de cooperación y complementariedad desde el PP>D. Se encuentran en Colombia, en Bolivia, en Honduras... se anuncian en Guatemala. Todos esos casos también se encuentran con dificultades, puesto que la coordinación y complementariedad es una tarea difícil. Pero el análisis de las declaraciones recogidas muestra una tendencia en esa dirección, aún no presente en todos los casos y no exenta de dificultades, pero existente.

Así lo declaraba uno de los responsables de programa, quien aludía –él también a los efectos de la reducción presupuestaria:

Una de las cuestiones que estamos tratando de mejorar es partir de acciones donde haya más de un sector, buscar la interseccionalidad. Esto se ha puesto de manera más clara con la reducción presupuestaria. Antes, con mucho más dinero, cada sector podía hacer acciones. Ahora si se mantiene esa línea de trabajo, el impacto va a ser muy pequeño.

5.2.4. Coordinación con otras actuaciones del ámbito de la cultura

El último nivel analizado se refiere a las relaciones del PP>D con otras actuaciones de la AECID en el ámbito cultural, ya sea porque se financien por otras vías –CAP, convenios ONGD, PCI, etc. bien porque sean desarrolladas por los Centros Culturales existentes en los países.

No se ha encontrado mucha información al respecto, pero sí puede afirmarse que, a pesar de que se han detectado algunos casos en los que se mencionan experiencias de apoyo y conocimiento entre el PP>D en los países e intervenciones financiadas por otras vías, el discurso más extendido es precisamente el contrario: que es difícil hacer un ejercicio de coordinación, porque en muchas ocasiones ni siquiera se conoce la existencia de estas intervenciones. De todos modos, las personas que trabajan en el programa consideran, en general, que no se les reconoce como propia la responsabilidad de dar coherencia a ese conjunto de actuaciones en el país.

En cuanto a la coordinación de las actuaciones del PP>D con las de los Centros Culturales, se han encontrado algunos casos donde quizá no pueda hablarse de estrictamente de colaboración, pero donde sí existe una relación habitual y una conversación fluida. Quizá el caso más claro de los que se han encontrado sea el de Bolivia, aunque también hay experiencias en Guatemala o en Honduras:

Desde el Centro Cultural se hace mucha sensibilización [...] y está siendo un referente. En Bolivia no existen espacios de debate sobre cuestiones de patrimonio [...]. El objetivo del Centro Cultural estriba principalmente en sensibilizar sobre patrimonio. Esta [...] es la conexión existente con el programa. [...] Yo lo entiendo como una plataforma para llegar al punto donde la cooperación tenga un componente de incidencia. Se invita a las asociaciones de vecinos, gente en el ámbito de salud. Esto nos está ayudando a ampliar la visión de que hay otros sectores que también tienen que decir sobre patrimonio, para apuntar a procesos de desarrollo real.

Es cierto que en Bolivia la responsable de patrimonio lo es también de cultura, por lo que entre sus responsabilidades se encuentra la articulación de la OTC y los sectores del MAP con el Centro Cultural, lo que constituye un caso único dentro del PP>D. En este marco, comparten objetivos dirigi-

dos a convertir el Centro Cultural en un espacio de reflexión y debate sobre patrimonio cultural del que carecía la ciudad de La Paz.

Pero no todas las experiencias son positivas. De hecho, también hemos encontrado algunas expresiones sobre la dificultad de trabajar con estas unidades, bien es cierto que se han producido en los casos en los que se detecta una mayor dificultad para trabajar de manera coordinada con cualquier otra dependencia o unidad.

5.3. Existencia de mecanismos para la generación de aprendizajes (CE.2)

Los mecanismos de generación de aprendizajes que se han considerado han sido tres: los intercambios de experiencias, la creación y fortalecimiento de redes y las relaciones sistemáticas con universidades o centros de investigación.

5.3.1. Encuentros para el intercambio de experiencias

De manera tradicional el PP>D ha organizado encuentros anuales de las personas que trabajaban en él tanto en sede como en terreno, cuyo principal objetivo era, precisamente, el intercambio de experiencias y el aprendizaje compartido. Hay que tener en cuenta que cuando comienzan los intercambios la cultura interna de la agencia de compartir experiencias y buenas prácticas era incipiente, por lo que, al menos hasta cierto punto, el PP>D comienza un camino en esta dirección.

[...] Encuentros anuales que hacían que el programa de Patrimonio tuviera idea de grupo, grupo que se encuentra, que reflexiona. Que es un poco lo que hacen los grupos de expertos sectoriales. [...] Las ventajas para mí son evidentes. Es decir, esa articulación o ese espacio que tenemos de debate continuo con nuestros colegas porque hay alguien que nos está uniendo, entre comillas, es muy importante porque nos permite articular reflexiones conjuntas, nos permite quizás construir espacios de encuentro.

Estos encuentros habitualmente tenían lugar en alguno de los centros de formación de la AECID y se organizaban en torno a un tema. Tras ellos habitualmente se lanzaba una publicación o, al menos, informes sobre aspectos específicos. En los

encuentros, además, se trataba de conocer experiencias exitosas que se hubiesen desarrollado en otros países⁴⁴, en la mayor parte de los casos en América Latina y Caribe, pero no siempre. Para tratar de determinar su alcance se ha analizado la asistencia de aquellos cuyas publicaciones se encuentran disponibles en la página web del PP>D. La sistematización de esa información está en la Tabla 5 que permite ver, por ejemplo, que la asistencia de personas de otras áreas geográficas es anecdótica.

Como puede verse, a ellos no acudían sólo responsables del programa o de los proyectos, sino que también participaban representantes de las contrapartes, lo que se muestra fundamentalmente por la presencia de representantes de diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental, local o de asociaciones de municipios), que representan un 36,6% de la asistencia de todo el período.

Sin embargo, se recoge como una debilidad de estos encuentros el hecho de que eran excesivamente endogámicos, lo que se sustenta en el hecho de que una buena parte de la asistencia corresponde a personal del PP>D, de las Escuelas Taller y de

las Oficinas de Gestión de Centros Históricos que fueron también financiados por el programa. En conjunto suponen casi un 46% de la asistencia del período, y eso excluyendo al personal del PP>D que acudía desde Madrid.

Otra de las debilidades que se mencionan es la falta de continuidad del trabajo desarrollado en los encuentros. Como excepción, se menciona el tema de accesibilidad universal y patrimonio, que fue objeto de uno de ellos y que ha contado con cierta continuidad a partir del convenio con la Fundación ACS, ya mencionado.

Pero también se encuentran muchas valoraciones positivas que consideran que los encuentros anuales del PP>D favorecían en gran medida el intercambio de experiencias y que, por ejemplo, se convertían en ocasiones en un instrumento de formación para el personal local con determinadas responsabilidades en el programa. Como declaraba una de las personas entrevistadas:

[...] Yo puedo decir que lo que yo sé, lo que hago ahora, se lo debo a todo este trabajo que hemos tenido en la cooperación española. Era una ca-

Tabla 5. Distribución de asistentes a los encuentros por perfiles

	Encuentro Dtores Locales del PP>D en Iberoamérica	VII Encuentro de Gestión de Centros Históricos	I Encuentro-Taller Paisajes Culturales	I Encuentro Ciudad y Desarrollo	VIII Encuentro de Gestión de Centros Históricos
	Feb. 2006	Jul. 2009	Oct. 2010	Jun. 2011	Nov. 2011
Directores PP>D	5	5	5	4	5
Directores pytos. PP>D	1	1	3	1	
Otros PP>D ⁴⁵	6		6	4	1
Directores ET	26		1		3
Directores Oficinas Centros Históricos / Oficinas protección...	12	3	3	2	7
Ministerios		4	3	1	3
Gobiernos municip., departamentales y asociaciones municip.	1	22	5	20	24
Universidad / centros investigación / centros tecnológicos			8	4	5
Sociedad civil (organizaciones)		3			1
Otros		4	5	4	6
Total⁴⁶	51	42	39	40	55
N. de África y Oriente Medio	2	2	1	--	--

Fuente. Elaboración propia a partir de informes de encuentros publicados en página web del PP>D.

44 No se puede hablar de buenas prácticas propiamente dichas, porque no habían sido sistematizadas y evaluadas como, por otra parte, ocurre habitualmente con otros encuentros de intercambio de experiencias, independientemente de cuál sea el sector que los organice.

45 Incluye a personal de AECID en terreno, vinculado por una u otra vía al programa (personal de los proyectos, asistencias técnicas, etc.).

46 No se han contabilizado entre los asistentes a las personas que acudían desde la sede de AECID.

pacitación constante, que no era dentro de aulas de una universidad necesariamente, sino que era con ese intercambio [...] de experiencias latinoamericanas, no necesariamente de la cooperación española sino experiencias europeas, de otros países. [...] En 1996 [...] una de las dificultades que tenía la cooperación española es que no había locales capacitados en el tema acá y 10 años después ya había una capacidad técnica.

Los resultados de la encuesta, aun siendo poco representativos, muestran una posición similar, con más de tres cuartas partes de respuestas que consideraban que sus instituciones se habían visto fortalecidas por la participación en intercambios de experiencias con otras instituciones en el marco de la colaboración con la AECID.

Los encuentros anuales han disminuido su periodicidad a partir de 2011, arrastrados por los recortes del presupuesto y, de hecho, son mencionados como un “valor perdido” por todas las personas entrevistadas que participaron en ellos. No obstante, se constata un esfuerzo para mantenerlos. De hecho, se celebró un encuentro en octubre de 2013, con motivo de la celebración de los 25 años de la AECID en el que, según las declaraciones recogidas, se trabajó durante 3 días para reflexionar sobre el PP>D y su proyección de futuro y en él participaron no sólo quienes han estado trabajando en el programa, sino también un buen número de representantes de las contrapartes. Sin embargo, no ha sido posible encontrar ningún documento que concretase los resultados obtenidos.

Para terminar, y aunque no forma parte del PP>D, se quiere mencionar el encuentro anual que se celebra desde 2007 en el marco del convenio entre AECID y a Fundación ACS, con el tema de la accesibilidad universal⁴⁷. En él participan entre 14 y 16 países, con una representación de instituciones vinculadas con el patrimonio, el turismo y el transporte⁴⁸. En estos encuentros se hacen talleres específicos de cara a sensibilizar sobre la accesibilidad y uno de sus resultados ha sido la creación de la Red Iberoamericana de Accesibilidad Universal en Patrimonio Urbano y Natural, Urbanismo y Edificación de la que se ya hablaba en apartados anteriores. La conformación de redes es, precisamente, el aspecto que se aborda a continuación.

5.3.2. Participación en redes

A partir de los testimonios recogidos no se aprecia la existencia de un diseño previo ni un acuerdo anticipado para proyectar la conformación de redes. Sin embargo, en la práctica sí que ha existido cierta participación y apoyo a algunas de ellas, según las declaraciones de las personas que han trabajado en el PP>D en los países en los que se ha desarrollado. Entre los ejemplos recogidos se mencionan la Red de Ciudades Patrimoniales de UNESCO o la Red Latinoamericana de Escuelas Taller, pero puede haber otros ejemplos de los que no se cuente con información.

Hay más ejemplos, sin embargo, de conformación de redes nacionales. A continuación se mencionan dos de ellos: la Red de Centros Históricos en Honduras, promovida por su Asociación de Municipios (AMHON), como resultado del apoyo de la AECID y la Red de Pueblos Patrimonio de Colombia, promovida por el Ministerio de Comercio del país y que se desea fortalecer desde el PP>D.

Existen también casos en los que se ha promovido la conformación de pequeñas redes de ámbito supranacional, como la red centroamericana que se constituyó para homologar criterios de cara a los inventariados de bienes patrimoniales. Sin embargo, se reconoce que éstas no cuentan con sostenibilidad en sí mismas –puede que ni siquiera su permanencia tenga demasiado sentido una vez alcanzado el objetivo que pretenden y que desaparecen de manera natural una vez que deja de haber recursos económicos para apoyarlas.

Siendo cierto lo anterior también lo es que el PP>D contó de manera tradicional con un cierto “sentido de red” entre las personas que trabajaban en él, al menos en América Latina. De este modo, los encuentros e intercambios entre profesionales han contribuido a crear una red informal de contactos que, según la información recogida, se mantiene activa.

5.3.3. Relación con instituciones académicas

Más allá de los convenios suscritos con la UPV o con la Universidad Politécnica de Madrid (similar al de la UPV) no han existido relaciones que cuenten con un cierto carácter estable ni sistemático con instituciones académicas y/o de investigación. Eso no significa que el PP>D no tenga vínculos con universidades españolas o latinoamericanas, pero

47 El último del que se tiene noticia tuvo lugar en abril de 2014.

48 La composición de la asistencia a estos encuentros no tiene el mismo perfil, por tanto, que los que se han mencionado anteriormente.

tienen lugar, más bien, en el marco de la celebración de encuentros, foros o conferencias. Así lo mencionan en Colombia, Nicaragua⁴⁹ o Perú, por ejemplo.

Más como posibilidad que como línea estable de colaboración se menciona la posibilidad de que las relaciones con universidades se utilicen como medio de mejora de la sostenibilidad, mediante la continuación de determinadas actuaciones, por ejemplo, o para contribuir a darles una mayor visibilidad a través de la edición y difusión de publicaciones. En este sentido se recogen declaraciones tanto en Nicaragua como en Bolivia y Honduras.

Por ejemplo se hace un plan de vivienda y se hace una publicación. Pero luego ya cae en el olvido y tiene que haber una continuidad. Por eso creo que es importante quizá habernos relacionado más con las universidades porque a veces estos procesos las universidades son las que se encargan más de gestionar el conocimiento, investigar, hacer tesis y tal. [...] Ahora que hay menos dinero para ejecutar, pues a lo mejor es el momento para trabajar más en ese ámbito.

6. LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA

La información contenida en este capítulo descansa fundamentalmente en la información recogida durante las visitas a los países, en otras entrevistas y en las respuestas dadas al cuestionario dirigido a las contrapartes además de un exhaustivo análisis documental. En uno de los casos se incorpora también el análisis de contenido, especialmente visual, de dos publicaciones recientes de la AECID.

6.1. Efectos del programa P>D sobre el fortalecimiento de las instituciones (EC.2)

El fortalecimiento de las instituciones se ha analizado utilizando cuatro elementos: la contribución

49 En Nicaragua también se menciona la celebración de un convenio con la facultad de arquitectura de la Universidad Nacional, con quien se han desarrollado, además, algunas actividades conjuntas.

del PP>D a la aprobación de normativa y herramientas de gestión, la incorporación de la gestión patrimonial como uno de los temas de la agenda de desarrollo local, la instalación de capacidades técnicas en las instituciones y el nivel de apropiación de los programas puestos en marcha y de las estructuras creadas.

6.1.1. Aprobación de normativa y herramientas de gestión

La actuación de la AECID en el marco del PP>D muestra con claridad la necesidad de fortalecer las instituciones que se ocupan de la gestión patrimonial mediante la elaboración y consolidación de normativa, planes y herramientas de gestión que permitan posteriormente la apropiación de esas funciones de manera sostenible. De hecho, la existencia de reglamentos de control urbano o de planes de manejo en las localidades ha sido requisito *sine qua non* para la intervención en esas mismas localidades, al menos en las últimas etapas de su desarrollo, que son las que han sido analizadas en esta evaluación.

Por su alcance requiere una mención aparte la Ley de Patrimonio de Bolivia aprobada en 2013, de carácter bastante amplio y que permite incluir una buena parte de cuestiones relevantes. La contribución del PP>D ha sido muy importante a lo largo de este proceso de definición normativa.

Lo más importante que se ha hecho ha sido la aprobación de la ley de patrimonio [...]. Y también una maduración, antes nadie sabía cómo ejecutar acciones. Creo que ahí está muy bien ubicada la cooperación. [...] El sistema nacional de registros y el sistema nacional de patrimonio monumental son [también] herramientas importantes en las que ha participado la cooperación. [...] Entonces junto con el reglamento, se va a incorporar todos estos temas a la ley.

La existencia de normativa por sí misma, sin embargo, no es suficiente, ya que requiere además de una voluntad política de aplicación y de la existencia de competencias suficientes para hacerlo. Las respuestas a la encuesta y la información recabada en las entrevistas muestran que la normativa desarrollada se aplica de manera mayoritaria. Por otra parte, empieza a reclamarse que aunque el marco legal para establecer y garantizar la protección del patrimonio cultural puede existir, no se cuenta con instrumentación adecuada o suficiente para la im-

Cuadro de texto 3. Normativas y herramientas de gestión promovidas por el PP>D

Producto / Resultado	Fuente
Se han establecido Planes Maestros en todos los lugares donde se ha intervenido. Además, se han aprobado ordenanzas y planes de manejo.	Evaluación 9 proyectos PP>D Perú
Se ha incidido en la aprobación de la ley de destugurización urbana y se ha apoyado el proceso previo de análisis social.	Entrevista responsable PP>D Perú
Planificación y gestión en materia urbanística Planes de ordenamiento urbano (POU) y proceso de elaboración de normativas Diseño del Plan de Gestión de los bienes patrimoniales misionales, en el que también se definen usos sociales. Programas de capacitación para la aplicación de los POU. Seguimiento y acompañamiento a los departamentos técnicos municipales en el proceso y elaboración de manuales de procedimientos técnicos. Apoyo y asesoramiento en la implementación de los Planes de Rehabilitación de las Áreas patrimoniales, con el fin de incidir en acciones de mayor impacto social.	Plan Misiones (2008-2009) (2010-2011)
Acompañamiento para la aprobación de la Ley de Patrimonio. Desarrollo de herramientas El Sistema nacional de Registros del Ministerio de Culturas. El Sistema Nacional de Monumentos, tanto para sitios declarados patrimonio mundial, como para los que puedan surgir, con inclusión del patrimonio inmaterial.	Ministerio de Culturas de Bolivia
Elaboración de inventarios ⁵⁰ Sistematización, actualización y operatividad informática del Inventario de Bienes Culturales Inmuebles de El Salvador (IBC) (2009) Elaboración Inventario Patrimonio Cultural de la Mancomunidad de Colosuca (2009) Inventario nacional de bienes culturales e inmuebles de Nicaragua (2008-2014)	Mapeo de intervenciones

Fuente. Elaboración propia.

plementación de planes de manejo que aterricen en instrumentos que permitan responder a los nuevos retos que se plantean (especulación urbana, gentrificación...).

Sin embargo, este es un aspecto en el que se ha trabajado desde una variedad de intervenciones desarrolladas en el período. A título de ejemplo, se incluye el cuadro de texto 3 que sintetiza los logros obtenidos en la materia en los proyectos que ha sido posible analizar o que se recogen en las evaluaciones que se han llevado a cabo en el período y a las que se ha tenido acceso.

A pesar de sus limitaciones, las respuestas de la contraparte a la encuesta van en el mismo sentido, ya que hay un amplio acuerdo respecto a la contribución del programa para que sus instituciones dispusiesen de estrategias y planes maestros orientados a una mejor gestión del Patrimonio, así como en relación con su contribución al fortalecimiento institucio-

nal de la institución. Sin embargo, el fortalecimiento institucional requiere también otros elementos como los que se van a mencionar a continuación.

6.1.2. Incorporación del Patrimonio a la agenda local

Esta cuestión se encuentra muy vinculada a la sensibilización en relación con la importancia del patrimonio cultural y de su gestión sostenible, tanto en el nivel de la ciudadanía como especialmente en el de las instituciones y sus responsables políticos. En lo que se refiere a estos últimos, ha sido un proceso paulatino de comprensión y de asunción de su importancia, especialmente en lo que se refiere al potencial que el patrimonio cultural puede tener para su desarrollo futuro, sobre todo en relación con el turismo. Una de las consecuencias posibles es la incorporación de esta cuestión a la agenda local.

La información recogida en relación con esta cuestión no es concluyente, pero muestra que en general se producen algunos problemas para conseguir la integración, puesto que aún no se encuentra muy extendida la comprensión de su importancia en las instituciones, además de las dificultades presupuestarias que han de enfrentar. Sirva como ejemplo la evaluación realizada en 9 proyectos del

⁵⁰ Curiosamente también se ha abordado la elaboración de inventarios de distinto tipo y alcance por vías diferentes al PP>D. Como ejemplos pueden mencionarse el del patrimonio arqueológico de la cuenca del ued Nun (Marruecos) y el del patrimonio ambiental y cultural tangible de la población afrodescendiente e indígena del Chocó (Colombia), ambos a través de CAP. Se han identificado también proyectos más vinculados a la investigación (PCI) en relación con inventarios en Brasil, Marruecos y México.

PP>D en Perú (2007-2011), en la que se afirma, en dos lugares diferentes:

"La gestión del Centro Histórico sigue sin ser una prioridad dentro de la agenda municipal de las autoridades locales y de esta manera, la participación de las instituciones, para un trabajo coordinado, se ha visto limitado."

"No obstante, y pese a los logros descritos, se deduce la insuficiente integración de los procesos en las estrategias propias de las instituciones públicas. Por ello, hasta el momento no se cuenta con un modelo de gestión replicable que sea asumible por las municipalidades distritales y que se adapte a sus condiciones de presupuesto, necesidad y prioridades." (caso del Valle del Colca).

