

Précis



Los bienes culturales, en las políticas y en la práctica

El Banco Mundial tiene una larga tradición y vasta experiencia en el terreno de los bienes culturales, que se remonta a la reconstrucción de la Europa de la posguerra. Desde entonces, el criterio del Banco en los temas relacionados con la cultura ha evolucionado considerablemente gracias a sus iniciativas de evaluación ambiental y social y sus actividades comunitarias. El Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) ha hecho inventario de la experiencia del Banco en su marco de políticas y recomienda medidas para mejorar su eficacia en las actividades relacionadas con los bienes culturales físicos.

¿Qué ha hecho el Banco?

Como su labor relacionada con los bienes culturales muchas veces es sólo uno de los componentes de un proyecto, no es fácil obtener información sobre el alcance de la participación del Banco y la ejecución de proyectos financiados por él y que están relacionados con los bienes culturales. Para averiguar qué es lo que se ha hecho, el DEO elaboró una base de datos de actividades del Banco relacionadas con el patrimonio cultural (véase el Gráfico 1). En ella se recogían 217 préstamos, créditos y donaciones del Banco que incluían actividades de ese tipo. Éstas varían de magnitud, desde un préstamo de US\$5 millones para restaurar los bienes culturales de Georgia a una donación de US\$172.000 para un inventario cultural de Albania. Están distribuidas en todo el mundo, y no hay una Oficina Regional dominante, aunque Asia Meridional tiene bastantes menos activida-

des que otras Oficinas, y la de Oriente Medio y Norte de África es la que ha recibido una proporción mayor de los préstamos, expresados en dólares. Las actividades han afectado a numerosos sectores, pero más de la mitad del total se ha centrado en el sector urbano, la energía y el medio ambiente (véase el Gráfico 2).

Los proyectos y donaciones con actividades relativas al patrimonio cultural son de cinco tipos: proyectos con medidas para "no hacer daño" (51); proyectos llevados a cabo en zonas con un importante patrimonio cultural y donde las actividades, si las hubo, no se documentaron (31); componentes o subcomponentes del patrimonio cultural en proyectos de mayor envergadura (70); proyectos relacionados expresamente con el patrimonio cultural (35), y donaciones para el patrimonio cultural (30).

La cartera de estudios analíticos del Banco en relación con el patrimonio cultu-



ral no es ni amplia ni exhaustiva; el DEO encontró sólo 26 de estas actividades. Tres de ellas fueron documentos recientes de estrategia sectorial de las Oficinas Regionales de Europa y Asia Central, Asia Oriental y el Pacífico y Oriente Medio y Norte de África. De las 108 estrategias de asistencia a los países examinadas, sólo 16 mencionan el patrimonio cultural, normalmente en lugares donde ofrece una considerable rentabilidad económica. Se han llevado a cabo estudios turísticos en dos países (Costa Rica y Guatemala).

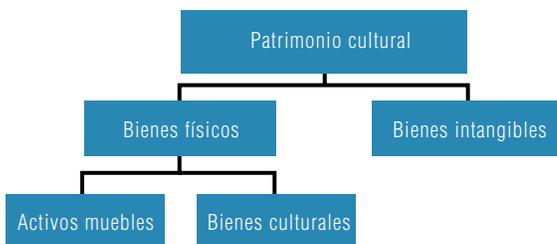
¿Qué resultados ha conseguido el Banco?

El resultado de la mayor parte de los 65 proyectos y donaciones del Banco relacionados con el patrimonio cultural no se conoce todavía, ya que los únicos que se han terminado son proyectos relativamente antiguos relacionados con el turismo. Además, las actividades típicas vinculadas con el patrimonio cultural en los proyectos respaldados por el Banco son de pequeño alcance, y la documentación pertinente suele ser escasa. Para cubrir esta deficiencia, el DEO llevó a cabo actividades sobre el terreno y pidió a los jefes de proyecto que evaluaran las actividades de sus proyectos relacionadas con el patrimonio cultural. Los datos obtenidos parecen indicar que los resultados son desiguales, pero en general por encima de la media del Banco.

El resultado medio de los proyectos con importantes componentes de patrimonio cultural se considera satisfactorio en función de las calificaciones del DEO sobre proyectos terminados y de las calificaciones de supervisión de los proyectos en curso (las donaciones, que no

Gráfico 1: ¿Qué es el patrimonio cultural?