Los datos de la encuesta indican también un menor acuerdo en relación con la incorporación del patrimonio en las agendas, especialmente en las locales (algo más de la mitad de las respuestas). Pero si la integración en la agenda política es una de las líneas de llegada, hay que pasar previamente por otras etapas, empezando por la configuración del discurso político.

[El PP>D] Vino a hacer visible la importancia de lo patrimonial [...] porque se le nombró [...] El nombrarlo lo vino a poner en primer plano, eso es importante, haber hecho evidente lo que estaba ahí.

[...] A nosotros [Alcaldía] nos abrieron ese interés, de que el porvenir de este pueblo había que buscarlo, porque no estaba establecido. Y empezamos a ver cuál es, con que contábamos, mirarse a sí mismos. Y vimos que teníamos, pero que estaba escondido, subterráneo. Si no es por la Cooperación Española, y por el Programa que se creó, no descubrimos las bellezas que tenemos. Eso es.

Pero también se encuentran casos de éxito en los que los responsables políticos de las intervenciones han asumido la importancia de la incorporación del patrimonio en su propia agenda. Es el caso, por ejemplo, de Comayagua, donde se desarrolló un Plan Estratégico Cultural de la ciudad durante las últimas fases de la intervención con el objetivo de que se convirtiese en la política cultural de la ciudad, y todo ello con el apoyo decidido por parte del alcalde.

Pero la clase política no es la única que ha asumido la responsabilidad patrimonial como propia, sino que la ciudadanía ha de admitir que existen reglas que hay que respetar en un terreno que antes quedaba exclusivamente a su voluntad. Asumir el coste político que pueda tener el mantenimiento de las normas es algo que también ha estado dispuesto

a hacer alguno de los políticos, especialmente en el nivel local.

Eso no significa que no queden cosas por hacer. Por ejemplo, hay instituciones de mayor tamaño en las que la sensibilización puede concentrarse únicamente en un departamento o una dirección, por ejemplo, que se convierten en abanderados de este discurso. En esos casos, la debilidad puede ser muy grande y la insistencia incluso contraproducente, porque acaban siendo vistos como un problema.

Hemos sido la piedra en el zapato. Antes nadie quería saber nada de nosotros, pero [...] ahora vienen y nos consultan; hemos empezado a conseguir que nos vayan tomando en cuenta. [...] Pero sí acaba siendo la Dirección de Patrimonio la que defiende estas áreas, acabamos siendo vulnerables [...] y el tema de la preservación un estorbo.

Incluso en las intervenciones donde se detecta una mayor identificación con el patrimonio puesto en valor y un mayor convencimiento de la necesidad de gestionarlo sosteniblemente siguen produciéndose problemas. Y los resultados no son tan satisfactorios en este aspecto en todas partes. Sin embargo, sí que puede afirmarse que el PP>D ha tenido efectos claros sobre la identificación por parte de los responsables públicos de la importancia de su patrimonio cultural para el desarrollo en los territorios donde se desarrollaban las intervenciones y que ha sabido aprovechar y potenciar la evolución que estuviese experimentado el país socio por sí mismo.

6.1.3. Capacidad técnica

Como se ve en diferentes lugares de este informe existe un reconocimiento bastante amplio en los países sobre la incidencia que ha tenido el PP>D sobre el fortalecimiento de la capacidad técnica en el campo patrimonial en los países donde ha intervenido, normalmente mediante la realización de cursos de capacitación. Pero hay que preguntarse también es en qué medida las instituciones que han participado en los proyectos financiados por el programa han salido fortalecidas en términos de capacidades específicas relacionadas con la gestión del patrimonio.

Se encuentran estrategias diferentes para lograr este efecto de fortalecimiento de las capacidades.

Ya se ha visto que una de ellas pasa por el apoyo al desarrollo de normas y/o herramientas de gestión que pasan a formar parte de los activos de las instituciones con las que se trabaja. A continuación se menciona alguna otra:

- En algunos lugares, se ha apoyado⁵¹ la incorporación de recursos humanos especializados a las estructuras públicas, normalmente municipales. Ello ha ocurrido, por ejemplo, en la Chiquitanía, en los proyectos de Centros Históricos de Perú o en el Valle del Colca.
- En otros, como en la Colosuca, se ha acordado la prestación de este servicio de manera compartida por parte de los municipios que integran la mancomunidad, reservándose los ayuntamientos únicamente las actividades que se sienten capaces de asumir.
- Finalmente, como se decía, en otros lugares se recurre a los procesos de capacitación con el objetivo de fortalecer las competencias en ese ámbito. Se encuentran bastantes ejemplos de este tipo, si bien en numerosas ocasiones constituyen esfuerzos puntuales de resultados menos predecibles. La evaluación de las intervenciones en Ojojona (Honduras), sin embargo, menciona específicamente que el proyecto permitió generar capacidades en las entidades locales para la gestión de su patrimonio. Algo similar se menciona en el proyecto de 'Red de Oficinas del Historiador y del Conservador de Cuba' muy centrado en la generación de capacidades por distintas vías, entre ellas la capacitación⁵²

Se utilice una estrategia u otra, todas estas vías tienen capacidad para fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones con las que trabaja el programa. Aunque no se cuenta con información totalmente contrastada al respecto, la mejor vía parece ser una combinación de los elementos que se han ido mencionando en este apartado.

La percepción de las personas a las que se ha entrevistado o que han contestado la encuesta, por otra parte, es coincidente con la incidencia que el PP>D ha tenido sobre las capacidades técnicas de los recursos humanos del país, si bien en este caso se suele mencionar otras vías de desarrollo

51 Este apoyo no necesariamente supone la financiación de los salarios de estos técnicos, aunque con cierta frecuencia sí que se asume al menos una parte de su coste.

52 Curso en línea organizado por la Universitat Oberta de Catalunya que, sin embargo, hubo de enfrentarse a problemas durante su desarrollo (problemas de conexión).

de competencias, que serán mencionadas en otros capítulos de este informe.

6.1.4. Apropriación de estructuras y programas

El último de los aspectos considerados en términos de fortalecimiento institucional es la apropiación de estructuras y programas, es decir, su integración en las instituciones que tienen encomendadas las competencias de la gestión patrimonial. En este tema se encuentran experiencias de todo tipo en función del país e, incluso de los diferentes lugares en los que se trabaje en cada uno de ellos.

Por ejemplo, en **Bolivia** se cuenta con tres casos con características distintas: en Potosí no se logró la integración de la Oficina del Centro Histórico, a pesar de que se había aprobado la reglamentación que la regulaba. En Sucre, por su parte, la alcaldía asumió la Oficina como una unidad municipal, aunque su rol no está claramente definido, lo que en ocasiones genera dificultades (a la hora de aprobar su presupuesto, por ejemplo).

Finalmente en la Chiquitanía aún se está desarrollando el proceso. En este caso, factores como la incorporación del gobierno departamental en 2010 abre nuevas posibilidades, ya que ofrece una institucionalidad más sólida. Además, la Ley Departamental reconoce al Plan Misiones como el único ente técnico para la gestión del patrimonio misional, lo que es otro factor de sostenibilidad potencial.

En **Honduras** existen dos intervenciones especialmente susceptibles de ser transferidas: las llevadas a cabo en Comayagua y en Colosuca. Según la información recopilada, en Comayagua se produjo un proceso de apropiación completo. Sin embargo, es la segunda experiencia la que se ha analizado específicamente y, además, es una experiencia interesante, por lo que tiene de error inicial que puede ser posteriormente reconducido.

Aquí se creó una barrera. Aquí estaba la Mancomunidad de Colosuca pero dentro de ella había una unidad técnica creada por la cooperación [...]. La gente la visibilizaba como la Cooperación Española. [...] Con ella se ejecutaron varias subvenciones. [...] Cuando desaparece, entonces la gente queda con la duda de [a quién pertenece] la nueva unidad [...]. Pero ya en los últimos cinco años esto se ha arreglado [...]. Se

logra meter dentro de la estructura de la mancomunidad y es cuando se asume el rol como mancomunidad [...]. Entonces la gente empieza a visibilizar el tema de mancomunidad y se empieza a trabajar que el financiador era Cooperación Española pero que el ejecutor y el responsable de gestionar y conservar el patrimonio es la mancomunidad.

A continuación (cuadro de texto 4) se proporciona información sobre algunas de las experiencias sobre las que se ha podido conseguir información en relación con la integración de estructuras que fueron apoyadas por el programa en las instituciones públicas competentes.

Para terminar, la mayoría de las instituciones que han sido entrevistadas afirman que el PP>D ha actuado como un facilitador, un impulsor, al tiempo que un promotor de procesos de articulación que no se habrían dado si la intervención del PP>D no se hubiese producido.

6.2. Resultados clave de contribución del Programa P>D al desarrollo de los países socios (EC.3)

Entre los resultados clave que podrían estar asociados al P>D y siguiendo su modelo lógico, se han incluido los de generación de actividad económica, mejora de las condiciones de habitabilidad, incremento de la sensibilización y participación ciudadana. Se analiza también la posible ocurrencia de efectos no previstos.

6.2.1. Generación de actividad económica

El discurso mayoritario es claramente afirmativo –el PP>D ha contribuido a la generación de actividad económica pero poco preciso a la hora de especificar en qué se concreta la mejora económica registrada. Es cierto que en algunas de las experiencias analizadas hay una práctica unanimidad entre los agentes entrevistados –unanimidad que se hace más relevante cuando proceden de instituciones diferentes, pero también lo es que no pasan de ser afirmaciones generales.

A continuación se va a hacer un breve repaso por los principales resultados recogidos en relación con la generación de actividad económica.

Los resultados del PP>D sobre la **actividad turística** son uno de los más fácilmente perceptibles por parte de las personas entrevistadas (los resultados de la encuesta van en el mismo sentido). Una vez que se interviene en un espacio, “*que se pone bonito*” y que se da una cierta difusión de las intervenciones, la afluencia de visitantes se incrementa y se generan ingresos adicionales. En los países puede haber determinadas experiencias que todo el mundo menciona (como Comayagua en Honduras o Antigua en Guatemala), si bien en alguno de estos casos ya existía un flujo previo de visitantes, por lo que quizá la diferencia no se percibe de manera tan acusada.

Caso diferente son aquellos lugares donde las intervenciones “han puesto en el mapa turístico” a las localidades donde se ha intervenido. Los casos

Cuadro de texto 4. Experiencias de estructuras financiadas por el programa P>D que fueron asumidas institucionalmente

Paraguay	La Oficina del Centro Histórico de Asunción es la primera en ser asumida por el municipio. Sin embargo, [...] las ciudades del interior tienen pocos medios, así que en [...] unas ciudades las oficinas se han integrado y en otras no. [...] Lo que sí que se ha logrado (en todas) son los planes de regulación, por lo que ahora las casas no se pueden tirar, etc. Pero no hay presupuesto para mantener, para dar continuidad a las acciones.
Nicaragua	Siempre se insistió en que las oficinas no fueran al margen, y que estuvieran en la lógica de la municipalidad. [...] En 2007-2008 las oficinas se asumen orgánicamente [y aún se mantienen]. En León y Granada han cambiado el nombre [...]. En el caso de Masaya fue un apoyo puntual, es una ciudad que no tiene mucho patrimonio material
Honduras	Las Oficina Técnica de Comayagua forma parte de la municipalidad desde que finalizaron las intervenciones y en Ojozona se ha creado una Oficina de Control Urbano que es utilizada tanto por el personal y las autoridades municipales como por la Asociación de su Centro Histórico.
Colombia	Se intervino en 2 de los 4 principales centros históricos (Mompox y Popayán). No se generaron oficinas específicas, sino que se fortalecieron las secretarías de planificación, que están incluidas en el organigrama de las alcaldías, y son las encargadas de la gestión del patrimonio. Se dimensionó la dotación de quipos en función de la capacidad financiera del municipio y de su tamaño, incidiendo más en aquellas que cuentan con menor capacidad propia.
Perú	Ha habido avances en todas las ciudades donde se ha trabajado: hay gerencias de patrimonio estables en la estructura orgánica de los municipios y en algunos casos han apoyado mediante asistencias técnicas el diseño de la estructura municipal para la incorporación del patrimonio y de la cultura. También existe reglamentación en todos los casos que, de hecho, es elaborada desde las unidades de gestión.

Fuente. Elaboración propia.

más claros son aquellos donde la intervención no se realiza en un único lugar, sino que se desarrolla en un conjunto de poblaciones en una determinada área de manera que, de un modo más o menos formalizado, se genera un circuito turístico. (Por ejemplo, como resultado de la intervención del barrio indígena de Sutiaba (en León, Nicaragua) se estructuraron hasta 6 rutas turísticas).

En algunos lugares –como las misiones jesuíticas de la Chiquitanía en Bolivia o los municipios en torno al lago Atitlán en Guatemala, el flujo turístico ya existía, como ya se decía, pero hay otros donde la diferencia ha sido mucho mayor, al menos a tenor de lo expresado por las personas entrevistadas. Es lo que ocurre, por ejemplo, con la intervención de la Colosuca en Honduras.

En materia económica ha sido un despegue enorme. [...] Se constituyeron la Cámara de Comercio y la Cámara de Turismo. Hay restaurantes, hoteles, bares y eso ha generado bastante empleo que ha ayudado muchísimo. [Relacionado] con el patrimonio hay un flujo de turistas bastante grande. [...] Hoy los alcaldes también venden turismo rural, como una medida de poder fortalecer la economía de las familias.

Eso no significa que los procesos de desarrollo turístico se encuentren consolidados. La información recogida, de hecho, permite identificar importantes debilidades que persisten en algunas de las zonas intervenidas. Pero al menos se ha puesto en marcha una evolución positiva en el sentido de incrementar –e incluso hacer despegar la actividad turística.

Se han generado asociaciones de empresas vinculadas al turismo –por ejemplo, en la Chiquitanía lo que es señal inequívoca de que se está produciendo la **creación** de empresas y, sobre todo, **microempresas**, que aún cuentan en muchas ocasiones con un alto grado de informalidad. Más allá de los establecimientos hoteleros lo que se ha fomentado en mayor medida es la producción y venta de artesanías y la apertura de pequeños restaurantes o de pequeños comercios. Se obtienen declaraciones que claramente vinculan la creación de estas empresas con la intervención del PP>D y el cambio de percepción que se produce como resultado, que se identifica como una oportunidad de generación de ingresos.

Ha habido pequeñas iniciativas donde, claro, la transformación de un centro lo que te lleva es que, por ejemplo, [la ciudad] ha creído, y lo está aplicando como nunca, que recuperar o vivir en una casa en el centro histórico, o tener un hotelito en el centro histórico recuperando la estructura, es un plus porque el turista sí que quiere alojarse en una casa colonial y no en un hotel impersonal. Y eso en [la ciudad] es evidente, pero no parte de políticas globales.

Es decir, no es tanto que en el marco de las intervenciones se incluya una línea específica de fomento de la actividad económica, como que el incremento de la conciencia del valor de lo que se posee permite obtener o mejorar rendimientos económicos específicos. Pero eso no significa que nunca se programe esta línea de actividad en los proyectos del PP>D. En el cuadro de texto 5 se incluyen algunos ejemplos.

Cuadro de texto 5. Actividades de promoción de la actividad económica

<p>Plan Maestro del Centro Histórico de Comayagua 2006-2007</p>	<p>El trabajo para el desarrollo económico local se realizó a través de talleres. Por ejemplo: Seminario sobre desarrollo económico local, como proceso de transferencia del Programa al instrumento de desarrollo socio-económico del municipio. Capacitación sobre desarrollo económico local para alcaldes y directivos de instituciones locales. Patrocinado por AECID y GTZ (actual GIZ). Fomento de economía local, basado en experiencias de municipios de Nicaragua. Se realizó un viaje para conocer experiencias de gestión.</p>
<p>Plan Misiones (Chiquitanía), período 2009-2011</p>	<p>Se trabaja con el objetivo de crear fuentes de ingreso estables en materia de artesanías históricas. Para ello se realizaron estudios de mercado y comercialización de los primeros productos. También se han creado 3 centros de producción artesanal, coordinados con los gobiernos municipales y las organizaciones artesanales locales. En este marco, se han realizado capacitaciones en manejo económico, de microempresas y otros aspectos técnicos.</p>
<p>Alcaldía de León (Sutiaba) Nicaragua 2010-2011</p>	<p>Se ha tratado de fortalecer el tejido socio-económico, promocionando la gastronomía tradicional, con objeto beneficiar a mujeres emprendedoras. Para ello se realizaron las siguientes actividades: confección de un inventario gastronómico (con participación de las mujeres), capacitación en planes de negocio, participación en ferias de Managua (Feria de la Papa y el Maíz). Se proporcionaron cocinas ecológicas a las mujeres y se promovió la I Feria gastronómica de comida navideña tradicional de Sutiaba.</p>

Fuente. Elaboración propia a partir del análisis de expedientes.

Cuadro de texto 6. Algunas experiencias de habitabilidad básica en el PP>D

Perú	Centro urbano de las ciudades en las que se intervenía, para abordar el problema de turgurización existente. Valle del Colca, con un modelo adaptado específicamente a las características de la zona.
Bolivia (Chiquitania y Sucre)	Se han llevado a cabo cuatro fases de intervención del Plan de Mejoramiento de Viviendas de la Chiquitania desde el año 2004 hasta el año 2009, con un total de 400 viviendas rehabilitadas. 4 fases de planes de viviendas en Sucre.
Cuba (La Habana)	Rehabilitación de un edificio de la Habana Vieja y distribución en 43 viviendas sociales, que queda posteriormente incluido en un plan de mantenimiento sistemático para evitar la aparición de nuevos síntomas de deterioro constructivo en las viviendas rehabilitadas.
Paraguay	Proyectos piloto de habitabilidad básica para 20 familias. Limitado alcance por no contar con presupuesto suficiente.
Nicaragua (Chinandega y León)	Construcción de 70 viviendas sociales por razones de emergencia (Junto con la Escuela Taller de Chinandega). Construcción de 8 viviendas de tipología tradicional para la reubicación de familias (Sutiaba)
Guatemala (Plan Aldeas de la Antigua Guatemala)	Mejora de las condiciones de habitabilidad y seguridad de 23 viviendas en la aldea de San Felipe de Jesús. El número de beneficiarios directos fue de unas 300 personas.

Fuente. Elaboración propia.

Habría que valorar si esta mejora del rendimiento económico no es sólo individual, sino que se traduce también en mejoras económicas para las instituciones que prestan servicios a la ciudadanía. Esa mejora suele producirse por la vía de una mayor recaudación de impuestos, por ejemplo, vinculada a una actualización catastral. Así lo describía uno de los alcaldes entrevistados.

El presupuesto nuestro era de 20 millones, de los cuales solo 8.7 era de ingresos propios y ahora tenemos para el 2015 la proyección de 23 millones de ingresos propios. [...] Pero ¿que se requiere para eso? Hay que ver la inversión. Cuando la gente entra a éste edificio y ve lo que tenemos contra lo que teníamos antes... Cuando va a las iglesias, van al mercado, entonces ven lo que se está invirtiendo. [...] Si no demostramos a Cooperación Española que estamos interesados en recaudar, en fortalecer institucionalmente al municipio, entonces no nos van a dar.

Sin embargo, no se cuenta con datos suficientes para poder estimar el grado de extensión de esos efectos (menos de la mitad de las respuestas a la encuesta a contrapartes, por ejemplo, manifestaban acuerdo en relación con este punto).

También se menciona como uno de los resultados en relación con la generación de actividad económica las mejores condiciones en las que pueden desarrollar su actividad comercial las personas que se encuentran en centros donde interviene el PP>D, por ejemplo, mediante la mejora de mercados o la recuperación de vías públicas. Hemos encontrado ejemplos en Guatemala, Nicaragua o Perú. Es cierto que las condiciones en las que se desarrolla la actividad mejoran considerablemente tras la intervención

y puede existir alguna relación con una eventual mejora de sus ingresos –por atracción de otro perfil de clientela, por ejemplo pero las declaraciones específicas al respecto son un tanto contradictorias. Ello impide constatar que se hayan producido efectos, más allá de la mejora inmediata.

6.2.2. Mejora de las condiciones de habitabilidad

Al hablar de la mejora de las condiciones de habitabilidad nos referimos específicamente a la mejora en viviendas individuales y, por extensión, a la mejora de los espacios urbanos comunes que les dan continuidad. El PP>D ha intervenido en un buen número de núcleos urbanos, con mejoras específicas en viviendas. Según la información recogida, estas intervenciones son las primeras en las que la ciudadanía es consciente de que el programa no se dirige sólo a recuperar “*lo bonito de la ciudad*”, las fachadas, sino que también puede mejorar sus condiciones de vida, interviniendo en sus casas. Y esto es especialmente cierto en el caso de los centros históricos, donde muchas veces se encuentran los edificios más degradados (cuadro de texto 6).

Los proyectos de mejora de vivienda son costosos, especialmente en entornos patrimoniales, lo que significa que en la mayor parte de los casos el número de beneficiarios directos es reducido, casi con un formato de proyecto piloto⁵³. Siendo esto así, en un entorno en el que las necesidades reales son mucho más amplias, se hace especialmente relevante utilizar criterios de selección adecuados.

53 Una excepción será el Plan de Viviendas de la Chiquitania, que ha alcanzado 400 viviendas

Hemos encontrado la utilización de dos tipos diferentes de criterios en un solo país, Bolivia: criterios sociales y criterios patrimoniales. Las citas que aparecen a continuación hacen referencia a ambos:

Teóricamente se intervienen las viviendas en peores condiciones. Pero las que tienen peores condiciones tienen también las peores condiciones legales, entonces no podemos resolverlo. Entonces realmente tampoco estamos llegando a lo peor de lo peor. [...] Ha sido uno de los obstáculos generalizados. [...] En la segunda fase ya han metido un abogado permanente que trabaja con ellos. Entonces agiliza los papeles y el papeleo en algunos casos.

Las viviendas que se seleccionaron tuvieron en cuenta la cercanía al conjunto de monumentos, se encontraban dentro del diámetro urbano seleccionado. Se tuvieron en cuenta en la selección el mal estado de conservación. Fueron elegidas por su localización y las familias que estaban emplazadas en sus terrenos.

Es decir, es difícil establecer un único criterio óptimo de selección, puesto que dependerá en buena medida del entorno inmediato donde se esté produciendo la intervención. A continuación se describe el sistema de selección en el caso del Valle del Colca, que supone la realización de varias fases, extraído del informe de evaluación de la iniciativa:

[...] Inicialmente se realiza una convocatoria pública en la Municipalidad Distrital involucrada, se realiza una presentación del proyecto y se indican las condiciones para poder acceder al apoyo (contar con documentación probatoria de la propiedad y compromiso de aporte). Posteriormente se realizan talleres de sensibilización, entrevistas, visitas a los inmuebles (incluyendo visitas sorpresa), etc., suponiendo un proceso de comprobación del nivel de interés y compromiso que tiene el poblador local y garantizando con ello la elección del beneficiario más pertinente.

Y este no es el único criterio a señalar. La evaluación de la intervención en Ojojona, ya mencionada, identifica varios factores que incidieron negativamente en el componente de vivienda. En concreto:

- No se establecieron condiciones formales contractuales con las personas beneficiarias.
- Los requerimientos o requisitos para participar fueron muy básicos lo que no permitió valorar la ayuda recibida por parte de algunos beneficiarios.
- Algunos presupuestos de la restauración de viviendas no coincidieron con la realidad en la ejecución, lo que encareció la obra.

- En el diagnóstico socioeconómico no se identificaron algunos problemas sociales de las personas seleccionadas que afectaron la ejecución.
- Una vez entregadas las viviendas rehabilitadas no se está dando seguimiento al uso que los beneficiarios dan a los inmuebles.
- No se rehabilitaron viviendas emblemáticas.

La intervención en vivienda, además, cuenta con algunos efectos indirectos que conviene reseñar, algunos de los cuales ni siquiera se encontraban previstos. Entre los que sí lo estaban podemos citar la creación directa de empleo que se vincula con el desarrollo de los proyectos⁵⁴. Eso sí, la encuesta indica que estos empleos desaparecen en su mayor parte una vez que la intervención finaliza, con lo que su mayor beneficio estriba en el incremento de los ingresos familiares durante el desarrollo de la intervención.

Otro de los efectos destacados en el caso de Bolivia fue que los Programas de Vivienda en Áreas Patrimoniales desarrollados a nivel local sirvieron de base para identificar la necesidad de contar con un Programa específico de Viviendas en Centros Históricos dentro del Plan Nacional de Vivienda de Bolivia, Programa que se alimentó de las lecciones aprendidas en las intervenciones de la Cooperación Española. De otro lado, los proyectos incorporan una dimensión inmaterial con una metodología muy vinculada a procesos de desarrollo social, cultural, económico, etc.

Se recupera la vivienda, la primera fase fue esa. En la segunda fase [...] empieza a investigar que la vivienda en La Chiquitanía es más que la vivienda, es más que los muros. Es decir, el espacio de la vivienda excede los límites de nuestra visión tradicional de vivienda. Y se empieza a investigar también que hay prácticas asociadas, por ejemplo, a la mejora del espacio público [...] en torno a fiestas, en torno a comidas colectivas... Y se decide incorporarlo como un elemento al proyecto. Y eso va generando una dinámica de [...] recuperación de bailes, fiestas, comidas que estaban asociados a esos espacios y a esos momentos; la necesidad de plantear que la vivienda no es una cosa aislada en el

⁵⁴ Es cierto que este efecto también podría vincularse a intervenciones más patrimoniales, pero se menciona aquí porque se cuenta con referencias específicas al respecto.

espacio sino que está conectada a un territorio y a un espacio un poquito más amplio.

Estos significados se encuentran muy conectados con cambios de otro tipo que serán descritos en capítulos posteriores.

Pero, como se decía al comienzo de este apartado, la habitabilidad básica pasa por mejoras colectivas que van a describirse brevemente a continuación. Por una parte, la mejora en viviendas suele ir acompañada de una mejora de los servicios básicos o de intervenciones complementarias. Es lo que sucedió, por ejemplo, en el caso de la aldea de San Felipe (Antigua Guatemala), donde la mejora en el equipamiento urbano y la gestión de los riesgos (que fueron dos fases que sucedieron a la mejora de las viviendas) permitieron solucionar el problema de deslaves que cada año afectaba al hospital nacional ubicado en el mismo emplazamiento.

Finalmente, la habitabilidad básica se refiere también a la mejora de espacios públicos que mejoran la calidad de vida de la ciudadanía de manera más amplia que las intervenciones en vivienda. Se encuentran intervenciones muy variadas de las que se van a enumerar algunos ejemplos:

- Adecuación de servicios, tales como redes de agua y de saneamiento, como se hizo en el Valle del Colca, junto a mejoras en accesibilidad y señalética. O de iluminación, ampliación de aceras, ocultación del cableado, etc., como se hizo en Potosí.
- Intervenciones de mejora de calles, con los resultados asociados de mejora de la seguridad y de crecimiento de la actividad económica asociada. Aunque hay ejemplos de este tipo prácticamente en todos los países, se destaca el caso de la Sexta Avenida de Ciudad de Guatemala, que se ha convertido en un polo de atracción de la vida social y comercial de la ciudad.
- Intervenciones en parques y otros lugares que se configuran como espacios de encuentro ciudadano, donde anteriormente existían bolsas de marginalidad y exclusión. En algunos casos, como en Ciudad de Guatemala, por ejemplo, el parque se dotó de recursos de ocio que pudieran ser utilizados por jóvenes del área.
- Recuperación de edificios para su conversión en mercados y otros espacios comerciales, donde suele ubicarse a vendedores (vendedoras, la mayor parte de las veces) informales, de modo que su trabajo se dignifique. En el Centro Co-

mercial Metropolitano de León (Nicaragua), por ejemplo, se ubicó a 115 vendedoras ambulantes.

Dos ventajas adicionales de las intervenciones en espacios públicos son que, de un lado, sirven de estímulo a las autoridades locales para extender la acción que se promueve a otros lugares y espacios. De otro, cambian la percepción de la ciudadanía respecto de su entorno, de manera que con frecuencia cambian los usos y el tratamiento que se les da, así como su identificación con él.

6.2.3. Incremento de la sensibilización y participación ciudadana

Los procesos de **sensibilización ciudadana** son largos y exceden el tiempo que constituye el alcance de esta evaluación⁵⁵. Por otra parte, parece claro que se está produciendo un proceso progresivo de toma de conciencia ciudadana sobre el valor de su patrimonio cultural, que sin duda es producto de un conglomerado de factores. Sin embargo, las actuaciones desarrolladas por el PP>D parecen haber tenido un efecto claro al menos en algunos lugares.

Se parte por reconocer que la sensibilización de la población en estos temas es prácticamente inexistente, especialmente en aquellos lugares cuya riqueza patrimonial es menos evidente. Eso significa que si se decide actuar en un determinado lugar, las resistencias que se pueden encontrar pueden ser tan grandes que dificulten mucho –o incluso impidan el desarrollo de las actuaciones.

Así que fue necesario dedicar una parte de la actividad precisamente a la sensibilización de la ciudadanía, con el objetivo de que no se pusiese a la defensiva hasta el punto de que impidiese las actividades que se deseaba llevar a cabo. Se realizaron campañas en las que, por ejemplo, se repararían materiales que ilustraban el tipo de actividades que se podían realizar en los bienes patrimoniales, campañas de rescate de pintura; se han organizado ferias para que se entienda el patrimonio, se ha trabajado en las escuelas, etc.

Uno de los ejemplos que cuenta con un mayor po-

⁵⁵ De hecho, parte de los testimonios recogidos en las entrevistas se refieren a periodos temporales más amplios que los de la evaluación. Sin embargo, se ha optado por tomarlos en cuenta porque permiten una mejor comprensión de la evolución.

tencial de efectos en el largo plazo es la confección de material escolar sobre la materia y, sobre todo, su inclusión en la malla curricular del sistema educativo. Ello se ha trabajado, por ejemplo, en la Chiquitania (Bolivia) o en Honduras, a través de su asociación de municipios.

El resultado es que en la actualidad se cuenta con una conciencia ciudadana de la importancia del patrimonio mucho mayor⁵⁶ –desigualmente repartida, eso sí que llega incluso a la situación de provocar protestas ciudadanas si se considera que puede estar en riesgo, tal y como ha sucedido ocasionalmente en Comayagua.

La **participación ciudadana** –de la que las protestas no dejan de ser una manifestación no ha sido un elemento presente siempre en el PP>D. Las razones para ello van desde la inexistencia de un presupuesto específico hasta una escasa cultura de la participación de las instituciones locales contrapartes e incluso de la ciudadanía. De hecho, se recoge algún caso en el que una menor participación inicial produjo problemas de resistencia que pudieron ser posteriormente solucionados, una vez que se abrió el circuito de decisión:

Acá se atacaba a la Cooperación. [...] Cuando aquí se aprueba el primer reglamento de la conservación del centro histórico, se socializó, pero a la gente no le interesó⁵⁷. Obviamente la gente reacciona mal cuando empiezan a ponerle ya la aplicación del mismo. [...] Es más, en el 2013 [...] van a exigirnos que quitemos el reglamento. Hasta con una campaña en los medios de comunicación radial y televisada [...]. Entonces les dijimos que eso no se podía hacer [...] pero que lo íbamos a dar la oportunidad de que se involucrarán en los procesos. Entonces [...] logramos que se revisaran los reglamentos. Los invitamos a todos. Se enviaron como 3000 invitaciones y solo llegaron 40. Al final de las revisiones sólo quedaron 2. Después de eso no han vuelto a mencionar nada del reglamento y lo están cumpliendo. Porque los llamamos realmente y como no participaron, hoy no pueden decir nada.

Esto remite a otras afirmaciones recogidas que indican que los niveles de participación real de la población son mínimos pero que, aún así, hay

que respetar su posibilidad de participar en el proceso. Un ejemplo de que no siempre se promovido esta participación se encuentra en la evaluación de Nueve Proyectos del PP>D⁵⁸ en Perú, donde se menciona que *“de manera muy tímida y sin capacidad en la toma de decisión se ha propiciado por parte de las municipalidades, la creación de estructuras ciudadanas (superintendencia, patronato y juntas de vecinos) insertas dentro de los organigramas municipales. Aunque estas estructuras disponen de la voluntad y de la capacidad técnica necesaria, no se les ha involucrado lo suficientemente para que puedan participar de los procesos relativos a la gestión y toma de decisiones en el centro histórico.”*

Esta evaluación, por su parte, no ha encontrado ejemplos de participación sistemática de la ciudadanía, aunque sí de algunos esfuerzos en proyectos específicos. Según las declaraciones recabadas, además, las diferencias en la incorporación de la participación ciudadana ha sido uno de los factores que ha incidido en el mayor o menor éxito de la apropiación de las Oficinas de Centros Históricos. Por ejemplo, Bolivia contó con tres Oficinas, dos de los cuales hubieron de enfrentarse a problemas en su asunción por parte de las autoridades municipales (Potosí y Sucre).

Se ha encontrado algún ejemplo –aunque escasos en los que la participación ciudadana ha tenido consecuencias en términos de mejora de las relaciones entre el propio colectivo que participaba en el proceso. Valga el siguiente ejemplo:

Después ya solo se trabajó directamente con las personas del mercado [...] casi un año. [...] De alguna manera los hemos logrado organizar, cosa que tampoco existía. [...] Pero lo poco que hemos logrado hasta ahora es que se ha logrado unir, han logrado hacer un comité y eso nos ha llevado de alguna manera a caminar para un mismo fin, cosa que antes no existía... Y lo hemos hecho con las mujeres, son las que nos han ayudado [...] más a trabajar, son las que nos dicen sí vamos, demos, yo le hago, yo le ayudo.

Pero un nivel de participación como el descrito no se produce en todas partes. A pesar de que la en-

56 Los resultados de la encuesta van en la misma dirección.

57 También hay versiones que afirman que inicialmente no se socializó y que eso produjo una fuerte contestación ciudadana.

58 Evaluación Externa de 9 Proyectos del Programa Patrimonio para el Desarrollo en el marco del Programa de Cooperación Hispano Peruana 2007-2011.

cuesta también muestra un alto grado de acuerdo con que el PP>D ha contribuido a una mayor participación de la ciudadanía, quedan dudas de si realmente se habla de participación en la gestión y toma de decisiones a nivel local.

6.2.4. Efectos no previstos

El último de los aspectos incluidos en relación con la contribución del programa al desarrollo de los países socios se refiere a aquellos que no estaban previstos y que han podido actuar en un sentido positivo –como se mencionaba un poco más arriba sobre la mejora de las relaciones en un mercado o negativo.

El principal de ellos es el de la **gentrificación**⁵⁹ que pueden experimentar los centros de las ciudades históricas cuando son recuperados. Este fenómeno ya es un hecho documentado en ciudades en las que el PP>D ha actuado durante años, tales como Cartagena de Indias y Mompox en Colombia o Antigua en Guatemala. Esto no significa que sea un efecto de la actuación del PP>D, pero sí que éste habrá sido uno de los factores coadyuvantes o, al menos, no se detecta que se haya desplegado una estrategia con el objetivo de sensibilizar sobre este riesgo a las autoridades correspondientes.

Esto no ocurre en todas partes, al menos por el momento. En Ciudad de Guatemala, por ejemplo, el centro histórico se encuentra muy deprimido y prácticamente despoblado en la actualidad, así que las actuaciones de recuperación que se llevaran a cabo podrían repoblarlo, más que desplazar a su población. Volviendo al ejemplo de Antigua, el Plan Aldeas ha tratado de trabajar con la población que había sido expulsada de la ciudad y que había perdido sus posibilidades de acceso a determinados servicios:

Uno de los principales objetivos en el momento que se planteó el plan fue principalmente cómo descentralizar el impacto que tenía el turismo o que todas las mejoras iban orientadas a la ciudad, a lo que era patrimonial [...] y llegar también a las aldeas y que todas las mejoras que había acá también ellos tuvieran posibilidades, que fueran también parte de ese desarrollo. [...] Al final creo que la mayo-

ría de la población vive en las aldeas, [...] la cantidad de personas que viven afuera es la mayoría.

Este tipo de actuaciones apoyan a la población que, al menos hasta cierto punto, se ha visto perjudicada por la expulsión, pero evidentemente no soluciona un problema que, una vez que se ha producido, tiene difícil reversión. Es por tanto especialmente relevante plasmar las declaraciones recogidas en los municipios donde se desarrolla el “programa” de Colosuca, en Honduras, donde el proceso se está desarrollando en la actualidad.

Quizá el principal factor de riesgo, con todo, es que las autoridades municipales no perciben el fenómeno como una amenaza, sino más bien como una oportunidad de incrementar la recaudación, de manera que difícilmente se van a poner medidas en marcha para mitigar el fenómeno. Así se expresaba en dos de los municipios que configuran la mancomunidad (Gracias y Belén, respectivamente).

Sólo a Gracias han llegado 13.000 habitantes en los últimos 4 años. Las tierras son más caras. Es una de las ciudades más caras para vivir y para comprar de toda Honduras. Hay un incremento de los valores pero como mancomunidad hemos trabajado a la par el tema de retaliación tributaria, de ingresos corrientes. [...] Se ha hecho actualización de valores catastrales, de perímetro urbano. Hace 3 años Gracias tenía una actualización catastral de 15 millones. Hoy anda cerca de los 30, porque hoy sí se cobra como debe ser. Eso le ha permitido al alcalde hacer más obras. [...] Pero sí. Se ha puesto más caras las construcciones. Comprar una casa es caro.

[Esto ha incidido en el precio del suelo]. Totalmente. Al hacer catastro urbano, por ejemplo, aquí cada predio, el que está más cerca del centro histórico es mucho más caro. Entonces según esa distancia cada predio tiene su precio. Sucedió algo interesante: Cuando se hizo el catastro aquí tenemos una medición exacta de cuánto mide su terreno y cuanto su casa y cada uno para lo que tiene. Entonces ¿pero que resulta? Ahora la gente misma también puede valorar su propiedad. La gente dice: antes yo valoraba esto en tal cantidad y cuando venían los bancos, ah no. Ahora no. Nosotros le damos a nivel de la corporación una constancia donde dice ca-

59 Proceso mediante el cual la población original de un sector o barrio, generalmente céntrico y popular, es progresivamente desplazada por otra de un nivel adquisitivo mayor.

tastralmente esto vale tanto y aquí está registrado.

Como puede verse en estos dos casos, el incremento del precio del suelo se percibe como una oportunidad y no como un problema. En el primero de los casos, porque el incremento permite una mayor recaudación y, por tanto, mayor riqueza para el municipio. En el segundo, porque los propietarios individuales pueden conocer con precisión el valor de su bien, de cara a pedir un mejor precio (es decir, un valor orientado a la venta). En ambos, lo que se detecta es que se es consciente de lo que ocurre, pero no tanto de las consecuencias negativas que puede tener en términos de desplazamiento poblacional.

6.3. Incidencia del programa PP>D sobre mujeres, jóvenes y colectivos en situación de vulnerabilidad (EC.4)

6.3.1. Incorporación del enfoque de género y derechos humanos

Es difícil valorar el grado de incidencia sobre estos grupos poblacionales, puesto que tampoco suele aparecer información clara sobre el modo en el que se pretende hacerlo en los documentos de los proyectos –quizá con la excepción de las Escuelas Taller. Como ya se decía en el capítulo en el que se describe el programa, sólo se ha encontrado esta información en el 20% de los proyectos cuyos expedientes se ha analizado y es una información que sólo permite conocer el colectivo o colectivos a los que pretende beneficiar el programa, pero no supone una base sobre la que sustentar el análisis.

Por otra parte, se ha configurado un discurso en el que cuando se pregunta sobre el tema se afirma inmediatamente que el programa trabaja con mujeres y con colectivos vulnerables. Por tanto, el análisis ha de basarse únicamente en las declaraciones sobre lo que se hace y lo que se consigue.

Con carácter general y a la luz de la información que se ha podido analizar, no se puede afirmar que el P>D incorpore enfoque de género ni que tenga en cuenta de manera específica las necesidades de colectivos en situación de vulnerabilidad en las fases de diseño y formulación o seguimiento. Es cierto que –como se expresa con frecuencia tratan

de incorporar a las mujeres en las actuaciones que se llevan a cabo y que pueden tener una incidencia más directa sobre la población, pero no existe una aproximación sistemática a ninguna de los dos grupos poblacionales.

Sí se han encontrado ejemplos, como se decía, de actuaciones que afectan de manera diferencial a las mujeres. Por ejemplo, las actividades que se desarrollan en el ámbito de la artesanía o las que abordan actuaciones en mercados. En esta misma línea, las actuaciones de mejora de los espacios públicos cuentan con efectos diferenciados sobre hombres y mujeres en la medida en que se convierten en espacios más seguros y en los que el tránsito se vuelve más fácil.

Se ha encontrado algún caso en el que la intervención se concibe desde el principio de modo que atiende necesidades específicas de las mujeres, como ocurre en alguno de los proyectos de mejora de viviendas, pero siguen siendo poco representativos del conjunto.

Si vas a una vivienda, que tiene 30 metros cuadrados, donde hay una familia compuesta [...] padre, madre, dos hijos y tres niñas, y te das cuenta como está distribuida esa vivienda, donde [...] no hay espacios de intimidad, de privacidad, por ese hacinamiento. Puede haber una serie de problemas para las niñas, fundamentalmente de intimidad, [...] entonces lo que haces es una propuesta de vivienda donde empieza a haber espacios separados, espacios compartimentados, eso es una forma de ayudar.