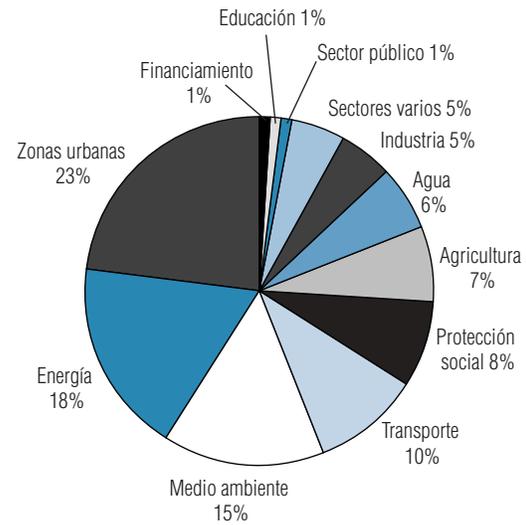
El patrimonio cultural tiene aspectos físicos e intangibles, como se indica a continuación:



Los *bienes físicos* comprenden los monumentos, estructuras, obras de arte o lugares que tengan un "valor universal excepcional" desde el punto de vista histórico, estético, científico, etnológico o antropológico. Los *bienes culturales* comprenden los lugares y estructuras de importancia arqueológica, paleontológica, histórica, arquitectónica o religiosa y los lugares naturales con valores culturales. Esta definición se utiliza tanto en la OPN 11.03, "Gestión de los bienes culturales en los proyectos financiados por el Banco" (que actualmente se está convirtiendo en una política operacional) como en el *Environmental Assessment Sourcebook* (Banco Mundial, 1994), principal fuente de orientación operacional sobre el patrimonio cultural de los proyectos del Banco. En el estudio del DEO se utiliza el término "patrimonio cultural" para referirse a la cultura tanto material como no material; por "bienes culturales" se entienden los activos materiales fijos.

Fuente: UNESCO, Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, Sección 1, "Definiciones del patrimonio cultural y natural", Artículo 1.

Gráfico 2: Las actividades afectan a muchos sectores



Nota: Se incluyen todos los proyectos (1978-2000) con un sector designado por el Banco que no es el patrimonio cultural. En el sector del medio ambiente se incluyen 10 proyectos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, algunos de los cuales ha cofinanciado el Banco, y otros en que el Banco sólo se ha ocupado de la administración.

están sujetas al mismo régimen de evaluación que los proyectos, están excluidas del análisis del desempeño). Las autoevaluaciones de los jefes de proyecto arrojaron una proporción de calificaciones satisfactorias del 82% de las 44 actividades evaluadas. Estas cifras pueden compararse favorablemente con el promedio del Banco, de un 69% de calificaciones satisfactorias para los proyectos. No obstante, otros datos son menos claros. Por ejemplo, los jefes de proyecto del Banco encuestados para la realización del presente estudio estimaban que sólo aproximadamente el 64% de los proyectos pertinentes se ocupaban de los bienes culturales de forma técnicamente profesional. Otros estudios del Banco han detectado deficiencias en la identificación de los posibles efectos en los bienes culturales durante la evaluación previa de los proyectos del Banco.

Las visitas sobre el terreno de especialistas en patrimonio cultural patrocinadas por el DEO en 30 proyectos en curso o terminados permitieron comprobar que seis de los proyectos se habían incluido erróneamente entre los relacionados con los bienes culturales, aunque los inconvenientes generalmente se remontaban a fechas anteriores a la política de salvaguardia del Banco sobre los bienes culturales. Otros inconvenientes observados son la falta de estudios de reconocimiento adecuados antes de realizar la labor, el uso de materiales de construcción inadecuados en zonas históricas, la realización de obras importantes de construcción en la zona de un parque nacional y la ampliación de una carretera que provocó la destrucción de bienes culturales.

Las áreas donde los resultados fueron menos satisfactorios son las relacionadas con la sostenibilidad y el desarrollo institucional, cuyos inconvenientes reconocieron

los jefes de proyecto. Esto no ocurre solamente en las actividades vinculadas con el patrimonio cultural; las calificaciones de los jefes de equipo en relación con ambos criterios son prácticamente idénticas para la media de todos los proyectos del Banco en 20 años.

¿Cuáles son las enseñanzas de la experiencia?