Se dice que el grado de participación de las mujeres en los procesos de participación ciudadana depende en gran medida del que tengan previamente en las asociaciones comunales y vecinales. De manera que si no se encuentran en ellas en el momento de comenzar las actividades, el programa no lo asume como tarea propia. Sin embargo, al menos en algunos lugares, las mujeres sí cuentan con esa presencia en las organizaciones.

Se ha estado trabajando con la comisión ciudadana, y la comisión ciudadana generalmente integra a pequeñas asociaciones que la mayoría están formadas por mujeres [de artesanas]. Entonces habría que hacer un análisis más detallado de ver cuál ha sido el impacto con ellas porque no tenemos un enfoque así tan específico.

Los proyectos que se mencionan con más frecuencia para atender específicamente las necesidades de las mujeres son las escuelas taller y sus intentos de equilibrar el alumnado por sexo. Sin embargo, también se reconoce que las dificultades existen, especialmente de cara a la inserción profesional, que sigue siendo más complicada para las chicas que para los chicos. Por otra parte, los escasos intentos de introducir colectivos de mujeres en situación de vulnerabilidad tampoco han tenido éxito.

Finalmente, se encuentran algunos ejemplos en los que se trabaja directa o indirectamente con grupos poblacionales vulnerables. De manera específica se quiere mencionar el caso de Colombia, donde una buena parte de las actuaciones se dirige a población afectada por el conflicto armado. Otros ejemplos se refieren al trabajo con grupos étnicos, con jóvenes en alto riesgo –para prevención de violencia o con las bolsas de exclusión y marginalidad presentes en los centros históricos.

Como factor transversal, desde 2007 se viene trabajando con la Fundación ACS en diferentes líneas vinculadas con la mejora de la accesibilidad de los entornos patrimoniales y urbanos, si bien no se dispone de información sobre el alcance que hayan podido tener estas actuaciones y en qué medida se aplican al ciclo de la intervención. La duda proviene de que los datos de alcance de este convenio en este ámbito son muy limitados (sólo se afirma que se ha participado en 3 intervenciones). Sin embargo, se cuenta con la hipótesis de que previsiblemente se está introduciendo el concepto de mejora de la accesibilidad de manera transversal en el ciclo de intervención, desde el proyecto inicial⁶⁰, (momento de incorporar la eliminación de barreras para personas con discapacidad física o de edad avanzada), al ajuste de la señalética (para facilitar el acceso de personas con discapacidad visual o intelectual) o de la disponibilidad de intérpretes de la lengua de signos en la información proporcionada a los turistas en su posterior explotación, por ejemplo.

Antes de pasar al siguiente punto, mencionar que el programa de Escuelas Taller va específicamente dirigido a jóvenes, y especialmente a aquéllos que cuentan con alguna dificultad de partida: bajos recursos económicos, salida del sistema educativo, etc. Esta cuestión no está realmente incluida en el alcance de esta evaluación, pero en el apartado

siguiente se han incluido algunos comentarios al respecto.

6.3.2. Empleabilidad e inserción

El enfoque tradicional del PP>D para la mejora de la inserción se ha materializado principalmente en el Programa de EETT⁶¹. Los otros ámbitos analizados durante la evaluación no arrojan datos inequívocos, si bien diferentes fuentes apuntan a que la creación de empleo asociada al proceso de puesta en valor es coyuntural y sólo se han obtenido declaraciones generales sobre creación de empleo asociado al sector turístico o de microempleo.

Pero tampoco la información respecto de las EETT es demasiado específica. De las cinco entrevistas mantenidas en EETT, tres de ellas reconocen que no realizan un seguimiento específico de la inserción alcanzada por los y las egresadas o que no tienen datos, pero que la inserción es alta.

En algunos casos se lleva un seguimiento más o menos informal de la primera inserción, pero no se conoce lo que ocurre a continuación (duración de la inserción, por ejemplo). Además, el seguimiento no se ve facilitado porque una buena parte de ella se produzca en la economía informal.

En varios casos se dispone de datos concretos de inserción, ya sea a través de las entrevistas realizadas en terreno o de la información contenida en otras evaluaciones realizadas: en la ET de la Municipalidad de La Paz (Bolivia), en las EETT de Valle del Colca y Arequipa (Perú) y en referencia con el Programa Nacional de Escuelas Taller de Honduras. A continuación se ofrece una breve reseña de cada una de ellas.

- La ET de La Paz ha venido funcionando durante cuatro gestiones, aunque solo se dispone de información sobre las dos primeras⁶². Tal y como se desprende de la información proporcionada por la DCALC de la AECID a partir de la cual se ha elaborado la Tabla 6, la inserción media puede ser considerada muy satisfactoria, con una tasa de inserción en el sector en el que recibieron la cualificación del 47% y el

60 Aunque tampoco en la documentación analizada lo indica así, por lo que se ha optado por mantenerla como hipótesis.

61 A pesar de que no forme parte formalmente del PP>D desde 2010, no se han encontrado grandes diferencias en su forma de funcionamiento, por lo que a estos efectos se lo trata como si siguiese integrado.

62 La 3ª gestión finalizó en diciembre de 2014 y todavía no se dispone de datos sistematizados. La 4ª gestión está en curso.

49%⁶³, respectivamente. La inserción en otras actividades es del 30% y 27% respectivamente y conviene incluirla en el dato total, dado el perfil del alumnado medio de estas escuelas, que dificulta especialmente su inserción.

Por las mismas razones, y en términos de cambio de situación, debería agregarse también el dato de las personas que han decidido prolongar sus estudios. De este modo, el paso por la escuela ha incidido en términos de inserción socio-profesional o socioeducativa en un 88% en ambos casos, proporción que puede considerarse muy satisfactoria.

Finalmente, por tipo de talleres, el que obtiene mejores resultados de inserción es el de albañilería –con un 50-60% de inserción- y el que peor ha funcionado ha sido el de talla -28%. Este dato, unido a la disminución de fondos, son las razones por las cuales se tomó la decisión de no incluirlo de nuevo en la oferta educativa del centro.

Tabla 6. Datos de inserción de la ET de la Paz (1ª y 2ª gestión)

	1ª Gestión	2ª Gestión
Trabajan en áreas relacionadas con lo que estudiaron	47%	49%
Trabajan en otras actividades no relacionadas a la escuela	30%	27%
Estudian carreras universitarias o técnicas	11%	12%
No trabajan	4%	5%
No se tiene información por cambio datos de contacto del alumnado	8%	7%
Total	100%	100%

Fuente. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la DCALC de AECID

- En Perú solo se tiene información de las ET de Valle del Colca y de Arequipa, dentro del periodo 2007-2011. En el primer caso, de los 146 alumnos/as egresadas, se inserta el 57,2%, mientras que en Arequipa, sobre un total de alumnado similar (145), encuentra trabajo un porcentaje mucho más elevado, del 80,8%⁶⁴.

63 Estos datos contrastan ligeramente con los proporcionados por el equipo responsable de la ET de la Paz. Mientras que en la segunda gestión son coincidentes, en la primera se nos informó de una tasa de inserción del 42%, 5 puntos porcentuales inferior a los datos facilitados por la Dirección de Cooperación de América Latina y el Caribe de la AECID.

64 Información procedente del Informe de Evaluación Externa de 9 Proyectos del Programa Patrimonio para el Desarrollo en el marco del Programa de Cooperación Hispano Peruana 2007-2011.

- En Honduras se manifiestan ciertos problemas de inserción, puesto que obtienen valores en torno al 46%, significativamente inferior a las metas previstas y menor a las tasas alcanzadas por otros programas nacionales, que llegan al 55%. La información desagregada por especialidades formativas se ofrece en la Tabla 7, elaborada a partir del informe de evaluación de 2014⁶⁵. Las especialidades con mayor tasa de inserción son la de electricidad (51,7%), gastronomía (43,9%) y albañilería (41,2%), mientras que la de soldadura es la que obtiene una menor tasa de inserción, inferior al 6%.

Tabla 7. Datos de inserción laboral de las EETT de Honduras (2008-2014)

Especialidades	Egresados	Inserción	(%)
Albañilería	313	129	41,2%
Gastronomía	139	61	43,9%
Soldadura	72	4	5,6%
Carpintería	168	66	39,3%
Electricidad	149	77	51,7%
Talla en madera	14	5	35,7%
Mesero	74	29	39,2%
Panadería y repostería	3	3	100,0%
Junco	8	3	37,5%
Total	940	377	40,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Evaluación Final del Programa Nacional de Escuelas Taller de Honduras

Este ejercicio de evaluación tenía entre sus objetivos el de servir de base para formular y poner en marcha una estrategia de inserción laboral dirigida tanto al alumnado actual como al ya egresado que ha conformado una microempresa o que está en el proceso de hacerlo. Entre los resultados del estudio se destacó la importancia de establecer alianzas con otros agentes desde el Ministerio de Trabajo a empresas privadas. A la finalización de este informe, y pesar de que se han desarrollado algunas iniciativas interesantes como el vivero de empresas en la ET de Comayagua, las alianzas se encuentran todavía en estado incipiente.

La ET de La Paz también trabaja en la línea de reforzar las alianzas con otras instituciones, pero cuenta

65 Existe una disparidad entre el dato global que ofrece la evaluación y la que se obtiene agregando los datos de especialidades, que se debe a que el informe de evaluación no proporciona datos específicos para la ET de Ojojona.

con la ventaja de partida de que aproximadamente el 50% del alumnado que finaliza la formación se queda en el propio ayuntamiento (por ejemplo, del 49% de inserción antes citado, un 25% se integró en la alcaldía) a través de diferentes vías. De manera adicional, ha suscrito convenios con otras instituciones que, sin embargo, pueden absorber sólo a una pequeña parte del alumnado. Por ejemplo, el programa “Mi primer empleo productivo” del Ministerio de Trabajo ha contratado a 3 chicos y se prevé la realización de 2 pasantías por año en el Museo Nacional de Arte. En todos los casos, la mayor parte de la inserción se produce en sectores que no son estrictamente patrimoniales, como puede ser construcción civil, que cuenta con una mayor demanda.

Así mismo, en la ET de Valle del Colca, en 2011 se reactivó de nuevo la Oficina de Inserción laboral, con un impacto positivo en la capacidad de seguimiento de las personas egresadas y en la posibilidad de realizar prácticas pre-profesionales en especialidades como carpintería restaurativa y hostelería y turismo, tanto en instituciones públicas como privadas.

En los casos en los que los datos muestran una baja inserción, las razones no son siempre las mismas, pero hay determinados factores que se repiten casi siempre. Uno de los que se menciona con frecuencia al referirse a las especialidades estrictamente patrimoniales es que el nivel de cualificación que se obtiene sólo permite que las y los egresados se ocupen como auxiliares en los procesos de inserción, y que no deben asumir por sí mismos una función de mayor responsabilidad. Para solucionar este hecho se han propuesto diversas soluciones. Una de ellas es la integración de las EETT en el sistema educativo nacional, de manera que su nivel de competencias sea certificable y fiable. En esta línea han trabajado países como Bolivia, donde además hubo de modificarse el *pensum* académico como resultado de la integración.

Otra de las soluciones que se suele sugerir es la de pedir un mayor nivel académico de partida al alumnado. El problema de esta solución, sin embargo, es que la vocación de las EETT es, precisamente, trabajar con los chicos y chicas que se encuentran en peores condiciones, que suelen ser quienes disponen de ese perfil de partida.

Siempre se hablaba [...] dependiendo del perfil, ya sean egresados de bachillerato o secundaria, el perfil podría haber aumentado para

tener otro tipo de formación, pero en el caso de Honduras no. La realidad es que eran muchachos que tenían dificultades para terminar la escuela o no les gustaba mucho la escuela. Recordemos que aquí la situación es muy diferente, jóvenes que tal vez fueron desnutridos o se dedicaron a otra cosa, más bien se rescataron con la escuela taller y después estando en la escuela taller pues se les volvió a involucrar en su educación formal para que se terminaran su diploma de primaria.

Indudablemente, esta situación de partida dificulta la inserción posterior, especialmente si es en labores de recuperación patrimonial, así que se genera un dilema que ha de resolverse en cada país. Ello es especialmente relevante en los casos en los que el programa ya ha sido apropiado, bien mediante la creación de un sistema nacional (Honduras, Nicaragua, Colombia) o bien mediante la apropiación individual, como ha ocurrido en Ecuador, por ejemplo.

6.4. Procesos transformadores que el programa ha contribuido a desencadenar (EC.5)

Se entiende que un proceso transformador es aquél que, una vez que ha tenido lugar, cambia la situación inicial, de manera que ya no es posible volver atrás. Desde ese punto de vista se definió que los procesos a cuya puesta en marcha podía contribuir el PP>D tendrían que ver con la mejora de la gobernanza, con el sentido de pertenencia y con la mejora de la calidad de vida de la población de menores recursos, todo ello a nivel local.

En lo que se refiere a la **mejora de la gobernanza local**, que como se vio es el nivel en el que se ha desarrollado la mayor parte de las intervenciones, la influencia del PP>D se ha centrado especialmente en dotar a los municipios en los que se ha intervenido de normativa (ordenanzas, reglamentos) e instrumentos (planes de gestión y manejo) de sus centros históricos que han ordenado el modo en el que se intervendrá en ellos a partir de ese momento.

Hay indicios que apuntan a que la incidencia ha sido mayor en municipios más pequeños, especialmente con intervenciones de mayor alcance relativo. De nuevo, los casos del Plan Misiones en Bolivia y de Colosuca en Honduras ofrecen ejemplos

donde los discursos reconocen que el programa ha producido cambios importantes en esos lugares en relación con el modo en el que planifican y abordan su futuro:

Pero el discurso también recoge que se han perdido algunas oportunidades, precisamente a la hora de que determinados procesos realmente supusiesen un efecto transformador, de modo que los espacios se volvieran más inclusivos.

En otra lectura [...] No se ha aprovechado el potencial de estas oficinas para declaradamente incluir a ciertos sectores que tienen que ver con la ciudad, no sólo con el patrimonio, en sus procesos. Entonces, no se ha desarrollado, por ejemplo, desde una perspectiva de espacios públicos accesibles; de espacios públicos para la igualdad; de mejora de la calidad de vida más allá de un cuestionamiento estético. [...] En eso las oficinas han sido un poquito más tímidas en vincularse claramente a la política pública de transformación de la calidad de vida.

Según estas declaraciones, el potencial transformador del programa ha sido mejor entendido en sus aspectos de incidencia sobre el desarrollo económico que en términos de integración ciudadana.

Otra cuestión es hasta qué punto el PP>D ha contribuido a la **mejora de la calidad de vida de la población local de menores recursos**. Más allá de lo ya dicho en el apartado anterior, en esta ocasión se aborda únicamente la eventual mejora del acceso a recursos educativos y culturales.

Según diversas fuentes el PP>D ha contribuido de manera relevante a incrementar o fortalecer los recursos públicos culturales y de ocio, a los que en la actualidad accede en mayor medida la población. Lo que se afirma es que el crecimiento de la oferta cultural en sentido amplio –incluyendo manifestaciones de cultura popular, por ejemplo supone un incremento de la demanda y que la población tiende a ocupar y a hacer un mayor uso de los espacios recuperados.

Por otra parte en lugares específicos, como Bolivia, se ha tendido al aprovechamiento de los recursos recuperados para su uso social más que cultural: por ejemplo, infraestructuras educativas y sanitarias del sistema público ubicadas en barrios y áreas muy degradadas, tal y como sucede en Potosí.

Ese mayor uso se encuentra intensamente vinculado con el que quizá sea el mayor proceso transformador del que se han encontrado indicios en el análisis. Es una especie de círculo virtuoso, que comienza por la sensibilización de la población respecto a la importancia de conservar su patrimonio. Cuando esta población es consciente del patrimonio existente, y cuando ve el cambio que se produce con su puesta en valor, cambia su percepción no sólo del propio bien, sino que también se incrementa su **identificación con el espacio físico** en el que se encuentra, aumentando su **sentido de pertenencia** a ese lugar.

[...] A la gente le decían que era lenca y se sentía como que no. Hoy es un orgullo. Lo estamos trabajando desde las escuelas. Se han trabajado iniciativas con los niños, con los maestros, se han hecho libros sobre el potencial del patrimonio para el desarrollo y lo hemos colocado en cada uno de los municipios, en las bibliotecas.

La matriz ha sido reconocer la importancia del patrimonio no solo como riqueza histórica sino como riqueza identitaria, es un icono de identidad. El conjunto misional representa el pasado, presente y futuro de la sociedad y en función de esto estamos orientando el desarrollo integral de nuestro municipio.

Este proceso conduce en algunos casos, incluso, a una mayor cohesión social y a un mayor cuidado en la conservación del entorno que se ha puesto en valor, lo que puede llevar a extender las actuaciones por propia iniciativa (por ejemplo, pintando las fachadas de las casas).

Este proceso genera una especie de círculo virtuoso, como se decía, que es teórico. En el caso del PP>D no tiene por qué darse completo y, más aún, no tiene por qué permanecer en el tiempo. Sin embargo, sí que existen indicios de que, aunque sea de manera parcial, se ha producido una parte del proceso y que el PP>D ha tenido una importante contribución en que se produzca. Las respuestas del cuestionario refuerzan este resultado obtenido por medio del análisis de contenido, ya que existe unanimidad a la hora de reconocer que la puesta en valor ha contribuido a reforzar la identificación de la población con su patrimonio y ha reforzado su sentido de pertenencia. Existe un acuerdo mayoritario también en que tras la intervención del PP>D la población conoce y valora en mayor medida su patrimonio, y lo considera como algo propio.

El último aspecto a analizar se refiere a si los **discursos en torno a los espacios rehabilitados** incorporan concepciones sobre la historia, cultura e identidad de las comunidades que habitan en torno a ellos⁶⁶. Este aspecto se ha abordado mediante el análisis de dos textos de 2013 sugeridos por los responsables de la evaluación y referidos a la actuación patrimonial de la AECID a los 25 años de su creación. El análisis de contenido completo puede consultarse en el Anexo 3.4 de este informe y pasa revista tanto a los mensajes escritos como a los sustentados por la información gráfica.

Los textos contienen el discurso oficial sobre el programa, que es el que se encuentra también presente en otros documentos institucionales. Sin embargo la información gráfica muestra un mensaje un tanto diferente. A pesar de algunas excepciones, en general no se establece una vinculación entre el patrimonio rehabilitado y la identidad y cultura de las comunidades a las que pertenece.

La razón principal de esta afirmación es que predominan las imágenes de elementos arquitectónicos en solitario, frente a *“aquéllas en las que el patrimonio arquitectónico o natural o los espacios públicos se insertan en el contexto cultural propio, en la vida de la comunidad”*. Son escasas las imágenes de estos lugares con población local, *“desarrollando las tareas cotidianas, en que la arquitectura y el patrimonio restaurado se constituyan como una realidad viva, cohesionadora, útil, parte integrante del devenir y de las tradiciones de dicha comunidad”*.

En algunas de las imágenes en las que aparece la presencia de figuras humanas, lo hacen casi como *“desde una perspectiva estática, más que una narrativa que vincule al patrimonio con la comunidad, como algo vivo, una pieza relevante, aglutinadora y articuladora de su vida”*. Pero en torno al 10% de las imágenes muestran *“instantáneas de la población, de los procesos legales de gobernanza, de seminarios y eventos de formación [...]”*.

Finalmente, se encuentra una notable presencia de mujeres, tanto entre las personas que se forman en las Escuelas Taller como entre las personas que aparecen trabajando o en la comunidad.

6.5. Intervenciones sobre el patrimonio intangible en el PP>D (EC.6)

Para el PP>D el trabajo con el patrimonio intangible no ha sido una prioridad –se ha centrado, más bien, en patrimonio edificado, pero ha estado presente en un buen número de actuaciones de manera indirecta, especialmente durante los últimos años o mediante actuaciones puntuales si es que era una prioridad para la contraparte y había financiación para abordarlo.

El trabajo con patrimonio inmaterial parece adquirir una mayor relevancia y ser más valorado, en la medida en que se desarrolla en el marco de una actuación más integrada y que se enmarca en un esfuerzo de sistematización y rescate, como puede ocurrir en la Colosuca a donde corresponden los siguientes fragmentos.

La cultura viva también la estamos tratando de resaltar: el tema gastronómico, el tema de los juegos tradicionales [...]. Y con los niños se está haciendo todo ese rescate: pintura mural, el tema de la música, el teatro, la recuperación de leyendas. [...]

Algo similar ha ocurrido en la Chiquitanía donde, entre otros aspectos, se han recuperado elementos relacionados con las dinámicas tradicionales de encuentro comunitario, a raíz del inventario de patrimonio inmaterial que se realizó en los primeros años del proyecto.

Se han recuperado técnicas ancestrales que vienen a la par con las festividades religiosas. Un ejemplo claro ha sido la elaboración de las máscaras chiquitanas, con una raíz especial, usada por los antiguos chiquitanos en su folklore. Se ha recuperado la música barroca, con escuelas de enseñanza, nos encontramos toda una cultura viva ligada al pueblo chiquitano, muy arraigada. Se aprecia en diferentes niveles, con la participación de los diferentes colectivos. Las comunidades indígenas y mestizas están muy presentes. Se está recuperando la lengua chiquitana desde la escuela elemental.