Identificar los activos. La identificación de los sitios del patrimonio cultural es un primer paso importante. Las probabilidades de causar daños en una zona de importancia cultural son mucho mayores cuando no se conocen el alcance y la naturaleza de los bienes culturales. En las orientaciones del Banco Mundial sobre el patrimonio cultural (recogidas en el *Environmental Assessment Sourcebook*, sobre todo en la actualización No. 8, "Cultural Heritage in Environmental Assessment", septiembre de 1994) se recomienda que el personal del Banco colabore con las autoridades nacionales o locales competentes para examinar los posibles efectos en el patrimonio cultural, en el marco de los estudios preliminares ambientales. Después de este examen previo, si las circunstancias lo justifican, se confiaría a personal calificado la realización de un reconocimiento de los yacimientos arqueológicos e históricos. Estos procedimientos parecen lógicos, pero algunos de ellos no prevén instrumentos para garantizar su cumplimiento, lo que puede explicar por qué en el estudio del DEO se comprobó que los inventarios no se hacen de forma sistemática.

Planificación del desarrollo físico. La planificación integrada de la conservación, utilizada por los especialistas del sector desde 1987, es un proceso interdisciplinario dinámico que configura la planificación urbana y regional en cada uno de los niveles. El DEO no encontró pruebas de que se utilizara sistemáticamente en los proyectos patrocinados por el Banco. En las zonas urbanas, la planificación debe abarcar el conjunto de toda la ciudad. Por ejemplo, en el Proyecto de desarrollo urbano de Bahía/Salvador, en Brasil, se tuvieron también en cuenta actividades que estaban geográfica y socialmente alejadas del distrito histórico, que era el objetivo principal. Entre las mejoras físicas del centro histórico de la ciudad se incluyen la infraestructura y los servicios necesarios. Pero el proyecto incluyó también el mantenimiento de las playas y servicios afines en la periferia de la ciudad. Se daba por supuesto que la explotación del potencial turístico regional aumentaría la rentabilidad de las inversiones en el centro urbano; por ello, se prestó atención a las actividades recreativas en toda la región, lo que aumentó el número de turistas y el tiempo que pasan en la zona histórica.

Sincronización. Si las deficiencias de infraestructura son generales, provocarán daños una vez llevada a cabo la restauración. Por ejemplo, si entra agua por el tejado o desde el suelo, los muros y cimientos pueden sufrir daños estructurales irreversibles. En Georgia, las filtraciones de agua en los cimientos de estructuras residenciales históricas de la ciudad antigua de Tbilisi estaban causando graves daños

en los cimientos. Mientras no se resolviera el problema, no tenía sentido restaurar los edificios. Por otro lado, el Proyecto sobre patrimonio cultural, financiado por el Banco, contaba con pocos recursos y no podría haber resuelto el problema por sí solo. Se encontró una solución sincronizando esas actividades con un proyecto paralelo de desarrollo y descentralización municipal.

Efectos sociales. Las actividades financiadas por el Banco relacionadas con los bienes culturales tratan en definitiva de conseguir beneficios para la comunidad en que se encuentran. Las prácticas recomendadas requieren la revisión y mitigación de los efectos sociales negativos que podrían derivarse de los esfuerzos por conservar los activos físicos. Por ejemplo, en las grandes ciudades de Brasil la tendencia hacia una economía orientada a los servicios, vinculada con el turismo y la industria mundial, ha aumentado el valor de los centros urbanos históricos, que es donde se concentra la mayor parte de los monumentos y lugares históricos. Dar cabida a otras actividades económicas y culturales en esos emplazamientos céntricos puede hacer que resulten todavía más atractivos. Pero, ¿qué ocurre con los residentes pobres de esos lugares? Algunas veces cambian voluntariamente de residencia. La subida de los precios representa un incentivo para que vendan las propiedades y se vayan a vivir a otro lugar. En muchos casos, la revitalización de un barrio forma parte de un programa urbano más amplio para mejorar las oportunidades económicas, lo que da lugar a la transferencia de empleos y a nuevas oportunidades de trabajo, lo que a su vez provoca cambios demográficos. Cuando se producen desplazamientos involuntarios, hay que tener en cuenta los posibles mecanismos para proteger a los pobres, la disponibilidad de viviendas alternativas para personas de ingreso bajo, el acceso al empleo generado por el proyecto y los incentivos o acceso al crédito para las actividades que puedan ofrecer esas alternativas.