También se encuentra algún proyecto que cuenta con una importante componente de aspectos intangibles desde su concepción, por mucho que luego las actividades concretas que se lleven a cabo sean tangibles en su mayor parte. Es lo que ocurre, por ejemplo, con el Ecomuseo del lago Atitlán en Guatemala.

⁶⁶ Ver en el anexo 3.4 el modo en el que se realizó el análisis y su alcance y limitaciones.

Finalmente, en algunos lugares las EETT también han cumplido un papel de rescate de tradiciones productivas de algunos oficios que, en caso contrario, hubieran corrido un serio riesgo de desaparecer.

En resumen, como ya se mencionaba en el capítulo en el que se describía el programa y su evolución durante estos años, el patrimonio inmaterial ha sido minoritario en el PP>D, tanto en términos de dedicación de recursos como en relación con su presencia en las intervenciones, pero sí que se ha encontrado presente en un buen número de intervenciones, de manera complementaria con el grueso de las actividades que se desarrollaban.

6.6. Efectos de la separación de las escuelas taller del resto del programa (EC.7)

El discurso mayoritario –en realidad, prácticamente unánime sobre la separación de las Escuelas Taller del PP>D es que fue un error. Curiosamente, al mismo tiempo se mantiene que, en realidad, las EETT y el PP>D no se han separado más que en la sede de la AECID.

Aunque conceptualmente se hayan separado incluso presupuestariamente, la realidad desde el punto de vista de país, desde el punto de vista de OTC y desde el punto de vista del concepto es que para nada están desvinculadas. Se pueden haber desvinculado en documentos pero en realidad y en acciones te digo, no están desvinculadas.

En [País] las EE las sigue llevando la persona de Patrimonio. [...] Por eso digo que no viene de un mandato de Madrid que haya estipulado claramente como experiencia de complementariedad, como experiencia exitosa de intersectorialidad, cómo se puede articular.

Atendiendo a la evolución de las especialidades, específicamente a partir de 2010 con el traspaso del programa de Escuelas Taller al Departamento de Cooperación Sectorial de la AECID, se acelera un proceso que ya se había iniciado algunos años antes dirigido a introducir nuevas especialidades formativas en sectores no vinculados con el patrimonio cultural y que, según los diagnósticos y análisis que se realizaron, contaban con un mayor potencial de inserción laboral. A continuación se enuncia brevemente cuál ha sido la evolución espe-

rimentada en varios países, tal y como se recoge en las diferentes fuentes documentales consultadas:

- En Venezuela, en las EETT de El Coro y la Guaira se realizó un diagnóstico de necesidades de formación que fueran demandadas por el mercado laboral. En respuesta a los resultados obtenidos, se redujo la duración de la formación –a entre 3 y 6 meses y se introdujeron nuevas especialidades con mayor demanda, tales como la reparación y mantenimiento de bienes de equipo u otras actividades relacionadas con el sector turístico: guías de centro histórico etc.⁶⁷ Este cambio se produjo a partir del año 2011.
- En el caso de Honduras, la evaluación específica finalizada el año pasado⁶⁸ ha permitido analizar con detalle la evolución de la presencia de las especialidades formativas en el sistema en el periodo 2008 y 2014 (el diagrama resultante se ha incluido como Anexo 3.5). El análisis muestra que algunas especialidades cuentan con una presencia generalizada en el sistema a lo largo de los años. Es lo que ocurre con la formación en albañilería y carpintería principalmente y también, aunque en menor medida, en los talleres de electricidad y soldadura, sin que se reflejen cambios relevantes a partir de la anualidad de 2010. Otras especialidades, sin embargo, tienen una permanencia mucho más breve, tal y como sucede con artesanía en junco y panadería repostería, que sólo se impartieron en 2010-2011. El principal cambio a raíz de 2010-2011 es la introducción de la especialidad de gastronomía en prácticamente todas las escuelas. Aunque no en todas ellas ha tenido la misma permanencia, la especialidad se mantenía en 4 de las 6 que seguían en funcionamiento en el sistema en 2013. Es discutible si la especialidad de gastronomía se encuentra vinculada o no al patrimonio cultural inmaterial. La respuesta se encuentra vinculada a los objetivos y contenidos de la información impartida, pero no se cuenta con información al respecto.
- En el contexto nicaragüense⁶⁹ el proceso de adaptación de las EETT en general y de cambio de especialidades en particular para mejorar su ajuste a las demandas del mercado de trabajo

⁶⁷ Informe de Evaluación del Proyecto: Escuelas Taller de Coro y la Guaira

⁶⁸ Informe de Evaluación del Sistema Nacional de Escuelas Taller de Honduras, que cubre el periodo entre 2008 y 2014

⁶⁹ La información al respecto procede del “Informe de Evaluación de la Adaptación del Modelo de Escuelas Taller a la Declaración de París” realizada por Red2Red Consultores para la EOI y la AECID (2011).

comienza antes de 2010. En 2011 la situación mostraba cambios en la duración de la formación, que había pasado de los 3 años al año de duración y en la oferta de nuevas especialidades formativas, alejadas del ámbito patrimonial y más próximas al fomento del desarrollo local. Entre las especialidades impartidas se encontraban cocina, mesero-barman, forja artística en mueble, ebanistería, hojalatería, mecánica automotriz y topografía.

- Las Escuelas Taller colombianas⁷⁰, así mismo, mostraban un modelo de funcionamiento singular, basado en una formación de 6 meses de duración y con una mayor parte de especialidades no vinculadas necesariamente con el sector patrimonial, tales como cocina, papel o soldadura.

De todos modos, hay que tener en cuenta que la evolución de las escuelas, de su modelo de formación y de las especialidades que imparten no se ha derivado únicamente de su separación del PP>D sino también –y de manera más relevante del ajuste que se produce a partir de su integración en la institucionalidad del país socio, ya haya sido mediante la creación de un sistema nacional, tal y como ha ocurrido en Honduras o Nicaragua, ya por su traspaso a las instituciones locales que las acogían, como ha sucedido en Ecuador, por ejemplo.

La separación del programa, sin embargo, sí ha tenido algunas consecuencias en el modelo de gestión, especialmente en los casos en los que no existe sistema nacional. Algunas de ellas fueron negativas, como una menor coordinación entre las actividades de uno y otro programa o una cierta confusión respecto de quién era responsable de encargarse del tema en la práctica, en el día a día. Pero también es posible encontrar consecuencias positivas, como en Bolivia, donde el trabajo conjunto entre la persona responsable de educación y la responsable de patrimonio ha permitido integrar ambas visiones lo que, en su opinión ha tenido como consecuencia la mejora de las escuelas.

Más bien lo que la separación ha venido a traer es otra reflexión añadida: las escuelas se han tenido que pensar desde el punto de vista educativo y ahí han mejorado clarísimamente su calidad. Y han puesto encima de la mesa temas

que antes no estaban. Y han ayudado mucho a las propias escuelas a plantearse qué son.

En resumen, podría decirse que la separación del PP>D no ha tenido grandes efectos –al menos no mayores de los que se hubieran producido si el programa hubiese seguido integrado en él pero que, allá donde se ha aplicado una mirada integrada, los efectos han sido positivos,

Sea desde el lado patrimonial o desde el educativo, la asignatura que sigue quedando pendiente en la mayoría de las EETT es tener una estrategia clara de mejora de la empleabilidad del alumnado y definir un proceso de acompañamiento hasta la inserción, que incluya elementos como la incorporación de una unidad específica –o, aún mejor en términos de sostenibilidad, el establecimiento de acuerdos con instituciones especializadas en la materia, la constitución de una bolsa de empleo, atracción de empleadores, etc.

6.7. Capacidad de generación y transferencia de buenas prácticas en el seno del PP>D (EC.8)

Una correcta detección de experiencias exitosas exige la realización de sistematizaciones sobre las actuaciones realizadas, en sus diferentes niveles posibles: el de la intervención individual⁷¹, el del programa en cada país y, finalmente, el del PP>D en su conjunto. La información del PP>D no se encuentra sistematizada a ninguno de estos niveles y, como mucho, se encuentran publicaciones que resumen las intervenciones que han tenido lugar pero, en general, más con un objetivo divulgativo que de sistematización.

De los casos analizados, sólo se han encontrado tres en los que se perciba con claridad un esfuerzo de sistematización:

- En Honduras se han realizado ejercicios de sistematización del trabajo realizado y de los productos obtenidos, con el objetivo de facilitar su transferencia a otras organizaciones o lugares⁷². Con diferentes énfasis y aplicaciones, pueden encontrarse ejemplos tanto en el caso del tra-

⁷¹ Nos referimos al conjunto de contribuciones que conformarían una intervención y no a cada una de las contribuciones por separado.

⁷² Aunque no se puede asegurar que la sistematización haya alcanzado el 100% del trabajo desarrollado.

⁷⁰ Ídem.

bajo realizado en cascos históricos, como en el traspaso del modelo de escuelas-taller al CO-NEANFO, por ejemplo.

- En la Chiquitanía también se han realizado algunos esfuerzos por documentar lo avanzado y publicar los resultados, e incluso por sistematizarlo y validarlo, de manera que se pueda afirmar que se trata de buenas prácticas reales.
- La tercera excepción es, seguramente, Perú, donde algunas de sus actuaciones se encuentran ampliamente documentadas.

Pero el avance de la sistematización en el resto de los países es sólo incipiente o muy parcial. En general, existe la conciencia de que es algo que debería hacerse, pero que no hay tiempo o recursos para poder abordarlo, pero aún se encuentra algún ejemplo en que las sistematizaciones se siguen considerando como un esfuerzo extra, de tal manera que es suficiente con “el trabajo del día a día” que es el que configura la experiencia de cada uno.

Por otra parte, una vez que se cuenta con el producto de la sistematización y que se han identificado experiencias exitosas, se puede dar un paso más para compartir esas experiencias con otros agentes. Se indagó también, por tanto, en el grado de difusión de las experiencias que en cada país o programa se habían considerado valiosas, incluso aunque no fuesen producto de un proceso específico de sistematización.

Ese proceso de compartir y difundir el conocimiento adquirido puede realizarse, de nuevo, con una cierta sistematicidad o puede encuadrarse en procesos de difusión más generales. De los países visitados durante el trabajo de campo, de nuevo es en Honduras donde parece producirse un esfuerzo más sistemático, con procesos de transferencia de lo avanzado en el trabajo con los centros históricos, en primera instancia hacia la asociación de municipios y, posteriormente, desde ésta hasta la universidad, de manera que pueda facilitarse el acceso a los recursos y amplificarse los efectos.

Parte de los materiales se encuentran aún disponibles en la página web de la AMHON, (<http://www.centroshistoricos.hn>) pero lamentablemente no todos los enlaces siguen en funcionamiento. También requiere de actualización la página creada en *Facebook*, que remite a la misma página web (<https://www.facebook.com/centroshistoricos.hn?fref=nf>).

Pero también en otros lugares se han realizado esfuerzos de difusión, en formatos diferentes:

En [Ciudad] se hizo el mes del patrimonio, realizándose foros, publicaciones etc. Fue gestionado por el programa, pero sin poner ni un duro, ya que todo lo financió la Alcaldía. A su vez, en 2012 se realizó el Encuentro Andino de Escuelas Taller, para dar a conocer la sostenibilidad y apropiación del caso [País]. La CAF lo consideró importante y lo financió. El PP>D lo gestionó, lo impulsó pero no puso ni un euro.

Más que buenas prácticas sobre proyectos concretos, nos pusimos en la tarea de contar todo lo que hicimos. Pero la buena práctica no es un proyecto concreto, sino el programa en su totalidad y el impacto que ha tenido.

Se aprecia que gracias a la cooperación nos han guiado en la presentación de concursos y hasta hemos ganado premios. Nos ha apoyado en difusión, claro son proyectos que trabaja la AECID, tenemos esa intencionalidad. Estamos entrando en este proceso, se está sacando tres publicaciones en [Ciudad].

Y se producen también ejemplos específicos de intercambio de experiencias y difusión de buenas prácticas, bien en una escala más pequeña, bien como paso previo para algunos procesos, como la apropiación por parte de una institución nacional del Programa de Escuelas Taller.

Estuvimos con la mancomunidad de [X]. Ellos vinieron a conocer la experiencia del patrimonio como recurso de desarrollo de la mancomunidad para trabajar allá y les explicamos qué hemos trabajado. Que la gente lo tiene que identificar, que la gente tiene que saber que el patrimonio está ahí para que lo pueda valorar, lo pueda conservar, lo pueda cuidar. Cuando nos invitan a hacer una presentación vamos con gusto y lo vendemos. Porque sabemos que le puede servir a otros municipios.

Los llevamos [a institución que se iba a apropiarse del Sistema de EETT] a conocer otras escuelas taller [Ciudades], para que vieran los diferentes modelos. Eso les iba a permitir ver institucionalmente hacia qué modelo de escuela iban a llegar y especialmente la sostenibilidad. Queríamos que institucionalmente ellos se quedaran con la metodología, se quedaran con el material.

Es cierto que se encuentran más ejemplos de difusión de experiencias y que frecuentemente están

accesibles. Pero incluso aunque se hayan documentado, los resultados no se han sistematizado de manera que puedan ser analizados con posterioridad.

6.8. Sostenibilidad de las actuaciones desarrolladas (SO.1)

En este caso ha sido necesario cambiar la formulación de la pregunta de evaluación, que se refería específicamente a la sostenibilidad de los procesos de transferencia. En su lugar, se ha optado por indagar sobre la sostenibilidad de las actuaciones del programa en relación con aspectos económicos, político-institucionales, técnicos y sociales. Las cuestiones que ya se han tratado a lo largo del informe no se reiteran aquí.

Las actuaciones que han sido analizadas pueden ordenarse según su situación de **sostenibilidad económica** a día de hoy, a partir de las declaraciones recogidas en terreno. La mejor situación declarada le corresponde al Plan Misiones de la Chiquitanía, debido al papel creciente asumido por la Gobernación del Departamento de Santa Cruz, que ha duplicado el presupuesto destinado a Patrimonio, Cultura y Turismo.

En 2010 deciden incorporarse al directorio del Plan Misiones [y comienzan] a destinar recursos, ya que entendieron que la cooperación viene para apoyar pero no para hacer el trabajo de las autoridades públicas. [...] El papel de la gobernación ha sido el de un canalizador de recursos para mantener el Plan Misiones. [...] Ahora se ha hecho el Plan Quinquenal para garantizar la sostenibilidad [...], asumiendo la mayor parte de los recursos: Gobernación, 50-60%; AECID, 20%; Municipios, 8-10% y la Iglesia, 8%.

La situación de los municipios donde se desarrolla el programa en términos de aporte de financiación y capacidad de apoyar el sostenimiento posterior es la que resulta un tanto dudosa, incluso en el caso del municipio que más aporta, ya que es donde se ubica la ET y cuenta con una situación relativamente saneada.

En el siguiente nivel se situaría la intervención de la Colosuca, que previsiblemente compartirá algunos de los problemas mencionados en el Plan Misiones en relación con la debilidad relativa de los municipios. Existe además la particularidad de que

una mancomunidad cuenta, *a priori*, con una menor fortaleza teórica que un gobierno departamental. Los municipios que integran la mancomunidad de Colosuca cuentan con debilidades económicas importantes aunque no todos en el mismo grado y, por tanto, su sostenibilidad descansará en buena medida en las posibilidades de mantenimiento que pueda desarrollar la mancomunidad que organiza y desarrolla el programa. Está por ver cómo se fortalecerá la sostenibilidad económica en fases posteriores.

Finalmente, el Plan Aldeas de Antigua ha acusado los efectos de la disminución presupuestaria de la Cooperación Española en los últimos años, puesto que su financiación sigue descansando en buena medida en los suministros financieros que le aporta aquella, a pesar de que se han incrementado los de las entidades locales. Atendiendo a lo expresado por la oficina municipal encargada del proyecto, se ha informado sobre la llegada de otros aportes de cooperación internacional, pero no han sido concurrentes con las mismas acciones y proyectos del PP>D. En cualquier caso, su sostenibilidad económica sigue pasando, hoy por hoy, por la financiación externa, ya que el incremento del aporte de las entidades locales no se ha mantenido en el tiempo.

Muy vinculada con la sostenibilidad económica se encuentra la referida a capacidad y recursos **técnicos**⁷³. Para ilustrar el grado de sostenibilidad técnica encontrado se han incluido dos ejemplos, el primero muestra los esfuerzos realizados por un equipo técnico para mantener aquello que está a su alcance, pero cómo ese mismo equipo fracasa en otros aspectos. El segundo se refiere al modo en el que se han podido extender las actuaciones realizadas por el PP>D a partir de la utilización de recursos propios.

A nivel técnico hemos estado dos personas con el ánimo de institucionalizar algunas cosas. Si el ámbito operativo no estuviera, el proyecto era terminado y murió y ya estuvo y los documentos hubieran quedado ahí. Pero nosotros hemos retomado las cosas que nos parecen, a nivel técnico, más fáciles de implementar y las hemos tratado de continuar, darle seguimiento. [...] Fue una iniciativa bonita, incluso tenían una página de red de centros históricos donde se

⁷³ Ya que el factor económico suele ser uno de los que explican las dificultades a la hora de captar y/o retener a profesionales que se ocupen de las tareas que le den sostenimiento a las intervenciones y sus resultados.

cargaban documentos. Ellos compartían lo que estaban haciendo, promocionaban sus eventos. [...] Fijese que la página está, el administrador entiendo yo que era uno de los miembros de la red que se le había capacitado. Pero lo último que había escuchado es que era una de las personas que habían despedido de la municipalidad, entonces eso decae.

Nosotros aquí hemos hecho dos planes de reordenamiento urbano. El primero lo hizo prácticamente el Plan Misiones, con todas las gentes, pero estaba más abocado con el casco viejo [...]. Entonces como gobierno municipal, agarrando el instrumento [de planificación] ampliamos a toda el área urbana. [...].

Igualmente importante es que exista una base sólida en relación con los **aspectos político-institucionales**, ya que un tejido institucional fuerte contribuye de manera clave a las posibilidades reales de apropiación de las intervenciones y sus resultados. Este hecho está claro en todas las declaraciones que hemos recogido en relación con el PP>D, si bien hay diferencias en cuanto al estado de situación de las diferentes instituciones.

Pero independientemente del grado de éxito alcanzado en términos de solidez institucional, existe una conciencia generalizada de la importancia de reforzar las estructuras, de manera que se encuentren en disposición de asumir los programas una vez que el PP>D sale. Las estrategias son diferentes y, como se decía, el grado de éxito también. Pero, con pocas excepciones, parece que ya está presente el concepto de que la actuación del PP>D en una determinada intervención no puede producirse *sine die*, sino que igual que comienza en un momento determinado ha de finalizar en otro (aunque sólo sea para poder asumir nuevas intervenciones). Eso significa un cambio respecto de lo que ha sido la historia del programa en el pasado, si se atiende a las declaraciones recogidas.

Sin embargo, aún se detectan algunos casos en los que se muestra mucha dificultad para “salir” de las intervenciones y no sólo por razones de sostenibilidad, sino porque se genera un vínculo que es difícil romper. Indudablemente, la salida de las intervenciones debe hacerse de manera responsable y progresiva. Y una vez que se ha producido la salida financiera, aún puede seguirse presutando apoyo en forma de asistencia técnica. Sin embargo, es importante que el momento de salida se defina prácticamente desde el comienzo de la

intervención, precisamente para evitar ese tipo de problemas y que ambas partes tengan claro el horizonte temporal que se plantea, que puede ser más o menos amplio, pero ha de ser cierto.

Como ejemplo de esta visión diferente, la ET de La Paz cuenta con un horizonte temporal de financiación mucho más breve que el de los proyectos tradicionales. En sólo 4 años, que es el periodo transcurrido desde su creación, ha pasado de un porcentaje de financiación de la AECID de un 67% a uno del 21% en el cuarto ejercicio, siendo asumido el resto por el gobierno municipal de la ciudad.

Los esfuerzos de institucionalización de las EETT han ido dando sus frutos por distintas razones –incluida la reducción presupuestaria, consecuencia de la crisis. Es cierto que los Sistemas Nacionales cuentan también con necesidades de financiación que, al menos en algunos casos, son atendidas por la AECID. Porque el hecho de que las asuman institucionalmente no significa que puedan hacerlo también económicamente, al menos al 100%.

El último aspecto a analizar en términos de **sostenibilidad** es el **social**, que se basa fundamentalmente en dos aspectos: la aceptación del bien puesto en valor por la sociedad en la que se encuentra y los usos a los que se destine el citado bien. En cuanto al primero de los aspectos, se puede decir que la aceptación es, en general, alta. Es cierto que, en ocasiones, alguna de las actuaciones no ha sido entendidas –como, por ejemplo, la aprobación de restricciones de modificación o de señalización en el centro histórico o la recuperación de ciertos bienes. Pero es difícil encontrar resistencia a las actuaciones una vez finalizadas.

En cuanto a los usos del patrimonio puesto en valor, puede decirse que se ha aprendido la lección respecto de las primeras etapas del programa –en la década de los 90, donde se aplicaba más una lógica de rehabilitación o restauración. En la actualidad existe una preocupación real y extendida sobre el uso de los bienes, porque se entiende con claridad su importancia para la sostenibilidad posterior.

Como se mencionaba en capítulos anteriores, no se ha podido hacer un análisis exhaustivo de los usos a los que se han destinado los bienes patrimoniales puestos en valor, aunque sí se recoge que entre los principales se sitúan los culturales y, en segundo lugar, los sociales. Por otra parte, se encuentran los usos que no cambian con la inter-

venición, como sucede con las intervenciones en espacios públicos, tales como calles y plazas, mercados o viviendas, pero que sí pueden mejorar sus condiciones de uso.

La plaza es ahora centro de encuentro, de intercambio, se celebran actividades culturales, religiosas. Las estructuras y monumentos rehabilitados también han tenido otros usos como museo, exposición, talleres, edificios públicos. Todas las ferias tienen un espacio físico y se han apropiado.

No se han transformado los usos, sino que más bien se han reforzado las actividades tradicionales y en un momento dado reordenado algunos aspectos, como por ejemplo el comercio y las actividades turísticas. [...] Los proyectos [...] han tenido como consecuencia un reordenamiento del espacio urbano y la réplica de acciones similares por parte de la Municipalidad, en cuanto a equipamiento y mejora de los entornos.

En general, se interviene sobre inmuebles de titularidad pública, generalmente de ámbito local (ver Gráfico 10), pero en casi todos los países se reconoce que ha habido alguna excepción con la iglesia católica (que, según los datos del mapeo, se sitúa en torno al 5%). En estos casos, eso sí, el uso ha de cederse o ha de garantizarse la posibilidad de acceso público, al menos con un determinado horario.

En suma, con las diferencias que pueden existir entre los casos, la sostenibilidad de los resultados de las intervenciones es, en general, moderadamente débil, a pesar de los esfuerzos dedicados en este terreno.

7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL VALOR AGREGADO

En el último bloque correspondiente a los resultados de la evaluación, se abordarán algunas cuestiones que tienen que ver con el valor agregado del PP>D. La primera de ellas tiene que ver con el que puede ofrecer el programa respecto de otras actuaciones de la AECID en el campo del patrimonio, a continuación, se abordará muy brevemente la eventual ventaja comparativa respecto de otros con objetivos similares que sean financiados por otros donantes. Finalmente, se analiza hasta qué

grado el PP>D puede ser considerado parte del valor añadido de la Cooperación Española.

7.1. Valor agregado del programa P>D respecto a otras intervenciones en patrimonio apoyadas desde la AECID (VA.1)

No es tanto que exista un valor agregado por el hecho de que una actuación se encuadre en el programa, como que puede considerarse que cuando se financian actuaciones en solitario se produce un valor des-agregado. Las intervenciones fuera del programa no tienen por qué tener coherencia –y, de hecho, frecuentemente no la tienen con las actuaciones que pueda estar desarrollando el PP>D.

Existe una opinión casi unánime de que éste no es un problema exclusivo de este programa, sino que ocurre también en otros casos. Existe, además, la queja de que se realiza un importante esfuerzo por la coherencia interna y la complementariedad durante el proceso de elaboración del MAP y que, sin embargo, estas actuaciones no tienen por qué ser coherentes.

Desde el trabajo de la OTC se intenta dar coherencia, pero [...] las distintas convocatorias vienen sin la debida coordinación y coherencia de origen, y es muy difícil buscar la complementariedad a posteriori.

También hay coincidencia al afirmar que conocer la existencia de una de estas pequeñas subvenciones (CAP, PCI...) pasa por la voluntad de quien la desarrolla o, en todo caso, por la existencia de contactos previos, casi siempre de carácter personal. En caso contrario, es posible, e incluso probable que no se llegue a saber que se está desarrollando ese proyecto en el país.

Existe también la percepción de que cuando se pide que se informen las solicitudes –al objeto, precisamente, de tratar de garantizar la coherencia no se otorga relevancia a la aportación de la OTC, ya que en muchas ocasiones el resultado va en un sentido contrario al informado.

Pero quizá la mayor insistencia respecto a los problemas con estas intervenciones es la ya mencionada, en relación a que son actuaciones aisladas, generalmente de breve duración y que una vez que finalizan “no dejan nada detrás”. Aunque a juicio de

algunas de las personas entrevistadas, este tipo de convocatorias podría tener un interés claro que enriqueciera el conjunto.

Las CAP deberían atender a aquellas demandas a las que por 'x' motivos el programa no podía llegar, que fuesen complementarias. Por ejemplo, la cinemateca [...] había encontrado la única película [del país] de los años 40, que había que restaurar y era 'x' dinero. [...] Digo este es el tema perfecto para que haya una CAP, porque es un tema interesante, están trabajando con nosotros, es algo totalmente novedoso que nunca se ha hecho en el país... Pero el PP>D no va a entrar a ese tipo de trabajos tan puntuales, que empiezan y acaban en eso. Entonces yo he entendido las CAP como un instrumento complementario al programa [...]. Pero hay sitios donde a veces con las subvenciones de estado no puedes llegar, para eso son interesantes las CAP.

En resumen, las ventajas del programa respecto de los proyectos de ámbito temático similar que son financiados por otras vías serían su mayor posibilidad de coherencia y complementariedad con el resto de actividades de la OTC, un mayor conocimiento de las contrapartes, con sus fortalezas y debilidades, y la permanencia, que permite 'enlazar' unas actividades con otras.

Pero, ¿qué ocurre donde el programa no existe? Se analizó el caso de Marruecos, ya que concentraba un número reseñable de actuaciones en el período (31) y un importante volumen de financiación (1,9 M€⁷⁴). El análisis se enfrentó a los problemas descritos en el Anexo metodológico, así que sólo pudo analizarse el contenido de 12 de los 31 proyectos desarrollados, lo que efectivamente mostraba esfuerzos bastante puntuales, a pesar de que alguna de las instituciones conseguía la aprobación de dos proyectos concatenados, de manera que la intervención tenía mayor capacidad de incidencia.

Algunos de los proyectos, además, trabajan en actividades que se encuadran en un ámbito cultural más amplio (paisajes literarios, técnicas de estampación de obra gráfica, aplicación de colores con identidad por parte de artesanos...). Pueden considerarse complementarios de los proyectos que

lleva a cabo el PP>D allá donde existe, pero difícilmente son proyectos de patrimonio en sí mismos.

En cualquier caso son proyectos pequeños (con una financiación promedio de 30.396 €) y una duración que oscila de los 6 meses (en 6 casos) y los 12, en 23⁷⁵.

Los casos no son comparables, dado que en el país no se trabaja con el programa. Sin embargo, sigue siendo conveniente la coordinación con las actividades que se estén llevando a cabo en la OTC, dado que algunas de ellas sí pueden tener algunas implicaciones con eventuales programas de desarrollo local y artesanal o de promoción turística.

Parte de las ventajas del PP>D se desdibujan un tanto, sin embargo, si nos referimos a actuaciones financiadas por las direcciones geográficas, que han venido interviniendo donde el programa normalmente no lo ha hecho y muy especialmente en África. En este caso existe también la posibilidad de que las intervenciones cuenten con carácter de integralidad y pueden ser coherentes y complementarias con el resto de las actividades de la OTC. Es verdad que el conocimiento de las contrapartes suele ser menor, ya que la línea de trabajo patrimonial no se encuentra instalada con tanta claridad y se han detectado casos de diagnósticos y programaciones que han sido calificados como "poco realistas"⁷⁶.

Precisamente a partir del ejemplo de los proyectos financiados por subvenciones de las direcciones geográficas, puede afirmarse que el mayor valor agregado no depende, por tanto, de que la intervención se encuentre dentro o fuera del programa, sino de que constituya una intervención integrada. En palabras de la evaluación de 9 proyectos del Programa Patrimonio para el Desarrollo en el marco del Programa de Cooperación Hispano Peruano:

Los proyectos integrales (Ej. Valle del Colca): constituyen un factor de innovación al establecer complementariedad y sinergias entre trabajo patrimonial, desarrollo y empleo local, y desarrollo turístico vinculado al rescate de patrimonio intangible y a la preservación de formas constructivas tradicionales, combinadas con nuevas técnicas relacionadas con el enfoque medioambiental.

74 0,91 M€ si no se tiene en cuenta el único proyecto de escuela taller que existe en Marruecos.

75 El cálculo de estos datos se ha realizado sin tener en cuenta la ET, que distorsionaba las cifras. Incluyéndola, habría que hablar de un proyecto de 36 meses y de una financiación promedio de 67.722 €.

76 Esta valoración se ha recogido de algunos informantes, ya que no se ha llevado a cabo un análisis directo de estos proyectos. Sin embargo, existe consistencia en las declaraciones.

7.2. Ventaja comparativa en relación con programas de objetivos similares de otros donantes (VA.2)

Ya se decía en capítulos anteriores que las actuaciones para la puesta en valor del patrimonio con fines de desarrollo son una característica específica y particular de la AECID, no compartida por otras agencias ni instituciones multilaterales⁷⁷ (más allá de que algunas de ellas hayan incursionado en este campo). La cuestión, entonces, es más bien cuáles son las ventajas –difícilmente comparativas que presenta el PP>D respecto de otras actuaciones sobre el patrimonio con fines de desarrollo⁷⁸.

Quizá la primera ventaja comparativa de la que se habla es de las **capacidades técnicas y la experiencia acumulada**, que es claramente reconocida por la mayor parte de los agentes. Sirva para ilustrar este punto la siguiente declaración:

La agencia tiene capacidad para el desarrollo de proyectos complejos sin necesidad de recurrir a personas expertas, ya que éstas están incorporadas en el programa. Por el contrario, el BID no tiene estas capacidades técnicas ni de posibilidad de diseño de proyectos. [...] Así mismo, la cooperación alemana también ha intervenido sobre patrimonio, aunque tienen que recurrir a organismos expertos, como es el Instituto Alemán de Patrimonio, ya que no tienen capacidades propias.

Otra cuestión que se resalta es, precisamente, la de **trabajar en patrimonio teniendo como fin último el desarrollo**. Reconocemos que esto es una clara ventaja allá donde se produce, pero ni es en todas partes, ni ha sido así siempre. Sin embargo, es cierto que ésta es la línea de tendencia y que se camina en esa dirección, habiendo países en los que el trabajo que se desarrolla ya se encuentra claramente alineado con esos objetivos.

Pero en sentido contrario, también se dice que al PP>D le ha fallado el discurso y la reflexión. Que ha tenido capacidad para desarrollar un buen número de proyectos, de desarrollarlos con mucha

capacidad técnica, pero que no es capaz de evidenciar cuál es la conexión entre esos proyectos que se han desarrollado y los objetivos últimos de desarrollo.

En realidad, dada la precariedad de la información disponible sobre la mayor parte de las intervenciones desarrolladas –más allá de las publicaciones y la información divulgativa de carácter técnico no se puede afirmar que el PP>D haya podido evidenciar las relaciones entre sus actuaciones y los resultados de desarrollo.

El PP>D ha conseguido **articularse muy bien con instancias locales**. Se tiene un conocimiento de terreno que otras cooperaciones no tienen. A ello no es ajeno que más de la mitad de las actuaciones que han tenido lugar en el PP>D se hayan desarrollado en el entorno local, fundamentalmente municipal, lo que significa que en el momento actual cuenta con importantes redes institucionales a este nivel.

Es cierto que la institucionalidad en los países en los que se desarrolla el programa no siempre es todo lo sólida que sería deseable, y que en ocasiones unas elecciones pueden cambiar todo el panorama institucional. Pero aún así, y tras tantos años de permanencia en los países, existe una base sólida de contactos sobre la que es posible construir.

Otra de las cuestiones que planteaba esta pregunta es en qué medida el PP>D ha contribuido a la **construcción de capacidades en el país**. En algunos de los países visitados Bolivia, Honduras hay un gran acuerdo en que ha sido así: de hecho, es un comentario que suele surgir en las entrevistas con determinados perfiles, prácticamente sin necesidad de preguntar. Esto no significa que no se haya contribuido también en otros, pero esta influencia no se ha rastreado nada más que durante las visitas a terreno.

[...] Los poquísimos profesionales vinculados al patrimonio en [País] algún momento de su vida han pasado por la CE. Se han beneficiado o porque han sido trabajadores de alguno de los proyectos, porque se han beneficiado de la formación que se ha dado, porque han estado vinculados de una forma u otra. Entonces ellos mismos son factores importantes para este reconocimiento de la actuación de la Cooperación. [...] Porque aquí no hay espacios de formación en conservación y en patrimonio. Si uno

⁷⁷ La excepción podría ser, más bien, la actividad desarrollada por la Junta de Andalucía, pero en la medida en que forma parte de la Cooperación Española, no ha sido considerada desde este punto de vista.

⁷⁸ Indudablemente, también existen desventajas, pero aquí nos centraremos fundamentalmente en las primeras.

se quiere formar, o se forma en proyectos o se forma en el exterior.

[...] El PP>D ha sido un formador de profesionales. Creo que eso también es importante porque un país que tiene un cuerpo profesional que está interesado en un tipo de trabajo también puede empujar mucho [...]. Están muy bien las decisiones institucionales, pero tienen luego que tener una base profesional que sea capaz de acompañarlas. Eso también ha sido uno de los resultados interesantes por parte de este programa. No todo se ha hecho pero sí hemos contribuido a que eso se pueda dar.

Por otra parte, la AECID apoyó –bien es cierto que no a través del PP>D sino mediante proyectos de la CAP la creación de una Maestría Centroamericana de Conservación y Gestión del Patrimonio para el Desarrollo, liderada por la UPV. A continuación se describe brevemente sus características.

Es una idea que surge en 2006, en 2008 se hace una identificación del proyecto y en 2009 se pone en marcha, promovida por AECID. Cuenta con dos bloques: preservación y gestión del patrimonio, con una duración de 2 años. Se realiza en 5 universidades centroamericanas, con un módulo presencial que se hace en cada país, por lo que los alumnos viajan a los 5 países. En las 3 ediciones se han graduado un total de 90 alumnos. En la actualidad la AECID ya no la financia, aunque sigue funcionando.

El primer año es de área común. En el segundo año se dividen y un grupo va hacia la conservación de monumentos (ese grupo es mayormente de arquitectos e ingenieros) y el otro va al área de gestión de patrimonio cultural donde participan de cualquier otra disciplina como historiadores, sociólogos, antropólogos. Arqueólogos también participan en el área de la conservación, pero igualmente hay ingenieros, arquitectos y arqueólogos que se van al área de gestión.

Seguramente la creación de esta Maestría vino a cubrir una necesidad existente en Centroamérica. Sin embargo, durante el trabajo de campo realizado no se ha detectado la presencia de sus egresados en ninguna de las actuaciones analizadas. En la actualidad, los recursos de la maestría ya son mayoritariamente suministrados por la Universidad, lo que ha de ser considerado como algo muy positivo, sobre todo como respuesta a la disminución presupuestaria del aporte de la cooperación española.⁷⁹

7.3. Grado en que el programa se puede considerar como parte del valor añadido de la cooperación española (VA.3)

En este caso, el valor añadido se ha entendido como la medida en que el PP>D ha **incrementado la visibilidad de la Cooperación Española**. La opinión al respecto es unánime: sí que lo ha hecho. Otra cuestión es que, según a quién se consulte, se encuentran opiniones de que esa visibilidad podía ser mayor, o podría haber sido mejor. A continuación se ofrece una síntesis de las declaraciones recogidas en torno a las razones que lo explican.

- Se ha transmitido poco las razones que explican lo que se hace. Sí en los marcos internos de relación, hacia dentro del PP>D, pero ha existido poca capacidad para hablar con otros y transmitir por qué las intervenciones de puesta en valor del patrimonio cultural son útiles en un proceso de desarrollo.
- No se ha producido articulación con otros actores: actores de cooperación, otros organismos multilaterales, otras agencias... La consecuencia es que el conocimiento del programa en ámbitos de cooperación es bastante reducido.
- El programa ha contado con una mayor visibilidad hacia actores locales, hacia los países, en las instituciones públicas, con los arquitectos de los países, con los profesionales del patrimonio... Pero en la mayor parte de los casos ha seguido vinculando el PP>D a los aspectos técnicos del programa.
- Los procesos no se han acompañado de la necesaria sistematización, evaluación, difusión... Hay proyectos donde, a tenor de lo que mencionan las declaraciones, se han producido lecciones aprendidas que no se han sistematizado ni difundido.
- Se han editado un buen número de publicaciones, pero no han existido marcos adecuados de difusión, ni una política clara relativa a cómo realizar esa difusión, cuáles deberían ser sus objetivos, etc.

El resumen de los dos puntos anteriores es que no se ha hecho una gestión adecuada del conocimiento. No se ha priorizado la publicación de los documentos y su difusión. Se recoge el temor entre algunos agentes, de que ello puede tener la consecuencia de estar perdiendo parcialmente el

⁷⁹ El Salvador no llegó a participar formalmente.

reconocimiento en esta materia, a favor de otros agentes. Más razones:

- Hemos sido muy de la inauguración. Y la inauguración te da una visibilidad en lo local, es decir, en donde está el logo, pero de ahí no hemos trascendido.
- No se ha apostado por tener mecanismos de visibilidad. Por ejemplo, presupuestos para comunicación, más allá de lo que metamos en los proyectos. Pero yo siempre me pregunto. ¿La visibilidad de dónde tiene que venir, de los proyectos?, ¿O el presupuesto de comunicación lo tiene que tener el PP>D en la OTC? Porque entonces la visibilidad es distinta.

Prueba de lo anterior es que, al menos en algunos países, se sigue identificando a la CE como una “restauradora de iglesias”. Es cierto que puede ser difícil cambiar esa imagen, en la medida que sigue siendo la única cooperación que trabaja claramente en este ámbito. Eso significa que tan pronto como se produce una necesidad de ese tipo en el país, seguramente la AECID será el primer lugar donde se vaya a presentar la propuesta. La nueva etapa, en la que se trabaja de otra manera y con unos objetivos diferentes puede ir cambiando esta imagen, pero previsiblemente será un camino largo.

Más allá de la visibilidad en general, cabe preguntarse por el **modo en el que el PP>D y la AECID son percibidos por las contrapartes**. En general, las declaraciones recogidas hablan de valoración, de proximidad y de confianza. Pero cabe preguntarse qué ha ocurrido como resultado de la muy relevante reducción presupuestaria de los últimos años en términos de valoración del aporte del programa.

Con esta perspectiva se presenta un poco más de variedad que en el caso de la visibilidad, donde el discurso general es bastante semejante. Esa variedad puede resumirse en los siguientes puntos que sintetizan las principales ideas recogidas.

- En general hay una confianza de las instituciones socias con las que se está trabajando, porque valoran en gran medida la continuidad, el compromiso a medio plazo. Y la cooperación ha demostrado interés en acompañar sus procesos de manera estable.
- Los fondos se han dividido por diez, por lo que hay que trabajar en un cambio de lógica basada en que ahora se está *“intentando apoyar en*

puntos clave”. Sin embargo, es necesario hacer un esfuerzo para que eso sea realmente así porque, en caso contrario *“es difícil ejecutar porque no dejan de ser temas a veces percibidos como secundarios”*.

- La disminución presupuestaria requiere también un reposicionamiento del PP>D, que resalte su capacidad para transferir conocimiento, así como la mayor incidencia que puede tener una aportación más pequeña, dado el conocimiento previo y especializado del contexto. En palabras de una de las personas que expresaba esta idea. *“Eso es importante para la reflexión de dónde estamos porque evidentemente ha cambiado muchísimo nuestro plan”*.
- Se demanda que, a pesar de la reducción presupuestaria, no se disminuya la presencia. Muchas de las instituciones socias, especialmente los Ministerios, cuentan con presupuestos nacionales muy pequeños. La salida de una agencia de cooperación, que puede estar aportando poco, se lee también como una pérdida de poder, por lo que es habitual que se pida que la agencia siga acompañando, aunque sea sólo mediante asistencias técnicas.

En definitiva, el PP>D parece estar enfrentándose a una nueva etapa para la que, a juicio de las personas que trabajan en él, quizá ya no se puedan utilizar exactamente las mismas herramientas de estos años y que puede requerir de una nueva definición de cuáles se desea que sean los objetivos y la utilidad del PP>D.

8. CONCLUSIONES POR LÍNEAS DE INTEGRACIÓN

Las conclusiones de este informe se han organizado por los ejes temáticos de integración que fueron acordados en fases anteriores de la evaluación y que tratan de dar respuesta a los principales objetivos que se pretendía cubrir con la evaluación. Por otra parte, estas conclusiones se han intentado mantener tan breves como ha sido posible, si bien cada una de ellas podría desagregarse en elementos más concretos. Sin embargo, se ha optado por no hacerlo así, puesto que esos elementos se encuentran presentes en los capítulos que contienen los resultados de la evaluación.