Participación de la comunidad local. La mejor forma de conservar los bienes culturales —físicos y humanos— y garantizar su uso continuado por parte de la comunidad quizá sea agrupar a quienes viven en las proximidades de un bien y a quienes lo destruyen. En las visitas sobre el terreno se han encontrado muchos casos en que los proyectos han adoptado desde las primeras etapas algunas medidas para lograr la participación del gobierno y de las comunidades locales. Los proyectos basados en la participación tenían mayores probabilidades de conseguir apoyo local y, con frecuencia, podían aprovechar los conocimientos tecnológicos de la población local y su capacidad de solución de problemas. Muchas veces, los activos físicos se mantienen porque la comunidad los conserva o los utiliza activamente. Así ocurrió en la ciudad histórica china de Lijiang (junto a la Ciudad antigua de Dayan), donde el programa de reconstrucción tras el terremoto de Yunnan restauró y mejoró las estructuras históricas mantenidas gracias a la ocupación continuada a lo largo de siglos.

Evaluación institucional oportuna. El desarrollo eficaz de instituciones nacionales encargadas del patrimonio cultural es un proceso largo y lento, pero también fundamental para mejorar los resultados en este sector. Un problema es que las deficiencias de estas instituciones se descubren muchas veces demasiado tarde porque los especialistas encargados del análisis inicial y de las recomendaciones muchas veces no intervienen en la ejecución y seguimiento de los proyectos. En algunos países, las visitas sobre el terreno permitieron observar también una falta evidente de comunicación entre los organismos responsables del patrimonio cultural y los sectores conexos, como el turismo y las obras públicas. Las instituciones culturales nacionales necesitan capacidad para la formación o revisión de las estructuras jurídicas y normativas, la evaluación de los recursos culturales, el análisis de las necesidades de conservación, la fijación de prioridades, la coordinación con los ministerios sectoriales y las políticas de información y educación.

El futuro de la cultura en el Banco

El Banco no puede olvidarse de los bienes culturales cuando efectúa préstamos para infraestructura, revitalización urbana y desarrollo rural —actividades que casi siempre tienen repercusiones en los bienes culturales físicos. De la misma manera, los proyectos de reconstrucción ambiental y de urgencia pueden tener importantes consecuencias en ese terreno. Por ello, el Banco necesitará un núcleo mínimo de personal competente para ocuparse de estos temas. Actualmente está tratando de prestar mayor atención al patrimonio cultural en los proyectos que financia. No obstante, la labor del Banco ha sufrido los efectos de una falta de análisis exhaustivo sobre su ventaja comparativa. Sin orientaciones claras sobre cuándo debe intervenir, es imposible que el Banco tenga criterios selectivos para sus intervenciones. De la misma manera, sin orientaciones claras sobre las prácticas recomendadas, el Banco no podrá conseguir una protección adecuada de los bienes culturales.

La situación de los conocimientos sobre el patrimonio cultural en el Banco está mejorando, pero es preciso llenar todavía varios vacíos. El personal del Banco debe familiarizarse con las prácticas estándar en el terreno de la conservación. Muchos países no tienen inventarios de sus activos culturales, y cuando los tienen, los jefes de proyecto muchas veces no son conscientes de su existencia. En numerosas ocasiones, es difícil encontrar información acerca de los elementos culturales en los proyectos del Banco (y sobre sus costos). La información sobre la historia, los activos culturales y el marco legislativo e institucional de un país debe recopilarse de forma sistemática, y los datos sobre las zonas de los proyectos locales deben facilitarse a los responsables de los mismos. Las cuestiones relacionadas con el patrimonio cultural deben reflejarse también en las estrategias de

asistencia a los países y en los planes nacionales de protección ambiental. Es preciso reforzar la capacidad institucional de los países para la conservación de su patrimonio. Los procedimientos mejorados y controlados por el prestatario deberían ir acompañados de medidas respaldadas por el Banco para incrementar su capacidad. La Red sobre Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible, del Banco, ofrece servicios de asesoramiento para ayudar al personal a superar esas deficiencias, pero se requiere mucho más respaldo de otras instituciones especializadas.

Necesidad de establecer relaciones de asociación. Las asociaciones en apoyo de los programas culturales de los países funcionan mejor cuando hay un marco acordado de políticas con el que el país prestatario se sienta verdaderamente identificado, cuando los profesionales del sector aclaran las competencias básicas del Banco y la ventaja comparativa frente a otros posibles asociados, y cuando el Banco establece alianzas serias (que beneficien a ambas partes) con una distribución adecuada de responsabilidades. La utilidad de las asociaciones depende de su eficacia y calidad potenciales. Para trabajar en el campo del patrimonio cultural, el Banco necesitará colaborar con la UNESCO, pero ésta no puede ser la única institución asociada del Banco. Éste necesita también buscar socios nacionales que presenten ventajas complementarias.

Evaluación continua. Los datos recopilados y analizados en el estudio del DEO no serán la última palabra sobre los puntos fuertes y débiles del Banco en relación con el patrimonio cultural. Cuando se haya terminado un número suficiente de proyectos, deberían evaluarse las experiencias recientes de integración de la cultura en las actividades habituales del Banco.

Investigación sobre la cultura y el desarrollo. Para que el Banco pueda contribuir a alcanzar el objetivo de desarrollo del milenio de reducir a la mitad la pobreza extrema para el año 2015, deberá examinar la importancia de la cultura como medio para lograr dicho objetivo. Pero la conexión entre patrimonio cultural y pobreza no se ha investigado suficientemente. Las investigaciones actuales del Banco deberían contribuir a un mejor conocimiento de estos temas. Si se documenta de qué manera contribuyen a reducir la pobreza las actividades del Banco en el sector de la cultura y se determinan los tipos de apoyo a la cultura que pueden tener mayores efectos en ese sentido, las inversiones en activos culturales tendrán mayor repercusión en la lucha contra la pobreza.

Respuesta de la administración

La administración se mostró de acuerdo, en términos generales, con las conclusiones y recomendaciones del informe, en particular con la necesidad de procurar más sistemáticamente que los proyectos financiados por el Banco no provoquen daños en los bienes culturales físicos. Debido a las cuestiones contextuales y específicas de cada lugar, consideraba que sería aconsejable un planteamiento a nivel de las Oficinas Regionales. La administración observó también que la conversión de la OPN 11.03 en la OP/BP 4.11, "Recursos culturales físicos", estaba muy avanzada y permitiría al personal conocer más claramente la situación.

Perspectiva de los Directores Ejecutivos

El Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo agradeció al DEO el examen exhaustivo de este difícil pero importante tema, y manifestó su apoyo general a las conclusiones del mismo. El Comité observó que, aunque el patrimonio cultural no es una prioridad institucional y mundial en el marco de las orientaciones estratégicas del Banco, es importante abordar este tema como parte de sus actividades de la reducción de la pobreza. Los miembros añadieron que el enfoque del Banco ante los recursos culturales debía generar una mayor sensibilización sobre las circunstancias en que interviene, y no concebir el patrimonio cultural como una prioridad institucional independiente y aislada. El Comité se mostró de acuerdo con el DEO acerca de la necesidad de que el Banco incluya dentro de las políticas de salvaguardia la idea de "no hacer daño" en los bienes culturales y ofrecer al personal directrices prácticas para una orientación más positiva que redunde en beneficio de dichos bienes. Por otro lado, los miembros señalaron la necesidad de actuar con cautela al ampliar el alcance de estas intervenciones positivas, salvo en las circunstancias en que contribuyan de forma clara y directa a la reducción de la pobreza.



Director General, Evaluación de Operaciones: *Robert Picciotto*
 Director, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Gregory Ingram*
 Jefe, Grupo de Evaluación Sectorial y Temática: *Alain Barbu*
 Jefe de Proyecto: *Ronald Parker*

► Este *Précis*, redactado por William Hurlbur, se basa en *Cultural Properties in Policy and Practice: A Review of World Bank Experience*, Informe No. 23369, de Ronald Parker, Oficial Superior de Evaluación de Operaciones, Grupo de Evaluación Sectorial y Temática, DEO

► Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener estos boletines en la Unidad de Documentos Internos y los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el Info-Shop del Banco Mundial. También se pueden obtener gratuitamente solicitándolos al Centro de Consultas del DEO (Tel.:1-202/458-4497; eline@worldbank.org).

Précis

Jefe, Grupo de Asociaciones y Conocimientos: *Oswaldo Feinstein* •
 Editor Jefe: *Elizabeth Campbell-Pagé* • Redactora: *Caroline McEuen* • Difusión: *Juicy Qureshi-Huq*

DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Difusión, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este boletín son las del personal y editores de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

Précis also available in English
Précis aussi disponible en français

<http://www.worldbank.org/oed>