8.1. Ajuste a las necesidades y capacidad de adaptación

El **ajuste del PP>D a las necesidades existentes es cierto, pero relativo**. Los aspectos culturales, con los que el patrimonio está conectado, se recogen en convenciones internacionales, el acceso y disfrute de la cultura está reconocido como uno de los derechos humanos y cada vez está más clara la importancia del patrimonio y la identidad cultural como elemento de desarrollo económico y de cohesión social. Sin embargo, y a pesar de que existen algunas excepciones, en los países donde el PP>D se desarrolla, el grado de prioridad otorgado a la conservación patrimonial es relativa si se compara con otros sectores. De hecho, en ocasiones se contempla **únicamente desde** su capacidad, potencial o real, de convertirse en activo de cara al fomento de otras actividades como el turismo.

Como una consecuencia, la puesta en valor del patrimonio cultural con vistas al desarrollo también ha retrocedido en las planificaciones estratégicas de la agencia en los países y, salvo excepciones, su mantenimiento se debe, al menos en parte, a la existencia de actuaciones “vivas” –aunque puedan no estar dotadas presupuestariamente y de recursos humanos especializados que se dedican de forma exclusiva a las actuaciones en estos sectores.

Por otra parte, las actuaciones aprobadas han ido evolucionando de manera progresiva, alineándose en mayor grado con la existencia de necesidades reales, normalmente de base local, y con miras a conseguir objetivos de desarrollo. El diseño de las intervenciones se encuentra aún muy lejos de esta concepción –los beneficiarios no están definidos con claridad, no hay línea de base, no termina de estar claro cuáles son los cambios que se pretende provocar, no se cuenta con indicadores de seguimiento relevantes, etc.⁸⁰ y en su mayoría son lo que se podrían denominar “intervenciones de aluvión” que se van generando poco a poco, por acumulación de pequeños proyectos, pero que, al menos de partida, no cuentan con un marco global que les de estructura y las vertebré (en términos de desarrollo). Pero eso no significa que no se haya evolu-

⁸⁰ No ha sido posible encontrar ninguna formulación de una intervención que cuente con todos estos elementos, aunque ya se han descrito las dificultades de acceso a la información escrita, por lo que no se puede garantizar que no exista algún caso en que sí se haya trabajado así.

cionado y se encuentren aún en la etapa en que el objetivo último era la recuperación del bien.

Conviene matizar esta cuestión. No nos referimos solamente a la recuperación de una iglesia, sino que esto se puede aplicar igualmente a una intervención en un centro histórico –que, por definición va mucho más allá de la recuperación del bien siempre que en el marco de la intervención no se tenga en cuenta la participación ciudadana, no existan líneas específicas de reactivación económica o no se consideren los efectos diferenciales que puede tener sobre los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad. Si esos aspectos no están presentes, se estará aún en el ámbito exclusivamente patrimonial, por muy sofisticada que sea la intervención en términos técnicos y urbanísticos.

Existe un **discurso instalado sobre la importancia del programa en términos de desarrollo**, lo cual es un paso adelante pero, con carácter general, no es posible identificar evidencias concretas por las cuales las intervenciones contribuyen a los efectos que, por otra parte, en algunos casos son claramente perceptibles. Una de las razones es que no se cuenta con un cuerpo de información ordenado y sistematizado que permita reconstruir lo que se hizo, cómo se hizo y qué resultados se fueron obteniendo. **Las intervenciones no se encuentran sistematizadas** y, por tanto, resulta muy difícil que finalmente los proyectos no se acaben identificando con las intervenciones físicas (que además son tangibles y que, a fin de cuentas, son las que han concentrado una mayor parte de los esfuerzos) en lugar de con los resultados de desarrollo que se hayan podido obtener.

Eso no significa que el programa no pueda adaptarse en el futuro y que no pueda incluir las implicaciones de las intervenciones en el desarrollo de manera explícita y ajustarse para incrementar su eficacia, pero en el momento actual aún se encuentra a una gran distancia de esa situación.

8.2. Modelo de gestión

Existe un problema de ajuste con el modelo de gestión del programa que le afecta a diferentes niveles.

Por una parte, existe una demanda unánime sobre la falta de orientación estratégica actual del programa. Y no se trata tanto de la confección de

documentos que sustituyan a los que sustentaron la reorientación de 2006 que, a tenor del análisis realizado, siguen siendo globalmente válidos. Lo que genera confusión es la falta de definición de qué se quiere hacer con el programa. Es decir, más que la definición del programa en sí mismo, lo que se percibe es una clara falta de encaje en la institución, empezando por la sede; una definición del programa en el conjunto de la actividad de la cooperación al desarrollo promovida por la AECID.

Las personas relacionadas directa o indirectamente con el programa en el terreno manifiestan una demanda de clarificación y concreción por parte de las personas con capacidad de decisión en la materia respecto a si se considera que este programa forma parte del valor añadido de la AECID y de si es parte de su ventaja comparativa en relación con otros donantes, ventaja que se podría potenciar y aprovechar.

No contribuye a aclarar la situación el hecho de que la reducción presupuestaria experimentada en los últimos años haya dejado al programa sin recursos de funcionamiento. Este no es un problema exclusivo del PP>D, pero cuando se percibe, además, que no existe una apuesta clara por él, puede pensarse que una eventual mejora presupuestaria puede no traer consigo una vuelta a unos niveles razonables de financiación.

Tampoco el programa ha encajado bien en las OTC, aunque en ese sentido se ha avanzado de manera clara, pero lenta. Queda pendiente una mayor integración de la actuación del PP>D con la del resto de la OTC y trabajar en mucha mayor medida las intersecciones que pueden producirse entre este programa y otras actuaciones que puedan estar llevándose a cabo en materia de gobernabilidad, desarrollo local o género, por poner sólo tres ejemplos.

Con la necesaria colaboración de todas las partes, el impulso de esta coordinación interna le correspondería a los y las coordinadoras de las oficinas, de manera que puedan aprovecharse al máximo los recursos existentes en cada una de ellas.

El PP>D ha sido gestionado por tres figuras diferentes: los responsables del PP>D, responsables de proyectos del P>D y personas que no contaban con una asignación sectorial específica a estos temas. Las tres figuras han contado con especialización técnica en la materia, pero existen otras diferencias entre ellas:

- Los responsables de proyecto y los y las técnicas asignados a una intervención (mediante una asistencia técnica, por ejemplo), cuentan además con experticia en cooperación internacional y gestión de proyectos.
- Los responsables de programa y de proyecto cuentan con una alta capacidad de interlocución.
- Estas dos figuras, además, garantizan la continuidad de las intervenciones, del conocimiento del entorno.

Atendiendo a estas razones, la figura de responsable de proyectos de patrimonio sería la que concentraría un mayor volumen de ventajas frente a las otras dos. Obviamente esto es independiente de las personas que en la actualidad ocupan cada una de estas posiciones.

Otra ventaja de la figura de responsable de proyectos P>D es que se encuentra asimilada con la que, según la actual organización de la agenda, ha de contar con especialización temática. No es el caso de los responsables de programa de la AECID, que no cuentan con una adscripción sectorial⁸¹.

La situación puede ajustarse siempre que en los países se siga generando actividad suficiente como para que sea necesaria la función de un responsable de programa especializado en patrimonio. En caso contrario, sería necesario hacer un esfuerzo de adaptación individualizado, ya que la disparidad de las situaciones es notable.

8.3. Contribución del programa a los resultados de desarrollo

Es difícil concluir sobre los resultados obtenidos por un conjunto tan disperso y variado de actuaciones, que incluye algunas reconocidas como éxitos de manera casi unánime, con otras que fueron manifiestamente mejorables. Las siguientes conclusiones deben tomarse, por tanto, como reflejo de lo que sucede en términos generales, aunque se reconoce de partida que habría excepciones a todas ellas.

⁸¹ Se debe evitar la confusión entre los responsables del PP>D con los responsables de programas de la AECID, ya que su acceso y categoría profesional, entre otros factores, no son los mismos. Para más información, consultar el correspondiente capítulo del informe.

Pero puede afirmarse que algunas de las intervenciones del PP>D han contado con una clara contribución a los resultados de desarrollo de los países socios, o a los de un entorno o localidad. Lo que no ha sido posible establecer, porque requeriría de un ejercicio de mayor alcance es la dimensión de esa contribución y, de hecho, este equipo evaluador duda de que esa medición sea un ejercicio realista.

Al comienzo de la evaluación se confeccionó un modelo lógico que plasmaba una cadena de resultados que ha estado subyaciendo en el análisis realizado. Estas conclusiones hacen referencia a las relaciones entre los resultados que habían sido definidos, con el fin de determinar en qué medida se corresponden con la realidad o no.

- El PP>D sin duda ha conseguido poner en valor el patrimonio cultural sobre el que se ha intervenido. Éste es, sin duda, el resultado más claro y más extendido. En general se ha intervenido y se ha intervenido bien y esa intervención ha venido acompañada de algunas actuaciones complementarias –al menos durante el periodo evaluado dirigidas a favorecer el traspaso final de los elementos estructurales creados a las instituciones nacionales.
- El traspaso no siempre se ha conseguido, lo que se ha convertido en un elemento de debilidad. Los factores que han influido han sido, por ejemplo, la imposibilidad de incorporar el patrimonio cultural y su concepción como elemento de desarrollo a la agenda de desarrollo, por una falta de comprensión de los responsables públicos implicados; la debilidad de algunas estructuras municipales y la escasez de sus recursos y la falta de demanda ciudadana y su poca incorporación en el proceso.
- Y aunque se ha desarrollado una muy importante labor de fortalecimiento institucional, no se puede garantizar que haya tenido como resultado una gestión del patrimonio cultural que sea sostenible, equitativa y participativa⁸². Ni siquiera se puede garantizar que ése haya sido el objetivo en todos los casos. Pero el PP>D sí que ha conseguido algunos productos y resultados muy relevantes en esta dirección:
 - Se encuentran ejemplos claros de contribución a la aprobación de normativa de nivel

82 De hecho, aunque éste es uno de los resultados del programa definidos en la reorientación, no parece que dependa únicamente de la actuación de la AECID.

nacional y de ordenanzas municipales en el ámbito patrimonial.

- Ha promovido el desarrollo de herramientas de gestión, planes maestros, etc. que han quedado instalados una vez que la intervención ha finalizado.
- Ha financiado actividades de capacitación, intercambio, etc. en las instituciones con competencias en la materia, con el objetivo de fortalecer sus capacidades.

En definitiva, el PP>D ha alcanzado en buena medida los resultados a los que realmente podía aspirar y ha puesto las bases para posibilitar que se alcance el resto. Obviamente existen muchos elementos mejorables y seguramente esta conclusión, de carácter considerablemente positivo, se puede aplicar sobre todo a los proyectos integrados que han tenido lugar durante estos años, que han contado con mayores recursos y que han ido incorporando actuaciones hasta conformar un conglomerado que actuaba en muchos frentes complementarios.

Al pasar al siguiente nivel se desea constatar si los resultados alcanzados han tenido capacidad para contribuir a los resultados de desarrollo⁸³. El único aspecto sobre el que no se ha encontrado ninguna evidencia es el relativo a la mejora de la valoración del entorno, ya que ninguna de las intervenciones analizadas incide en ese ámbito⁸⁴. Es verdad que los proyectos de paisajes culturales abordan el conjunto patrimonio cultural-natural, pero aún así, no ha sido posible identificar con claridad resultados en este sentido.

En relación con el resto de resultados que se desarrollaron, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- Se encuentran ejemplos en los que el PP>D ha contribuido de manera clara a **reforzar la identificación de las poblaciones con su patrimonio cultural** y, a partir de esa identificación, ha mejorado su sentido de pertenencia e incluso, en algunos casos, su cohesión social. Pero este no es un resultado generalizado, sino que se concentra en las actuaciones de ámbito local,

83 Hubiera sido preferible poder conocer, además, en qué medida ha contribuido, lo que no ha resultado posible.

84 El único efecto identificado en este caso ha sido la reducción del cinturón verde de la ciudad de Antigua que, obviamente, no puede ser atribuido a la actuación del PP>D, aunque éste previsiblemente sí ha sido uno de los factores que han contribuido a ello.

especialmente en núcleos urbanos de menor tamaño, que han contado con un carácter más integral. Aunque quedan pendientes muchos procesos de sistematización de los resultados, son efectos que surgen con claridad en el discurso.

- La **mejora de la gobernanza municipal** se encuentra muy vinculada con el fortalecimiento de las instituciones locales, de los que se encuentran variados ejemplos (profesionalización de la gestión del patrimonio cultural, actualización del catastro, con la consiguiente mejora de los ingresos municipales, atracción de nuevas inversiones o de contribuciones de niveles de gobierno de nivel superior...). Sin embargo, en general no se han encontrado resultados reseñables en términos de instalación de sistemas de participación comunitaria, ni hay mucha presencia de mecanismos de cooperación horizontal y vertical. Lo que sí existen son proyectos que son, en sí mismos, y al menos desde cierto punto de vista, ejemplos de cooperación institucional horizontal. Nos referimos a los que se desarrollan en el nivel de una mancomunidad o de una agrupación de municipios. Estos proyectos suelen ser de gestión más complicada, pero cuentan con un mayor potencial transformador, dado que actúan sobre un territorio más amplio que el de una única localidad.

En algunos casos, sin embargo, existe cierto grado de precariedad y surgen dudas de hasta qué punto podrían mantenerse en el tiempo ante la eventualidad de un cambio político, por ejemplo. Por ello se echa especialmente de menos una mayor implicación ciudadana y un mayor establecimiento de mecanismos de participación que puedan otorgar una mayor estabilidad a las instituciones.

- Se han encontrado un buen número de ejemplos en los que se han producido mejoras en la **calidad de vida de la población**, con incidencia en los de menores recursos. Mejora la vida de las personas en cuyas viviendas se interviene, por razones obvias; mejora la calidad de vida de las personas que mejoran sus cualificaciones y que pueden acceder a trabajar en mejores condiciones, en el caso de las escuelas taller; mejora la vida, aunque sea de modo coyuntural, de las personas que son contratadas para la puesta en valor del bien patrimonial; por último, mejora la vida comunitaria cuando se recuperan plazas, calles, parques y espacios para el uso de la ciudadanía o cuando lo que se recupera son algunas dotaciones sociales o de otro tipo como colegios o mercados.

Es fácil afirmar que sí se mejora su calidad de vida. Lo que no se sabe es cuánto y, en algunos casos, tampoco durante cuánto tiempo. Cuando se pregunta a las personas, claramente mencionan aspectos que indican que su calidad de vida mejoró, pero sería necesario un esfuerzo de seguimiento de los resultados y de sistematización para poder definir de manera un poco más precisa hasta qué punto se ha producido esa mejora, por una parte, y en qué medida los resultados podrían haber sido mejores.

- En lo que se refiere al **incremento de la actividad y el empleo**, se establece una relación clara entre la puesta en valor de los bienes patrimoniales y el incremento de la actividad turística⁸⁵. Obviamente, la recuperación patrimonial no es condición suficiente, pero sí parece ser en muchos casos necesaria para que una zona –más que una única localidad, ya que habitualmente las localidades donde ha intervenido el PP>D ya contaban con un potencial previo empiece a plantearse su despegue turístico.

Entre las otras condiciones que tienen que producirse, además del fomento puramente turístico, que queda fuera del ámbito de la actuación patrimonial, se encuentra la creación de pequeños emprendimientos, normalmente de carácter hostelero o artesano que completen la oferta que la recuperación patrimonial, por sí sola, no puede garantizar.

El balance, por tanto, es moderadamente positivo. Sin embargo, lo que también queda claro es que el **PP>D no incide en todos los aspectos necesarios para alcanzar los resultados de desarrollo** que se plantean en su modelo lógico.

Un aspecto que no queda reflejado en el modelo lógico –porque corresponde a una lógica distinta y que, sin embargo, conviene tener en cuenta es la **incidencia** que el programa puede tener en el nivel de **las instituciones de ámbito nacional**, que son las promotoras en la definición de las políticas públicas en materia de patrimonio cultural y/o las rectoras del sector. Se han obtenido algunos buenos resultados en el trabajo con estas instituciones, especialmente cuando se han dirigido a su propio fortalecimiento (mediante el apoyo a la promulgación de normas de diferente rango o de documentos estratégicos, es decir, un apoyo que

⁸⁵ Puede haber otras vías de generación de actividad y empleo más allá de la turística, pero éste vínculo es el que se ha podido identificar con mayor claridad.

se acaba materializando en productos concretos) o cuando se ha trabajado posicionando las actuaciones del PP>D en el entramado jurídico-institucional del país (cabe aquí mencionar los reconocimientos conseguidos por parte de los Ministerios de Educación a las acreditaciones de las escuelas taller o los numerosos premios recibidos por el programa en países como Guatemala o Perú).

Un trabajo de incidencia a nivel nacional que tiene un carácter muy estratégico y un gran potencial pero que, al tiempo, acaba plasmándose en algo concreto y tangible, es un magnífico complemento para las actuaciones a nivel local.

8.4. Valor agregado del programa

En términos generales, **el PP>D aporta un valor agregado diferencial respecto de las actuaciones de ámbito patrimonial desarrolladas fuera del programa**. Este valor agregado se produce fundamentalmente cuando se organiza mediante intervenciones estructuradas y con un cierto grado de integralidad (lo que se ha venido denominando “programas” a lo largo de este documento). El programa aporta además otras ventajas, ya que cuenta con un mayor potencial de complementariedad con otras actividades de la OTC, un mayor conocimiento de las contrapartes y, cuando el modelo de gestión lo permite, un refuerzo de las intervenciones tras su finalización.

Sin embargo, **no todas estas ventajas potenciales se materializan en la actuación habitual del programa**, lo que hace pensar que si las condiciones son adecuadas, al menos una parte de ellas podrían reproducirse en algunas de las actuaciones que se desarrollan fuera de él y, en concreto, en las financiadas por las direcciones geográficas, que tienen mayor capacidad potencial para reproducirlas.

El PP>D **le ha dado una gran visibilidad a la cooperación española** –incluso más allá de la AECID, que ha sido conocida y reconocida por su PP>D, para lo bueno y para lo malo. En lo bueno, porque siempre se ha identificado como un programa muy especializado, que permitía recuperar elementos patrimoniales diferenciadores. Y en lo malo, porque, aunque no se exprese de ese modo, se concibe como un programa de alta especialización técnica y menor capacidad estratégica.

Esa **identificación** está tan **interiorizada**, que aunque el discurso del desarrollo se haya generalizado, en él subyacen los antiguos elementos del programa. Sirva como ejemplo la publicación realizada por la AECID con motivo de sus 25 años de existencia. El discurso manifiesto, verbal, se enmarca perfectamente en la definición actual del programa, pero el discurso de las imágenes lo que ofrece, en su gran mayoría, son edificios recuperados y solitarios.

Esto es sólo un ejemplo, pero indica que si la propia AECID, en tanto que institución, no ha terminado de transformar su concepción sobre el programa, difícilmente lo van a hacer las contrapartes.

Al mismo tiempo, el PP>D es un **programa conocido y valorado**, lo que significa que constituye un activo susceptible de ser aprovechado. Sin embargo, se recogen testimonios de que esta valoración ha descendido en los últimos tiempos. Las razones del cambio de relevancia son múltiples, y entre las encontradas se menciona fundamentalmente la poca capacidad que ha tenido el programa para convertirse en un aglutinador de intereses y de actores, así como de ser capaz de comunicar hacia el exterior sus logros (más allá de la propia recuperación y/o puesta en valor de los bienes).

Seguramente, a esta pérdida de relevancia no es ajena tampoco la enorme reducción presupuestaria experimentada en los últimos tiempos, ni la indefinición estratégica en la que se encuentra el programa.

Estas conclusiones se completan y pueden ser entendidas en mayor medida, gracias a las recomendaciones que se incluyen en el capítulo siguiente.

9. RECOMENDACIONES POR LÍNEAS DE INTEGRACIÓN, CARÁCTER Y AGENTE

La mayor parte de las recomendaciones que se incluyen a continuación serán más o menos válidas en función de las decisiones que se tomen en relación con la primera de ellas. Las recomendaciones se han organizado teniendo en cuenta las decisiones que, atendiendo a los resultados de la evaluación, sería necesario tomar para promover los cambios en el programa que le permitieran mejorar su diseño, ajustar su funcionamiento y gestión y amplificar y hacer más relevantes sus resultados.

Se menciona también quién o quiénes serían responsables de poner en marcha el proceso que desembocara en la toma de decisión correspondiente.

Sin embargo, se adelanta que se considera que la mejor opción sería que todas ellas contasen con los adecuados niveles de participación, de tal manera que las decisiones fuesen compartidas, en algunos casos, o informadas, en otros. De este modo se incrementa su probabilidad de aceptación y se disminuye la resistencia potencial por parte de los responsables de ponerlas en marcha. No obstante, algunas de las cuestiones que se proponen requerirán necesariamente una negociación individual, ya que pueden afectar a aspectos que incidan sobre personas específicas.

Finalmente, hay recomendaciones que atañen a más de un nivel. Eso sucede especialmente en el caso de aquéllas que requieren decisiones en la sede, decisiones que posteriormente deben ser implementadas desde la estructura territorial de la AECID lo que, a su vez, supone nuevos procesos de toma de decisión.

9.1. Una nueva definición estratégica y funcional, desde la dirección de la AECID

Las decisiones de este bloque le corresponden a la sede de AECID, en un nivel que trascienda incluso las responsabilidades actuales del programa, en la medida en que pueden verse afectadas por ellas. Sin embargo, se considera imprescindible que se produzca un debate previo precisamente con los y las responsables de la Dirección de Culturales y del PP>D, así como con los y las responsables de las Direcciones geográficas que correspondan.

Como se decía en las conclusiones, se requiere una nueva definición estratégica del programa P>D que a partir de la validación –y, en su caso, adaptación del modelo lógico establezca su encaje y ubicación durante los próximos años. Algunos de los aspectos sobre los que sería necesario debatir y tomar decisiones serían los siguientes:

9.1.1. Definir el futuro del programa y su encaje en la misión de la AECID

La cultura al servicio del desarrollo está incluida en los lineamientos actuales de la cooperación española, pero de manera indirecta. Por otra parte, los

resultados muestran la capacidad que pueden tener las actuaciones de puesta en valor del patrimonio para dinamizar territorios, cuando se trabaja de manera coordinada con otras líneas de actuación. El tercer factor a considerar es la escasa dotación presupuestaria de la política de cooperación al desarrollo en el período actual, y la necesidad –aún más intensa que en otras etapas de priorizar las actuaciones (curiosamente, al tiempo que se mantiene su integralidad).

Todo ello, junto con la falta de rumbo percibida en torno a este programa, hace recomendable tomar una decisión respecto al papel que las actuaciones en el ámbito del patrimonio para el desarrollo pueden desempeñar en la acción de la agencia. El programa podría mantenerse con un nuevo impulso o podría desaparecer –lo que no es una recomendación de esta evaluación pero lo que no parece conveniente es mantener la situación de *impasse* actual, porque va en detrimento de la acción de la AECID y supone una pérdida de impulso, además de desorientar a las personas que trabajan en este ámbito.

El resto de las recomendaciones que se incluyen se basan en la premisa de que esta decisión es tomada en los niveles correspondientes de la AECID y que, además, se toma en el sentido de mantener el programa y dotarle de un nuevo impulso.

9.1.2. El programa según la dotación económica que se consiga para los próximos años

Ni el PP>D –ni ningún otro puede tener el mismo alcance y amplitud de actuación si el marco de restricción presupuestaria radical continua durante los próximos años o si, por el contrario, se entra en escenarios de dotaciones más acordes con los objetivos de desarrollo planteados. Por tanto, una reorientación del programa requeriría la consideración de ambos escenarios.

Las restricciones presupuestarias continúan

En ese caso hay que decidir qué destino se le puede dar a los exiguos presupuestos anuales (50.000 € en 2013) que se han asignado al programa en los últimos años. Ese volumen de financiación impide la realización de actuaciones de intervención mínimamente relevantes, pero permite, en algún caso, llevar a cabo otras más en la línea de la incidencia político-institucional o utilizar los recursos

de los que se dispone en la actualidad, básicamente recursos humanos, como asistencia técnica precisamente de esos procesos de incidencia.

Las restricciones presupuestarias se suavizan

Si se vuelve a contar con un presupuesto que permita la intervención en actuaciones específicas, habría que darle prioridad a dos aspectos:

- A identificar qué elementos se pueden incorporar a las actuaciones que ya se han desarrollado en el pasado y que puedan contribuir a fortalecer su apropiación y sostenibilidad. Por ejemplo, actuaciones que permitan sistematizar las experiencias o dejar constancia mediante instrumentos y herramientas de lo realizado, de manera que las actuaciones sean replicables en otros lugares del país o, incluso, en entornos similares de otros países.
- A identificar nuevas actuaciones con una visión integral y complementaria del resto de la actuación de la AECID en el territorio, que contemplen los resultados en términos de desarrollo desde el comienzo. Esto se aborda de nuevo posteriormente.

Como puede verse, ambas situaciones son muy diferentes entre sí y requieren de enfoques también distintos. Qué hacer en cada país debería ser una decisión a tomar en cada OTC, según el contexto específico en el que se encuentre y los intereses y necesidades del país socio. Pero proporcionar orientaciones en uno u otro sentido sí debería partir de la sede, en el máximo nivel institucional que corresponda, si bien se recomienda una consulta previa a los diferentes grupos de actores implicados.

9.1.3. Analizar otras vías de financiación

Ningún programa puede sobrevivir con dotaciones presupuestarias tan limitada durante mucho tiempo, ni tiene sentido que exista un programa vacío de contenido (ni éste, ni ningún otro). Por tanto, en el caso en el que el escenario más probable sea el de continuar con estos niveles de financiación, quizá puedan explorarse posibilidades de acceder a proyectos de cooperación delegada vía proyectos de la Unión Europea, por ejemplo o de cooperación triangular, aprovechando la instalación de recursos humanos con mucha capacidad y experiencia que existe en el terreno. Si bien puede ser más fácil explorar esta segunda línea desde las OTC, las posibilidades de cooperación delegada corresponderían

a la sede y en concreto, a la dirección del PP>D, independientemente de dónde se encuentre situada.

Es cierto que tradicionalmente no han existido proyectos en este ámbito temático promovidos por esta vía y que el contexto de restricciones presupuestarias es generalizado en España –con lo que se podría entrar en competencia con otros sectores de la agencia, que puedan estar también en búsqueda de financiación y fuera de ella, pero puede ser una alternativa a explorar si se decide apostar por el PP>D y sigue sin contarse con financiación mínimamente suficiente.

9.1.4. Mejorar la complementariedad del programa con otras actuaciones en materia de patrimonio

Como se ha visto, en algunas ocasiones los proyectos que se han aprobado en alguna de las otras convocatorias que pueden financiar actuaciones de patrimonio o, más en general, actuaciones de ámbito cultural, han entrado en un cierto conflicto con las actuaciones del PP>D desarrolladas en el país. Evitarlo en el futuro podría ser tan sencillo como garantizar que se cumple el procedimiento de concesión, que incluye la necesidad de contacto con la OTC. De este modo, podrían preverse los posibles solapamientos o interferencias de la actuación simultánea de ambas líneas de trabajo.

Eso significa, sin embargo, que las personas responsable en terreno del PP>D deben estar dispuestas a atender la comunicación y a responderla adecuadamente en un plazo razonable. Se considera que, en la práctica, ello no sería significativo en términos de carga de trabajo y permite eliminar riesgos.

Al mismo tiempo, debería definirse con mayor claridad el perímetro del programa, de manera fuese inequívoco para todas las personas que participan en él qué queda dentro y qué fuera del PP>D. Hay un buen número de actividades puntuales de tipo cultural –de hecho, más similares a la actuación de los Centros Culturales o, como mucho, del programa ACERCA que distorsionan un programa que debe orientarse en mayor medida al desarrollo.

9.1.5. Ubicar el programa en la estructura de la AECID

Es uno de los temas que ha surgido de manera recurrente durante una buena parte de las entrevistas celebradas. En general, se considera que el

traspaso del PP>D a la Dirección de Culturales fue un error y que denotó precisamente la indecisión en relación con él. Aunque la recomendación más obvia podría ser su restitución a la Dirección Geográfica correspondiente, puede ser contraproducente hacerlo así si no va acompañado de una reorientación profunda –en la línea de lo planteado en la primera de las recomendaciones, porque puede percibirse como una manera de eludir la redefinición estratégica del programa.

Si, tras un proceso de reflexión, se decidiese el traslado, la figura de la dirección actual del programa podría pasar a tener un papel muy relevante en términos de hacer buenas las decisiones que se asumiesen. El último apartado de estas recomendaciones va precisamente en esa dirección.

9.1.6. Redefinir el rol de los responsables de programa del PP>D

De nuevo, depende en buena medida del impulso estratégico que se le quiera dar al programa, pero si se decidiese apostar por él, sería bajo la premisa de que las actuaciones en los países realmente se orientaran a promover el desarrollo mediante la puesta en valor de bienes patrimoniales. Ello exigirá unas competencias que, en la actualidad, se encuentran muy desigualmente repartidas entre los responsables de programa y claramente ausentes en algunos casos.

Sin embargo, no tiene sentido no utilizar el activo que constituye la gran experiencia acumulada por estos responsables en lo que sí que saben hacer: la puesta en valor de los bienes patrimoniales. Buscar el mejor encaje en cada caso depende, de un lado, de las propias personas implicadas –el responsable del PP>D y el coordinador o coordinadora general y, de otro, de cuál sea la situación en cada lugar, el grado de integración del PP>D en el conjunto de la OTC y en definitiva, el nivel de competencias en términos de cooperación.

Pero sería conveniente tomar algunas decisiones de manera centralizada, aunque luego el proceso de puesta en marcha y la negociación deba realizarse sobre una base individual. Las decisiones estarían relacionadas con:

- Las posibilidades de prestar apoyo en aquellos aspectos de la ingeniería de las intervenciones en las que el responsable del programa pudiese contar con mayores debilidades. Esto no debe

tomarse como una recompensa, sino como una vía para incrementar las posibilidades de consecución de los objetivos de desarrollo que se pretenden. De hecho, no se está hablando de asignar personal a estas figuras, sino a que puedan recibir apoyos puntuales en algunas materias, con el compromiso por su parte de facilitar la colaboración y de asumir posteriormente los aspectos que no requieran de competencias específicas en cooperación.

- Las posibilidades de extender su actuación a otros países que no cuenten con un responsable, y donde puede ser necesario emprender actividades de recuperación patrimonial. Esta extensión podría, en algunos casos, transformarse en un traslado, siempre que realmente existiese la necesidad en otro lugar, el marco contractual lo permitiese y se llegase a un acuerdo consensuado con el responsable de que se trate.
- Si no existen necesidades en este ámbito ni en el país donde se encuentran ubicados ni en otros, entonces estaríamos hablando de la necesidad de una reubicación funcional que, dada la extrema especialización de estos recursos, puede ser complicada y requerir de un acompañamiento específico. Sin embargo, sería preferible ubicarles en funciones que realmente se corresponden con sus competencias y experiencia.
- Los resultados de esta evaluación indican que sería posible contar con estos recursos en el futuro y que no tendría sentido no aprovechar este valioso activo, pero lo que tampoco tiene sentido es mantenerles en un lugar donde no cuentan con una actividad claramente asignada.
- De todos modos, en el caso de que en el futuro existiesen necesidades específicas en este terreno en algún país que no pudiesen ser cubiertas por los responsables existentes en la actualidad, se propone la contratación de responsables de proyecto, que cuentan con un mejor encaje en la estructura actual de la AECID que los responsables de programa.

Las posibilidades reales de acción dependerán de las normas de gestión de recursos humanos existentes en la AECID, por lo que los cursos de acción sugeridos pueden verse seriamente limitados. Pero puede merecer la pena realizar un análisis específico del margen de actuación existente, con el objetivo de aprovechar al máximo las competencias, el bagaje y la experiencia de estas personas.

9.1.7. Comunicar con mucha claridad las decisiones tomadas

Sean en un sentido o en otro, merece la pena hacer un ejercicio de comunicación –por tanto, de ida y vuelta acerca de las decisiones tomadas, así como de las razones en las que se fundamentan. De ese modo, el PP>D quedaría claramente ubicado en la estructura y misión de la AECID y se evitarían las incertidumbres derivadas de la indefinición percibida en los últimos tiempos.

9.2. Mejora o adaptación de aspectos técnicos

Este bloque de decisiones y cambios técnicos deben ser implementados en terreno, bajo la responsabilidad de los y las coordinadores generales. Pero deben ser promovidos desde la sede, a efectos de claridad y de tratar de establecer criterios comunes para los diferentes lugares donde se desarrolla el programa. La responsabilidad de su materialización le correspondería al o la responsable del programa, independientemente de dónde se haya ubicado finalmente éste.

Obviamente, en este caso la participación de los y las coordinadoras generales es clave, y se considera que también sería necesario contar con una participación clara de los responsables de programa y proyecto en el terreno.

Algunos de los temas que caen en este bloque se derivan del anterior, por lo que serán tratados de manera mucho más breve.

9.2.1. Mejorar el ciclo de las intervenciones y la gestión por resultados

Nos referimos con ello al ciclo completo de intervención, desde la identificación y formulación, pasando por el seguimiento y reporte y terminando por el cierre. Los proyectos deben ser mejorados y la mejor manera para hacerlo debería partir de una reflexión conjunta por parte de los agentes que se han mencionado al comienzo de este epígrafe.

Lo que parece que está claro es que la mejora exigirá un trabajo mucho más integrado con el resto de la OTC, para poder aprovechar la experticia existente en estas materias. Algo similar ocurre con dotar a los proyectos de una orientación a los resultados o de un enfoque de género y derechos humanos. Previsi-

blemente sólo se progresará en este tema si toda la Oficina puede avanzar de manera coordinada.

Pero es imprescindible que los proyectos definan una línea de base, unos resultados de desarrollo a los que dirigirse, que tengan en cuenta a las personas que se beneficiarán, que se definan unos indicadores acordes a lo que quieren medir y que efectivamente se utilicen para dar cuenta de los avances que se producen. En fin, que se pongan en línea con los compromisos existentes en la materia que, además, mejoran la evaluabilidad de las intervenciones y las posibilidades de aprendizaje.

9.2.2. Favorecer una visión integral

Aunque los proyectos deban financiarse con contribuciones anuales, el marco general debería estar definido desde las fases iniciales. Se puede llevar a cabo un trabajo de diagnóstico e identificación, pero la siguiente fase ya debería conllevar una visión más global –que puede ir fortaleciéndose progresivamente. Sólo de ese modo se conseguirán actuaciones relevantes en términos de desarrollo, lo que se hace realmente muy complicado cuando se construyen “proyectos de aluvión”.

Se considera que esto es tan importante que las contribuciones de años sucesivos deberían venir condicionadas a la existencia de ese marco global que, además, puede construirse de manera compartida con otras áreas de la OTC, para dotarlo de una mayor integralidad desde el comienzo.

En la misma línea, no deberían existir proyectos de intervención inferiores a una determinada cuantía⁸⁶ –a determinar por los responsables del programa en la sede. Aquí se avanza la cantidad de 100.000 €, pero no se cuenta con todos los elementos para poder establecerlo con precisión.

En el caso de que la disponibilidad de financiación fuese menor, sería preferible prestar asistencia técnica directa o dedicar la financiación a labores de incidencia.

9.2.3. Establecer el marco para generar una base de evidencia

Las evidencias no se construyen de la nada y muy difícilmente *a posteriori*. Como ya se decía, si se

86 Los diagnósticos podrían quedar fuera de esta norma general.

mejora la formulación de las intervenciones y se definen indicadores relevantes, será posible establecer líneas de base y basar el seguimiento en su evolución. Esta mejora se debería promover desde quien ostente la responsabilidad del programa en la sede y debe completarse con ejercicios periódicos de rendición de cuentas (balances anuales y finales).

Desde la sede, además, se debería promover la sistematización de las experiencias. Y, para que esta promoción tenga éxito, debe disponer de una dotación presupuestaria específica para ello. Los esfuerzos basados únicamente en la voluntad no tienen éxito, especialmente porque la realización de buenas sistematizaciones exige competencias específicas para ello.

Como se decía, todos estos aspectos requieren de impulso y decisión desde la sede aunque su aplicación concreta se realizaría en terreno. Este es el campo en el que se mueve el siguiente grupo de recomendaciones.

9.3. Un nuevo encaje en la estructura territorial

Los cambios a promover en el nivel de las OTC ya han sido descritos en su mayoría en los bloques anteriores, ya que se refieren a la aplicación práctica de las decisiones tomadas en la sede –como se ha dicho, con su participación o, al menos, consulta. Es por ello que simplemente se enuncian brevemente.

La responsabilidad de llevarlas a la práctica en este caso es de la o el coordinador general, con el apoyo de quien esté al frente de las actuaciones de patrimonio para el desarrollo y con la colaboración del resto del equipo de la Oficina (como debe ocurrir, por otra parte, con cualquier otro sector).

- Puesta en marcha de mecanismos para favorecer la complementariedad del PP>D con el resto de actividades desarrolladas en las OTC, tanto temática como procedimentalmente. Normalmente ya se llevan a cabo reuniones semanales de coordinación u otros mecanismos de compartición de información. Además, conviene ser realista y ser consciente de que el personal que desempeña sus labores en las OTC suele disponer de poco tiempo. Sin embargo, se considera que esa promoción del trabajo comparti-

do es imprescindible para la visión global que se ha mostrado más efectiva en términos de alcance de resultados de desarrollo que una mirada de un único sector.

- En el caso del PP>D, la complementariedad con unos sectores es más relevante que con otros, así que una visión global no tiene por qué implicar al conjunto de la Oficina, cada vez. Es cuestión de diseñar en cada caso cuál es la mejor fórmula y en ese proceso, la coordinación de la OTC es la figura clave.
 - Esta complementariedad es, además, igualmente importante para mejorar la alineación de las intervenciones en términos de gestión por resultados y la calidad de su formulación.
- Establecer un mecanismo de decisión sobre la asignación de las contribuciones en función de su volumen, de manera que sólo se aborden actuaciones de carácter integral cuando realmente se cuente con una cuantía suficiente de financiación. En esos casos, además, es necesario garantizar la presencia de participación ciudadana –no sólo institucional ya que se ha revelado como uno de los factores clave para la obtención de resultados de desarrollo.
 - Promover la visión integral de las intervenciones que lo requieran, formulando planes globales, de ámbito plurianual, una vez que se desarrolla el eventual diagnóstico y formulación inicial.

Y, en definitiva, cuantas otras decisiones sea necesario asumir para la materialización efectiva de los cambios derivados de la reorientación del programa.

9.4. Una nueva proyección internacional y de intercambio de experiencias a diferentes niveles

Este bloque de recomendaciones debería ser promovido por la dirección del PP>D en la sede, si bien se recomienda que en algún momento puedan participar las personas responsables del programa en terreno. Sólo tiene sentido, eso sí, en el caso de que se decidiese re-impulsar el programa, según lineamientos similares a los aquí definidos.

9.4.1. Reposicionar el programa

El objetivo es poner en valor el papel que ha venido desempeñando la AECID en esta materia y hacer-



lo en un nuevo marco, donde la agencia pudiera convertirse en lugar de encuentro de otros agentes que pueden trabajar en este tema –Comisión Europea, BID, etc.. Para ello, es necesario fortalecer el discurso de la contribución al desarrollo, a ser posible, basándose en información concreta y material para hacerlo más creíble. Así mismo habría que demostrar cuáles han sido algunos de los logros concretos obtenidos por la Cooperación Española en estos años.

El reposicionamiento no debería producirse únicamente entre las instituciones españolas, ni sólo con organizaciones multilaterales, sino también en los países en los que se han desarrollado las actuaciones. Para ello, desde la dirección del programa deberían elaborarse orientaciones concretas para poder trasladar los mensajes de manera coherente a cada uno de estos países.

9.4.2. Facilitar la sistematización

Como se decía, para que el reposicionamiento funcione debe basarse en mensajes claros y atractivos fundamentados en hechos. La recopilación de estos hechos podría llevarse a cabo a partir de las publicaciones realizadas en estos años –que, sin embargo, no suelen contar con información muy valiosa en términos de sistematización y, en el caso de que existiese alguna disponibilidad presupuestaria, podría analizarse la posibilidad de utilizar alguna técnica específica de “captura de resultados” a aplicar en una selección de intervenciones de las que ya se sabe que han obtenido resultados más relevantes.

9.4.3. Promover el intercambio de experiencias

En un contexto de restricción presupuestaria, donde ni siquiera hay dotación para la actuación directa, cuesta recomendar rescatar los eventos de intercambio de experiencias. Sin embargo, se considera que son valiosos y que han jugado un importante papel en el pasado.

Lo que sí se propone como cambio es que a ellos acudieran no sólo los responsables de patrimonio sino, en la medida en que se busca el desarrollo, también los representantes de otros sectores con los que se esté trabajando en la OTC. Celebrar los encuentros sólo con representantes del PP>D no contribuye a destruir las eventuales barreras existentes, pero ampliar los límites de la convocatoria sí puede hacerlo.

Mientras no exista disponibilidad presupuestaria, se pueden plantear soluciones intermedias, como aprovechar los encuentros que se realicen con otro fin, de manera que se abaraten al menos parcialmente los costes o utilizar las nuevas tecnologías para celebrar reuniones virtuales. En este caso, sin embargo, sería necesario limitar la participación –geográfica, no temática ya que este medio no permite la comunicación efectiva de un número de amplio de agentes.

Hasta aquí las recomendaciones que, como se decía, están subordinadas en buena medida a la decisión que se tome en relación con la primera de ellas. Es ésta la que hará que el resto puedan orientarse en un sentido o en otro.

Otros documentos relacionados
se pueden encontrar en:

<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones>