

M16

Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico y Agrícola de Cidade-Velha, en la **República de Cabo Verde**

Informes
de
Evaluación



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL



COOPERACIÓN
ESPAÑOLA

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA
PARA LA RECUPERACIÓN DEL PATRIMONIO
HISTÓRICO-ARQUITECTÓNICO
Y PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO Y AGRÍCOLA
DE CIDADE-VELHA,
EN LA REPÚBLICA DE CABO VERDE



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARIA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

PRÓLOGO

La Subdirección General de Planificación y Planificación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación promueve periódicamente la realización de evaluaciones de las diferentes acciones e instrumentos de la Cooperación Española. En esta ocasión y de acuerdo con el Plan de Evaluación 2003 de la SGPEPD se ha decidido proceder a realizar la evaluación del Programa para la recuperación del patrimonio histórico arquitectónico y para el desarrollo turístico y agrícola de Cidade Velha en la República de Cabo Verde para el periodo 2001-2002.

El presente informe es un resumen ejecutivo del informe de evaluación cuyo objetivo es conocer de un modo riguroso los siguientes aspectos: el diseño del Programa, su cobertura, la participación de las instituciones contraparte, el impacto económico, los resultados obtenidos tras la implementación del Programa y su proyección futura.

El proceso de evaluación comenzó en diciembre de 2003 y se completó en marzo de 2004. La evaluación del Programa la realizó el equipo evaluador de la consultora OTYPSA con el acompañamiento de la SGPEPD.

Edición: Noviembre 2004

Foto portada: Belén Sanz

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

NIPO 502-04-028-0

Depósito legal:

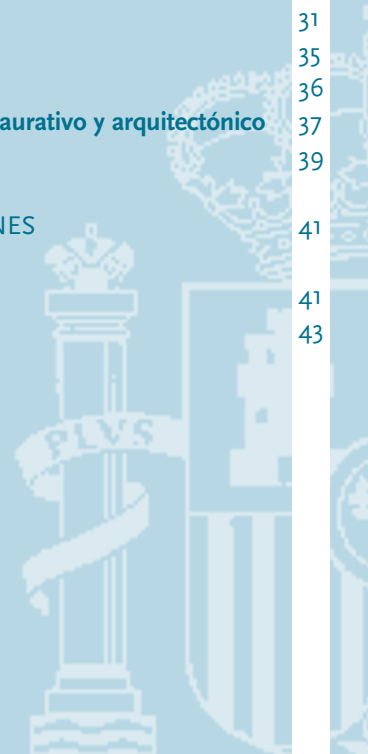
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del copyright.



Para cualquier comunicación relacionada con este trabajo diríjase a:

SG de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Pza. de la Provincia, 1 28012 Madrid.
Tel.: +34 913 799 658
Fax: +34 915 753 914

ÍNDICE DEL DOCUMENTO	5
1 ANTECEDENTES, OBJETIVOS y ENFOQUE METODOLÓGICO	7
1.1 Antecedentes	7
1.2 Objetivo de la evaluación	7
1.3 Metodología empleada	8
1.4 Condicionantes y límites del estudio realizado	8
1.5 Presentación del equipo de trabajo	9
2 CONTEXTO Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	11
2.1 Contexto	11
2.2 Fases de Identificación y Formulación del Programa	13
2.3 Concepción inicial en los Términos de Referencia	14
2.4 Actuación propuesta por el contratista	15
2.5 Los Informes de Seguimiento	19
2.6 Coordinación y participación de otros actores	19
3 CRITERIOS DE EVALUACIÓN Y FACTORES DE DESARROLLO	21
3.1 Pertinencia	21
3.2 Eficacia	24
3.3 Eficiencia	29
3.4 Impacto	31
3.5 Viabilidad	35
3.6 Visibilidad	36
3.7 Criterios específicos de carácter restaurativo y arquitectónico	37
3.8 Tabla de valoración sintética	39
4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	41
4.1 Conclusiones	41
4.2 Recomendaciones	43



1 ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y ENFOQUE METODOLÓGICO

1.1 ANTECEDENTES

Desde 1998, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) ha financiado diferentes proyectos relacionados con la mejora de las condiciones de vida de la población de **Cidade Velha**, en la isla de Santiago de la República de Cabo Verde:

1ª Fase: En 1999 se inició el proyecto para la recuperación de la Fortaleza de San Felipe.

2ª Fase: El proyecto fue continuado en 2000, junto con la construcción de un centro de interpretación en el entorno de dicha Fortaleza.

3ª Fase: En 2000 se definió el “*Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico y Agrícola de Cidade Velha*”, cuyo presupuesto ascendía a 2.040.000 euros. La subvención fue otorgada al Ministerio de Cultura de la República de Cabo Verde, a través del Instituto Nacional de Investigación, Promoción y Patrimonio Cultural (IIPC). Mediante concurso internacional se seleccionó a la empresa *Informes y Proyectos, S.A. (INYPISA)*, que comenzó sus actividades en febrero de 2001.

4ª Fase: En 2003, comienzan otras acciones en sintonía con el Programa..

1.2 OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

Desde la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD)¹ de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores de Exteriores y de Cooperación, se encomienda la evaluación del *Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico y Agrícola de Cidade-Velha* (en adelante, el Programa), en la República de Cabo Verde. Se trata de una **evaluación final del Programa**, cuyas actividades comenzaron en 2001. El periodo objeto del estudio comprende los años 2001 y 2002. El **objetivo** de la evaluación es conocer de un modo exhaustivo y riguroso los siguientes aspectos:

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • El diseño del Programa. • Cobertura del Programa. • Participación de las instituciones contraparte. • Administración de recursos. | <ul style="list-style-type: none"> • Impacto Económico. • Resultados. • Proyección del Programa. |
|--|---|

Asimismo, la evaluación pretende definir unos indicadores por los que pueda medirse, en cada una de las líneas de actuación del Programa, la contribución de éste a los objetivos horizontales de la Cooperación Española.

El presente documento es el informe de síntesis o ejecutivo que extracta los principales aspectos del informe final de evaluación.

¹ Anteriormente denominada Oficina de Planificación y Evaluación, nomenclatura que cambia en junio de 2004.

1.3 METODOLOGÍA EMPLEADA

El método de trabajo empleado en la evaluación se ajusta a las tres fases típicas de análisis: estudio de gabinete, trabajo de campo y redacción del informe final. Su descripción detallada se puede consultar en el anexo nº 2 del informe final. El método y criterios de evaluación se ajustan a los establecidos en los Términos de Referencia (TdR) redactados por la SGPEPD y responden al marco general de la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española.

El inicio de los trabajos tuvo lugar el día 18/12/2003, fecha en que se inició el trabajo de gabinete. En enero se emitieron los borradores del Informe Preliminar, que incluía un análisis de los TdR, oferta e informes de seguimiento y el Plan de Trabajo de Campo. Posteriormente, se revisaron los documentos con la Subdirección General de Planificación y Evaluación y la Subdirección General de Cooperación con África Subsahariana y Asia, y se ultimó la preparación de la misión de campo.

De acuerdo a lo programado, el trabajo de campo se realizó en febrero y duró dos semanas. Incluyó entrevistas con los responsables de Instituto Nacional de Investigación, Promoción y Patrimonio Cultural (IIPC) (dependiente del Ministerio de Cultura de Cabo Verde), D.G. Desarrollo Turístico, Centro de Promoción del Turismo, de Inversiones y Exportaciones (PROMEX), D.G. do Plano (Plan de Desarrollo), Ministerio de Agricultura, D.G. de Cooperaçao Internacional, Cámara Municipal de Praia, profesionales locales de la arquitectura, construcción y turismo, población de Cidade Velha, PNUD y otros agentes locales. Se realizaron dos encuestas a beneficiarios directos (trabajadores y receptores de un curso de formación) así como reuniones de grupo.

Se redactaron dos documentos: un avance de informe que fue debatido con la Subdirección General de Cooperación con África Subsahariana y Asia y la Subdirección General de Planificación y Evaluación, posteriormente, un borrador de informe final que fue sometido a las partes. El equipo evaluador, tras el análisis de las observaciones y comentarios recibidos de las partes, redactó el informe definitivo.

1.4 CONDICIONANTES Y LÍMITES DEL ESTUDIO REALIZADO

Un primer condicionante de la evaluación viene determinado por los objetivos de la misma y el marco de formulación del Programa. La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (23/1998) es anterior al Programa y otorga a la lucha contra la pobreza el carácter de objetivo último de la Cooperación Española, pero el desarrollo de un marco de planificación y estrategia de la cooperación es un proceso complejo que ha avanzado a la par que el Programa. Algunos de los refe-

rentes que hubieran debido informar la formulación del mismo se han consolidado en fechas posteriores a la formulación e incluso a la culminación del Programa.

En el momento de su diseño, no se concibió como un Programa que tuviera como aspecto central la lucha contra la pobreza. Por ello el enfoque de la evaluación en lo que respecta a la lucha contra la pobreza y otros objetivos transversales no puede ser leído como un aspecto centrado en el Programa y sus actores, debe ser entendido en un sentido más amplio y con una vocación propositiva. Se trata de conocer en qué modo la acción ha resultado acorde a esos objetivos generales y extraer las correspondientes lecciones hacia el futuro.

Una segunda limitación de la evaluación ha sido la carencia de información detallada y desagregada sobre los elementos definitorios del Programa. La contraparte, el Ministerio de Cultura de Cabo Verde, basó el seguimiento en la inspección visual de los trabajos, por lo que sus Informes de seguimiento son muy limitados. La evaluación ha soslayado esta dificultad recurriendo a un mayor número de fuentes informantes que permiten cumplir con la encomienda en sus aspectos centrales, aunque el análisis de eficiencia hubiera resultado mucho más valioso de contar con mayor información.

Un tercer aspecto que ha condicionado la evaluación es no haber podido conocer la visión del Arquitecto Alvaro Siza Vieira, pieza clave en el diseño de uno de los componentes de la intervención (la Pousada-centro turístico). Tampoco se ha dispuesto de documentación (actas, comunicaciones escritas entre las partes) que recoja indicaciones, decisiones o criterios suyos sobre temas relevantes en el desarrollo del Programa. En este aspecto, la visión del equipo evaluador se ha formado mediante la obtención de un amplio número de testimonios de personas relacionadas con la recuperación de Cidade Velha.

1.5 PRESENTACIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO

El equipo de trabajo corresponde al propuesto en la oferta de OTYPSA.

Coordinador

D. Juan Carlos García Cebolla, Ing. Agrónomo y Diplomado en Ordenación del Territorio. Arquitecto, experto en urbanismo y patrimonio

D. Luis Suárez -Carreño Lueje.

Sociólogo, experto en aspectos de participación y análisis de mercados:

D. José Ramón González Parada.

Adicionalmente para las entrevistas y encuestas a la población local se contó con la colaboración de dos facilitadores locales:

Dña. Jacqueline Pereira Baptista y D. João Andrade Mendes.

2 CONTEXTO Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

2.1 CONTEXTO

Cabo Verde es un archipiélago volcánico con limitados recursos naturales, lo que se ha traducido en dos hechos que caracterizan la situación del país:

- una fuerte corriente emigratoria (la población residente en otros países y su inmediata descendencia se estima en dos veces la población residente en el país).
- una dependencia de suministros externos para satisfacer las necesidades nutricionales básicas de la población.



El país, pese a disponer de una renta per cápita muy superior a la media de África Subsahariana (1330 \$USA frente a 490 \$USA), muestra una **fuerte fragilidad por su condición insular y periférica**, dispone de **escasos recursos** y tiene un débil desarrollo socio-institucional. El nivel de renta y un razonable nivel de distribución de la misma (índice de GINI de 0'42) se deben en gran medida a las remesas de los emigrantes, que constituyen casi un 30% del PIB. La ayuda exterior no supone menos del 10% del PIB.



La carencia de recursos naturales ha orientado la economía hacia el sector servicios, que constituye el 70% del PIB. El sector turismo, cuya contribución al PIB ha alcanzado el 10%, es uno de los sectores prioritarios del Plan de desarrollo 2002-2005. La tasa de desempleo en el año 2000 se cifraba en 17'3%.

Los datos preliminares de 2001 sobre la incidencia de la pobreza la estiman en el 29% de la población. En términos de necesidades básicas, existe un elevado déficit en lo referente a agua potable (el 25% de la población está conectada a las redes), evacuación de aguas residuales (el 73% de la población sin servicio) y sólo el 50% de la población dispone de iluminación doméstica.

Aspectos políticos e institucionales

Cabo Verde alcanzó su independencia en 1975 y, actualmente, es una República Democrática y Parlamentaria. Tras un régimen unipartidista, en 1991 se celebran las primeras elecciones libres. El país se convierte entonces en una democracia pluripartidista y el Movimiento Para la Democracia (MPD) accede al gobierno. En febrero de 2000 se celebraron las elecciones locales, en las que el antiguo partido único, Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV), ganó la alcaldía de la capital, Praia. En las elecciones legislativas y presidenciales de 2001, el PAICV vuelve a obtener la presidencia de la república.

En cuanto a las condiciones políticas que rodearon al Programa que se evalúa a continuación, cabe destacar que Praia es la principal ciudad del país y concentra un 25% de la población residente. Su alcaldía, por tanto, constituye un segundo poder, cuyo peso supera al de muchos de los ministerios del gobierno. Diferentes testimonios apuntan a que el gobierno de Cabo Verde, en el momento en que el Programa fue definido y tramitado (año 2000) no incluyó a la Cámara Municipal de Praia como contraparte corresponsable del Programa junto al Ministerio de Cultura en ese contexto de rivalidad entre partidos.

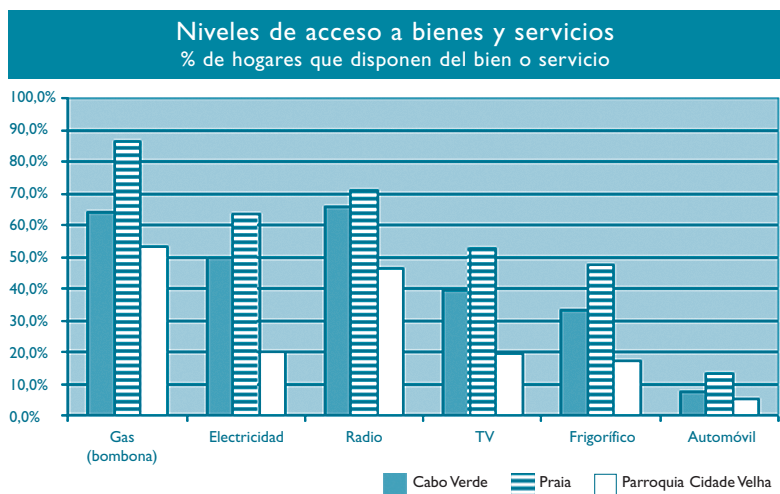
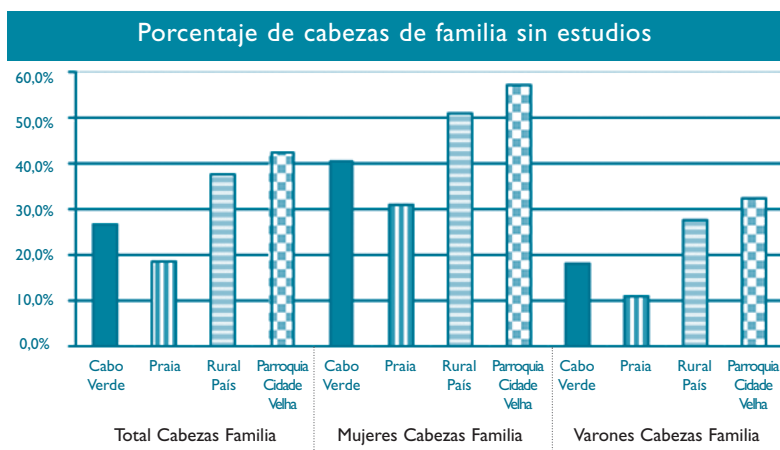
Cidade Velha

Cidade Velha fue fundada en el siglo XV como primer establecimiento humano en el archipiélago, hasta entonces deshabitado. Durante el final del siglo XV y el siglo XVI, gozó de un fuerte desarrollo como consecuencia de su posición en el comercio de esclavos. Posteriormente declinó hacia Praia la actividad económica y la sede capitalina, ya que había perdido su auge comercial. Actualmente, Cidade Velha es uno de los cinco núcleos de la Freguesía (parroquia) de Santíssimo Nome de Jesus, del Concelho de Praia de la Isla de Santiago. Según el censo del año 2000 la población era:

Cabo Verde	Praia	Freguesia. S.N. Jesus	Cidade Velha
431.989	104.953	2.983	1.145

La proximidad a la ciudad de Praia no se ha traducido en una ventaja que hayan podido explotar sus habitantes. Cidade Velha ha sido un núcleo rural sin dotaciones, fuera del influjo económico de Praia. Esto se refleja en diferentes indicadores que muestran que su población se encuentra en situación de desventaja frente a la media del país, incluso para el ámbito rural².

² Se asume que las características de Cidade Velha no son muy diferentes de las que corresponden a la Parroquia o Freguesía a la que pertenece, dado que no existe información desagregada por debajo del nivel de parroquia.



Fuente: Elaboración propia del Censo año 2000 de la República de Cabo Verde.

2.2 FASES DE IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DEL PROGRAMA.

De acuerdo a los testimonios recogidos, el Programa surgió como una solicitud del Gobierno de Cabo Verde para extender la acción ya desarrollada en la fortaleza de San Felipe. En comisión mixta Hispano – Caboverdiana, se acordó que esta intervención sería gestionada por el Ministerio de Cultura de Cabo Verde. En consecuencia, la resolución de concesión de subvención estableció que la contraparte sería el mencionado Ministerio.

Los Términos de Referencia (TdR) para ejecutar el Programa se definieron a partir de materiales aportados por el solicitante. La consultora INYPSA, que desarrollaba el proyecto de la fase II, colaboró en la elaboración de los mismos, en especial en la valoración de los costes y en la definición de la naturaleza de las intervenciones patrimoniales y arquitectónicas.

Se convocó un concurso para la contratación de una empresa consultora que ejecutara el Programa formulado. Esta convocatoria se hizo bajo el marco legal de la República de Cabo Verde, que permite la oferta de variantes sobre la base de los TdR ya mencionados. La empresa que resultó adjudicataria fue INYPSA.

Dichos términos de referencia eran meramente indicativos, por lo que constituyen un elemento de base para evaluar los aspectos metodológicos y de concepción inicial del Programa. Sin embargo, para la evaluación de la eficacia y resultados de la acción ejecutada, el documento de base ha de ser la oferta de INYPSA, siempre teniendo en cuenta que la misma, en determinados aspectos, remite a los términos de referencia.

2.3 CONCEPCIÓN INICIAL EN LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA

El documento de términos de referencia define el **objetivo general** del Programa como: *“la ejecución de trabajos en los ámbitos patrimonial, turístico y agrícola para contribuir al desarrollo socioeconómico y a la mejora de las condiciones de vida de la población en el entorno de Cidade Velha”*.

Para la consecución de este objetivo general, se establecieron los siguientes **objetivos específicos**:

1. Rehabilitar y recuperar el patrimonio arquitectónico y cultural del convento de San Francisco.
2. Promocionar el desarrollo turístico de Cidade Velha como elemento singular de primer orden en el conjunto del desarrollo turístico de Cabo Verde.
3. Mejorar y desarrollar el sistema de agricultura subtropical de Cidade Velha, como sustento económico de base de la población e integrarlo en el conjunto de las otras actividades turísticas y patrimoniales.

Las actividades diseñadas para alcanzar dichos objetivos se articulan en **tres componentes**:

1. Rehabilitación del patrimonio

- Señalización de los principales hitos monumentales, itinerarios arqueológicos-ecológicos.
- Restauración del convento de San Francisco y rehabilitación para albergar un espacio cultural.
- Rehabilitación y restitución ecológico ambiental de dos trapiches.

2. Promoción del turismo

- Construcción de un centro turístico (Pousada).
- Plan de gestión del centro turístico y del museo/sala de reuniones del convento de san Francisco.
- Plan de formación del recurso humano.
- Plan estratégico de marketing y de captación de inversiones para Cabo Verde.

3. Desarrollo agrícola

- Levantamiento topográfico.
- Censo/catastro.
- Protección del cauce (estudios y obras).
- Construcción de depósitos de regulación.
- Mejora de la red de conducción y acequias.

El documento de TdR se complementa con un volumen de anexos en los que se definen las actuaciones para la **Rehabilitación del Patrimonio** y la construcción de la Pousada.

El documento de TdR no profundiza en el análisis ni en la relación de los objetivos específicos con los objetivos de la cooperación, y recurre a declaraciones genéricas. Tampoco establece metas, ni señala indicadores que permitan visualizar la relación entre los objetivos específicos y las actividades propuestas.

Las actividades de **Desarrollo Agrícola** se definen con el perfil de un proyecto, desglosando las acciones instrumentales (levantamiento topográfico, censo) como actividades separadas, a fin de establecer una secuencialidad que no rompa la lógica de intervención, criterio que no se sigue en todos los aspectos.

El enfoque de las actuaciones que requieren de mayor inversión (Convento y Pousada) se encuentra sometido a una cierta incertidumbre. El destino del Convento queda identificado como de uso cultural, pero se menciona también la necesidad de madurar su destino concreto (museo, sala de reuniones, etc.). Los TdR encomiendan una serie de estudios como parte del programa, orientados a definir algunas de las actuaciones y a definir los mecanismos de gestión de algunos productos (como la Pousada), pero no fijan condiciones para asegurar la secuencia de las actividades y ligar los resultados de unas con otras.

2.4 ACTUACIÓN PROPUESTA POR EL CONTRATISTA

La oferta de INYPSA se articula de facto mediante cuatro componentes:

1. Rehabilitación del Patrimonio Histórico – Arquitectónico:

- Rehabilitación del Convento e Iglesia de San Francisco

- Recuperación de itinerarios arqueológicos
- Rehabilitación de dos trapiches

2. Construcción de un Centro Turístico (Pousada).

3. Desarrollo Turístico:

- Análisis y diagnóstico de la situación turística de Cabo Verde y “Plan de Marketing Turístico para la Isla de Santiago”
- Propuesta de Términos de Referencia para el concurso de concesión de la explotación de la Pousada
- Actividades de formación, dinamización y difusión

4. Desarrollo Agrícola:

- Levantamiento topográfico de la zona de intervención y establecimiento del catastro agrícola.
- Reestablecimiento y recuperación de cauces en la Ribeira Afluente.
- Construcción de balsas de regulación de agua; Mejora de la red actual de acequias.

En términos generales, la actuación del componente de **Patrimonio Histórico – Cultural** se ciñe a lo establecido en los TdR. No obstante, en los planos de la propuesta desaparece todo reflejo del módulo anexo que se proponía en los TdR, de modo que quedan sin ubicación los aseos y otras dependencias previstas.

En cuanto al componente de **Desarrollo Turístico**, la oferta comprende:

- Un diagnóstico del sector turístico de Cabo Verde y un Plan de marketing estratégico con dos fases: redacción e implementación (sin definición exacta de que incluye la fase de implementación).
- Un plan de formación con tres ejes: formación de formadores, formación de personal especializado y formación complementaria en gestión turística municipal y guías de turismo. La oferta no incluye objetivos concretos, perfiles de los destinatarios, duraciones previstas de los cursos ni método de trabajo propuesto para llegar a establecerlos.
- Un plan de gestión de la Pousada y del Convento.
- Un foro de inversión.

Estas actividades se desglosan separadamente, y los cronogramas para la construcción de la Pousada son independientes del resto de las acciones de este componente, por lo que no pueden retroalimentarse.

La oferta sugiere un apoyo a la implementación del mencionado Plan de marketing, si bien no identifica quien es el encargado de la implementación del mismo, ni los recursos disponibles para ello. Sugiere también un enfoque de llave en mano para la puesta en marcha del denominado centro turístico, pero no establece detalle de los mecanismos que propone para llevar a buen puerto esa acción.

En lo referente a la Pousada, sobre la base de un diseño del Arquitecto portugués Siza Vieira, designado como Coordinador del Plan de Salvaguarda, se modifica radicalmente la propuesta de los TdR: se suprimen determinados espacios de uso colectivo del inmueble y la superficie a construir cambia de 612 m² (TdR) a aproximadamente 260 m². Tanto en el caso del Convento como de la Pousada, los diferentes documentos de la oferta no establecen con claridad los alcances en cuanto a instalaciones. El grado de definición de las actuaciones disminuye respecto a los términos de referencia en tanto que la oferta no incluye mediciones y se establecen unas unidades de obra de descripción muy genérica, más bien indicativas, del modo de desarrollar la actuación.

Las cinco actividades del componente de **Desarrollo Agrícola**, respetan formalmente los enunciados de los TdR aunque establecen unos alcances mucho más acotados, con ciertos elementos de ambigüedad y formulación confusa. Las actuaciones ofertadas son:

1. Levantamiento topográfico de la cuenca (Ribeira Grande).
2. Censo parcelario de la zona agrícola.
3. Reestablecimiento y protección del cauce. Establece que la zona de actuación será la Ribeira Afluente entre su desembocadura en la Ribeira Grande y el convento de San Francisco (180 metros de cauce). Las actuaciones las define como de obras sencillas de canalización con mampostería hidráulica, limpieza y construcción de camino peatonal. Incluye la redacción de un proyecto cuyo ámbito sería la Ribeira Afluente y la Ribeira Grande.
4. Construcción de embalses de regulación de agua. Esta actividad se define para realizar un aprovechamiento máximo de los caudales disponibles en la cuenca de la Ribeira Grande. Indirectamente se oferta un proyecto para esta actuación.
5. Mejora de la red actual de conducción de aguas y acequias derivadas. Se propone una actuación de reparación y modernización de la red de riego.

Los presupuestos de la oferta se organizan en partidas genéricas, a tanto alzado, sin desglose que permita conocer los recursos disponibles para cada tarea; tampoco recogen partidas específicas para alguna actividad concreta como el foro de inversión. En la tabla siguiente se resume el presupuesto ofertado por INYPSA.

Adicionalmente hay que señalar un elemento que no figura explícito en los términos de referencia, el denominado Presupuesto de Logística. El contrato firmado

CONCEPTO	PRESUPUESTO INYPSA (PTA)
I Patrimonio	95.185.744
I.1 Señalización itinerarios arqueológicos	8.750.000
I.2 Rehabilitación del convento	
Obra	44.145.400
Diseño y cálculo de obra	11.036.350
I.3 Rehabilitación de trapiches	4.699.000
I.4 Dirección y supervisión obra PH	12.353.535
I.5 Control Jefe de Obra PH	9.951.459
I.6 Viajes avión PH	4.250.000
II Desarrollo turístico	136.985.184
II.1 Construcción Pousada	103.685.184
Obra	63.572.000
Diseño y cálculo de obra	12.714.400
Dirección y supervisión obra Pousada	12.968.688
Viajes avión dirección obra Pousada	3.750.000
Control Jefe de Obra Pousada	10.680.096
II.2 Consultoría y Formación turismo	33.300.000
Plan gestión centro turístico	4.250.000
Plan de Formación	
Cursos formación de formadores 4	7.200.000
Cursos especialización 3	5.400.000
Curso guías informadores	1.800.000
Plan estratégico de marketing	6.500.000
Dirección y supervisión plan estratégico	2.600.000
Control jefe de obra plan estratégico	1.300.000
Viajes avión plan estratégico	4.250.000
III Actuaciones agrícolas	60.211.000
Levantamiento topográfico	9.600.000
Censo catastral	5.200.000
Reestablecimiento y protección cauce	18.240.000
Construcción embalses reguladores	8.100.000
Mejora red de acequias	5.200.000
Dirección y supervisión obras agrícolas	6.951.000
Control jefe de obra obras agrícolas	4.170.000
Viajes avión obras agrícolas	2.750.000
Suma I+II+III	292.381.928
Logística y Gabinete Local	29.800.000
Compra de 2 vehículos 4x4 doble cabina	7.000.000
Equipamiento de la oficina	2.000.000
Funcionamiento de la oficina	4.550.000
Mantenimiento de tres vehículos	9.100.000
Seguros del personal	1.300.000
Apoyo Técnico Local	5.850.000
Imprevistos	11.276.388
Total	333.458.316

entre INYPSA y el Ministerio de Cultura de Cabo Verde establece en su cláusula segunda que el montante de estructura logística del Programa, sin incluir el apartado de imprevistos, se afectará al Gabinete de Cidade Velha.

2.5 LOS INFORMES DE SEGUIMIENTO

De acuerdo a lo previsto en el contrato de INYPSA con el Ministerio de Cultura de Cabo Verde, se elaboraron Informes de Seguimiento al final de cada trimestre de los años 2001 y 2002, salvo el Informe Final que por su naturaleza se postergó de diciembre de 2002 a febrero de 2003. Excepto el primero, ninguno de ellos incluyó un informe separado del coordinador de la contraparte caboverdiana.

El Programa se reformuló periódicamente a través de los mismos. Asimismo, recogían propuestas para la formulación de una fase posterior. Su contenido, reunido en conjunto, permite hacer un seguimiento bastante detallado de cómo operó el Programa. Por el contrario, por su énfasis en lo narrativo frente a la cuantificación, así como porque los cronogramas elaborados no fueron actualizados y revisados con los avances, desviaciones y modificaciones, no son un elemento que permita una comprensión clara y rápida del estado de avance y ejecución de los trabajos. Eran poco adecuados para transmitir los cambios y modificaciones que se proponían o producían en el desarrollo del Programa.

2.6 COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE OTROS ACTORES

La **Cooperación Portuguesa** también tiene actividad en el área de actuación del Programa, desarrolla los trabajos de consolidación y recuperación de la Se Catedral. También financia los trabajos relacionados con la regulación y ordenación urbanística-territorial de Cidade Velha. Las áreas que, con un volumen de recursos muy importante, muestran el compromiso de Portugal con Cabo Verde, son la convertibilidad de la moneda y los sectores de salud y educación.

Existen compromisos entre España y Portugal de apoyar conjuntamente la recuperación de Cidade Velha y una visión común de la relevancia del Programa. La coordinación de las actuaciones de ambas cooperaciones y la confluencia de visiones de ambas agencias con el Ministerio de Cultura de Cabo Verde queda reflejada en el respaldo que todas las instituciones dan al coordinador del Plan de salvaguarda, el arquitecto Álvaro Siza Vieira.

El resultado de la coordinación entre ambas cooperaciones es que cada una ha asumido acciones concretas, que cuentan con presupuestos y plazos de ejecución muy diferentes. En ese sentido, los mencionados trabajos relacionados con la

regulación y ordenación urbanística-territorial de Cidade Velha, que se requieren urgentemente para dotar de un marco coherente al conjunto de proyectos, están encargados desde hace un tiempo a la cooperación portuguesa y al propio Siza Vieira y su equipo. Su primer resultado será la cartografía base, cuya culminación, tras varios años de espera, está prevista de forma inminente.

Respecto a la participación de los actores locales, las áreas de patrimonio histórico cuentan con un gabinete técnico del Ministerio de Cultura, cuya función es vigilar la adecuación de las actuaciones edificatorias y urbanísticas para preservar el patrimonio. El Gabinete Técnico de Cidade Velha existía desde antes de que se iniciara la intervención financiada por la AEI; sin embargo, dada la escasez de medios con que contaba, atravesó largos períodos de inactividad. A lo largo del Programa, tras un cambio en su dirección como consecuencia de las elecciones legislativas y presidenciales de 2001, disfrutó de un período de estabilidad que se prolongó de julio de 2001 hasta octubre de 2002. En ese nuevo período, se formó a tres personas en el uso de herramientas informáticas (ofimática y diseño) para reforzar el Gabinete y darle capacidad operativa. Además, se promovieron soluciones para las necesidades de vivienda de la población, con cierta coordinación o aproximación a la Cámara Municipal. Aunque el Gabinete tenía entre sus cometidos iniciales dar seguimiento a los trabajos en Patrimonio, no contó con el respaldo de su superior (Ministerio de Cultura), que asumió esa tarea a través del IIPC.

3 CRITERIOS DE EVALUACIÓN Y FACTORES DE DESARROLLO

3.1 PERTINENCIA

Durante el periodo evaluado y los anteriores, la acción en Cabo Verde se ha desarrollado supliendo la carencia de una oficina local de la AECI. Es comprensible que, para soslayar algunas de las dificultades derivadas de esa situación, se haya optado por un modelo de intervención que ha tenido que casar elementos de naturaleza distinta (identificación, formulación, ejecución, fortalecimiento de la contraparte), haciendo que cada fase del Programa facilitara la identificación y formulación para fases sucesivas.

Durante las fases anteriores, la orientación a los productos³ constituyó una fortaleza del modelo de intervención pues, dada la falta de acciones realmente sustantivas de otros actores en el ámbito de trabajo, se obtuvieron resultados relevantes: dinamización de los diferentes actores, inclusión de Cidade Velha en la agenda de la Cámara Municipal, etc. En ese sentido, ha seguido siendo una fortaleza en el componente de patrimonio, pero ha significado una dificultad en el resto de componentes introducidos en la tercera fase (turismo, desarrollo agrícola) para aprovechar todas las oportunidades que se presentaban para ampliar los resultados del Programa. En ese mismo contexto, cabe entender como otra fortaleza del Programa, entendido como modelo de implementación, su capacidad para dar continuidad fluida a la acción en Cabo Verde.

Respecto a la adecuación de la intervención a las prioridades de la cooperación española recogidas en el Plan Director (2001-2004), la evaluación refleja lo siguiente:

- Los distintos componentes del Programa están orientados directa o indirectamente a la lucha contra la pobreza, puesto que tienen el potencial de fomentar un desarrollo socioeconómico de la zona (impulso del turismo, apoyo a la agricultura). Las actuaciones de patrimonio cultural resultan congruentes con la prioridad de inversión en el ser humano.
- No se aprecia la consideración de criterios de género que apunten a una mejora de la situación relativa de la mujer en el contexto socio-cultural de Cidade Velha. La evaluación revela que las mujeres son empleadas para las labores de menor cualificación y remuneración (acarreo de material y limpieza). Asimismo, perciben un salario inferior al del personal masculino por la misma labor.

³ La referencia a productos y resultados en castellano resulta a veces poco clarificadora. Los productos se entienden en el presente informe como todos los bienes o servicios entregados o provistos como consecuencia de la ejecución del programa. Los resultados son los efectos que el programa tienen sobre la realidad sobre la que actúa: cambios en la vida de los beneficiarios, protección del patrimonio, apropiación del mismo por la población, dinamización del tejido económico...

- La falta de un marco normativo suficiente y coherente para la regulación de las obras en Cidade Velha, así como de un plan de ordenación, constituye un riesgo de deterioro para la calidad ambiental del poblado y merma su atractivo para ese turismo de calidad y sensibilidad cultural al que se dirige la estrategia de desarrollo.

El componente de **Rehabilitación del Patrimonio Histórico-Arquitectónico** ha sido adecuado al contexto local. Desde la independencia del país, Cidade Velha forma parte del proceso de búsqueda y construcción de un referente identitario consolidado que explique su conexión con África, Europa y América y su singularidad. Esta tarea es de especial relevancia para una sociedad de un tamaño relativamente pequeño en comparación con sus vecinos inmediatos (Senegal y en general el África Occidental francófona) y que cuenta con más población emigrada que residente.

En el proceso de estabilización macroeconómica que sigue la República de Cabo Verde no es realista suponer que la protección y recuperación de Cidade Velha hubiera podido ser acometida con recursos del país.

Por todo ello, cabe considerar que este componente en su orientación general es pertinente. No obstante, el mismo incluía acciones de muy distinta naturaleza. Por ejemplo, la actuación en el Convento⁴ y la conexión de éste con otros elementos relevantes a través de los **Itinerarios arqueológicos** respondía al deseo del gobierno de Cabo Verde de conseguir la declaración de Cidade Velha como patrimonio de la Humanidad. Sin embargo, la inserción de los Trapiches⁵ en los itinerarios presenta una justificación débil; aunque se perfiló su diseño, no llegó a contribuir a la consecución de dicho objetivo. Para su rehabilitación, no se contemplaron las necesidades reales de los beneficiarios (propietarios de los trapiches). Tampoco se analizó en profundidad la consistencia de dicha actuación con otros objetivos de la cooperación española, como la lucha contra la pobreza.

El componente de **Desarrollo Turístico** se basaba en dos intervenciones de carácter general (**Plan de Marketing** y **Foro de Inversiones**) y una de carácter específico (la puesta en explotación de la Pousada). Paralelamente se completa con el **Plan de Formación**, orientado a formar profesionales para el sector. La pertinencia del componente viene sustentada tanto por la propia trayectoria de las inversiones de rehabilitación y de mejora urbana, como por el perfil económico del país y la situación del sector turístico. De manera que el componente de **Desarrollo Turístico**

⁴ Recuperación de un edificio del que se conservaba su estructura y sus elementos principales para crear un centro cultural, y la conexión de este con otros elementos relevantes, de los que quedan restos que dan testimonio de su situación y permiten mostrar la organización y dar noción de la actividad de la antigua ciudad. Los itinerarios preveían trabajos de limpieza, excavaciones, consolidaciones, acondicionamiento de la senda, señalización de los restos con hitos que incluyan información histórica.

⁵ Los trapiches son ingenios artesanos de producción de aguardiente de caña. La actuación se definía como “Adecuación de los edificios o chamizos empleados como almacenes a la tipología constructiva tradicional y apoyo a la explotación para la continuidad y mejora de dicha actividad”.

trasciende la función de complementariedad o aprovechamiento de oportunidades, para convertirse en un elemento central de la estrategia de desarrollo local, convirtiéndose en una idea fuerza del conjunto de la intervención.

La recuperación patrimonial y el desarrollo del sector turístico fomentan la apropiación de estas actividades por parte de los beneficiarios, impulsan el fortalecimiento institucional y social, e inciden sobre la lucha contra la pobreza. Tales potencialidades no se reflejaban en el diseño del Programa, tanto por la ausencia de medidas concretas de articulación, como por la visión segmentada del desarrollo turístico, que se concibió al margen del tejido económico local: agricultura, pesca y servicios

El componente de **Desarrollo Agrícola** constituye por sus objetivos una acción multifuncional que busca introducir mejoras en el ámbito local, gestión del agua, economía local, prevención de inundaciones y, simultáneamente, la sostenibilidad de las inversiones en los otros componentes (asegurar el suministro de agua para la Pousada y prevenir daños por inundaciones y erosión).

Su pertinencia se debilita por las mismas razones que el componente de **Desarrollo Turístico**: propuestas insuficientemente contrastadas, ausencia de participación de los agentes institucionales con competencias en la materia, visión fraccionada y sectorial del tejido económico.

Aunque el objetivo general y los objetivos específicos de los componentes del Programa son congruentes, también son muy generales. El Programa va definiendo objetivos secundarios para cada componente y, en el caso del **Desarrollo Turístico** (*promocionar el desarrollo turístico de Cidade Velha como elemento singular de primer orden en el conjunto del desarrollo turístico de Cabo Verde*), superan al objetivo principal (*contribuir al desarrollo socioeconómico y a la mejora de las condiciones de vida de la población en el entorno de Cidade Velha*). Al pasar de la definición primera del Programa (plasmada en los TdR) a su versión ejecutiva mediante la oferta de la consultora adjudicataria INYPSA, la definición de objetivos y su articulación con el diseño propuesto sufre un importante deterioro. En lugar de desarrollar y perfeccionar la formulación del Programa, lo transforma en una propuesta de provisión de servicios y ejecución de obras, sin vincular los productos de unas actividades con aquellas otras a las que debían servir de soporte.

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 Programa 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.

3.2 EFICACIA

El Programa evaluado ha alcanzado resultados importantes en el componente de **Rehabilitación de Patrimonio, incluso más allá de los objetivos inicialmente planteados**. Así, ha contribuido a recuperar un conjunto de elementos patrimoniales de Cidade Velha atractivos para el turismo. A su vez, estos elementos son, susceptibles de dotar a la ciudad de nuevas actividades no estrictamente turísticas (cursos, actos culturales y sociales, etc).

Igualmente, el Programa ha favorecido la difusión del Plan de Salvaguarda de Cidade Velha, que ha logrado superar el marco administrativo y los círculos técnicos o institucionales y ha llegado a la ciudadanía. Además, ha contribuido a crear una vía para la sensibilización sobre patrimonio cultural en las escuelas de la isla de Santiago, aunando así el patrimonio de proximidad, base de la propia identidad, y la noción de patrimonio en su dimensión universal. Cidade Velha es visitada por los escolares de la isla en excursiones organizadas (normalmente viernes y sábados), lo que en gran parte es un resultado indirecto del Programa.

No obstante, que el patrimonio de Cidade Velha sea un motor económico de la zona depende de dos elementos que aún no se han consolidado. Uno es la explotación de la Pousada por parte de un gestor independiente, que convendría que fuera el mismo que el responsable del centro cultural. Otro es la apertura del aeropuerto internacional de Praia, que era una de las hipótesis en las que se sustentaba la propuesta de actuación.

El Programa, por otra parte, se ha hecho cargo de tareas de apoyo no previstas (techados de paja en varias casas de la Rua Banana, actuación de emergencia en la Se Catedral, etc.). La ausencia de mecanismos que dieran participación real a las otras instituciones con competencias sobre los componentes del Programa (Ministerio de Agricultura, Turismo, Promex) y su escaso conocimiento del mismo permitieron a la contraparte ejecutar los componentes y las acciones según su particular visión del proceso de recuperación de Cidade Velha. Algunas actuaciones no previstas son coherentes con los objetivos del Programa (por ejemplo, la actuación de emergencia en la catedral) y otras resultan de escasa pertinencia dentro del Programa (como las actuaciones en la Rua Banana⁶ o el revestimiento con piedra de edificios de bloque de hormigón).

La aparente flexibilidad de la gestión del Programa no contribuye a la consecución de resultados acordes con los objetivos, ni tampoco de productos. La continua reformulación del Programa por medio de los Informes de Seguimiento reduce el alcance de algunos elementos del Programa, y no existe ningún análisis de las consecuencias de esas modificaciones sobre el logro de los objetivos.

⁶ La Rua Banana es una de las principales calles de Cidade Velha en términos de conservación de edificios de tipología tradicional. En la misma se ejecutaron diversos trabajos de techado con paja al modo tradicional, así como la ampliación de una vivienda de una familia con dificultades (por decisión de la contraparte caboverdiana).

3.2.1 Patrimonio.

El Convento (centro cultural) ha sido rehabilitado cumpliendo los plazos previstos. Esta actuación se detalla en el epígrafe 3.7.1.

Los Itinerarios Arqueológicos fueron ejecutados. Su reformulación supuso el derivarlos sobre las vías existentes, evitando atravesar y actuar sobre los predios privados. La señalización de los mismos, en contra de lo que indican los Informes de Seguimiento, se realizó en el transcurso de la cuarta fase (fuera del marco del Programa). El formato y contenido de la misma fue modificado por criterio del Ministerio de Cultura, que prescindió de la información histórica ya elaborada para cada elemento del itinerario, lo que modifica la naturaleza de la acción y limita la consecución de los resultados previstos.

Los Trapiches fueron acondicionados de acuerdo a las directrices marcadas, si bien su ejecución fue más allá de lo previsto en los TdR. En el momento de la evaluación uno de los trapiches se encontraba en funcionamiento. Un resultado no previsto de esta actuación es el uso como vivienda del edificio construido para almacén. El propietario había levantado para almacén otro cuerpo anexo en bloque de hormigón, fuera de lo previsto se había procedido a revestirlo de piedra con cargo a fondos del Programa de cooperación. El propietario de este trapiche ha realizado mejoras en las condiciones de comercialización de su producto: embotellado del grogue con cápsula y etiqueta, y ha adoptado la denominación Grogue Convento. El segundo trapiche se encontraba sin funcionar y el edificio construido sin signo de uso desde su conclusión. El propietario del segundo trapiche solicitó la construcción de una segunda dependencia, en el momento de la visita se encontraba construida (sin techumbre) con cargo a los fondos del Programa⁷.

3.2.2 Desarrollo turístico

La Pousada (centro turístico) ha sido construida. Las autoridades del país han mostrado su plena satisfacción con el mismo. Muestra de la relevancia de la obra arquitectónica es que la revista Arquitectura COAM nº 334 publica un artículo de Alvaro Siza sobre la Pousada. El cambio de ubicación implicó una menor accesibilidad, resuelta con la limpieza del cauce de la Ribeira Grande. Un año después de la emisión del Informe Final, la gestión del Convento y la explotación de la Pousada están pendientes de que el Ministerio de Cultura culmine su concesión, según informaron, a algún gestor privado extranjero.

⁷ En este segundo trapiche, INYPSA comunica, en su respuesta al borrador de informe final, que se han ejecutado unos aseos provisionales, aspecto no comunicado con anterioridad. Su función, según se indica, es paliar la ausencia aseos en el centro cultural. Las dependencias mostradas al equipo evaluador como constitutivas de la actuación sobre el mencionado trapiche carecían de instalaciones que pudieran ser asimiladas a un aseo.

Los contenidos del documento de Plan de Gestión de la Pousada no responden a los comprometidos en la oferta. Las actividades ofertadas de creación de la empresa mixta, selección y formación del personal no se llevaron a cabo durante el Programa. Los documentos elaborados plantean una solución jurídica para la concesión, pero no proporcionan un verdadero análisis de viabilidad que hubiera resultado de gran utilidad en la negociación con una empresa para la mencionada concesión. El documento de mantenimiento del edificio de la Pousada no se adecua a las necesidades del beneficiario.

El Plan de marketing fue redactado, pero no se ha llegado a ejecutar. El plan no resulta aplicable, pues las instituciones competentes (PROMEX y DG de Desarrollo Turístico) fueron consultadas para recabar información, pero no participaron en su formulación. El documento elaborado presenta deficiencias que lo invalidan en su redacción final.

El Foro de Inversión no se realizó.

El Plan de Formación, en contra de lo que estaba previsto, no se realizó durante el desarrollo del Programa, sino en la fase cuarta (en ejecución en el momento de esta evaluación). No consta que este plan responda a un estudio de definición de necesidades de los participantes, ni que las actividades que incluye respondan a los objetivos del Programa. No obstante, como elemento de comparación, a continuación se exponen las características del curso organizado en noviembre del año 2003, cuyo enfoque no difiere del que estaba previsto realizar en el Programa:

- El curso tuvo una duración de 30 horas (5 horas diarias durante una semana). En él se dieron conceptos básicos sobre el sector, perfil y demandas del turista tipo. Tras su impartición, se realizó una encuesta a 18 participantes para definir su perfil y recoger su valoración del curso. Además, se mantuvo una reunión de grupo.
- El nivel de satisfacción que muestran los participantes con el curso es alto. Todos ellos tienen expectativas profesionales en el sector turístico, creadas bien por haber participado en el Programa o bien por pertenecer a la entidad que gestiona la Fortaleza (IIPC) (deseo que se ve incrementado tras realizar el curso). La reunión con el grupo, posterior a la encuesta, muestra una percepción más matizada. Los participantes son conscientes del bajo nivel de instrucción del que parten y de la distancia entre su puesto de trabajo actual y el empleo tipo al que aspiran. En su mayoría, son trabajadores manuales del Programa, con un bajo nivel de escolarización.
- Desde el punto de vista de la metodología de empleo/formación, y a pesar de los esfuerzos de sencillez realizados, el curso partía sin haber satisfecho previamente varios aspectos básicos:

- Definir previamente la situación de partida de los alumnos.
- Definir perfiles profesionales prototipo.
- Elaborar *curricula* formativos para salvar la distancia de la situación de partida al empleo tipo.

De haber planificado la capacitación como parte de un proyecto de empleo/formación, seguramente la opción más razonable habría sido orientar los cursos hacia otro segmento de la población: aquél ya implicado en el sector turístico. Otra opción hubiera sido plantear el curso al grupo de trabajadores como una motivación para la mejora del empleo y, en este sentido, dar las pautas de las necesidades y esfuerzos que tal cambio conllevaría. Este enfoque sólo resultaría pertinente si los responsables de la capacitación tuvieran un plan de formación para dar continuidad una primera experiencia de aproximación.

- Respecto a las necesidades formativas sentidas por los propios participantes, éstas tienen un perfil más de aprovechamiento indirecto de la presencia de turistas que el directamente exigido por el sector formal de la industria turística. Al definir en la sesión colectiva las necesidades de formación sentidas, surgieron las siguientes demandas, por este orden:

- 1 Cultura general
- 2 Dominio del portugués hablado y escrito
- 3 Un idioma extranjero
- 4 Historia de Cidade Velha
- 5 Técnicas turísticas

Esta demanda formativa podría satisfacerse con la asistencia a un curso de, como mínimo, seis meses de duración con 3 horas diarias de clase.

3.2.3 Desarrollo Agrícola.

El **levantamiento topográfico** se limitó a un levantamiento a escala 1:1000 con curvas de nivel de metro en metro sobre 10Ha. Éste resultó necesario para las actuaciones de patrimonio y desarrollo turístico, pero no cubrió el área requerida para la intervención propuesta en los TdR ni para la ofertada. Su escasa extensión ha limitado las posibilidades para preparar al menos un proyecto de ejecución orientado a atender a los objetivos propuestos para este componente en una fase posterior.

El **censo-catastro**, contrariamente a lo indicado en los Informes de Seguimiento, no se ejecutó. Esto ha supuesto una desviación relevante y además ha impedido disponer de un material adecuado para el diseño de una actuación a ejecutar en fases posteriores.

Las actuaciones de **recuperación del cauce** ejecutadas en el Programa (tercera fase) y en la cuarta fase han reducido el riesgo de inundación en la parte baja de Cidade Velha y han mejorado la accesibilidad en el área de actuación (las ribeiras son simultáneamente cauces y vías transitables). Durante el Programa los trabajos se desarrollaron sin proyecto técnico, precisamente para dar accesibilidad a las zonas de obras y por su coincidencia con el trazado de los itinerarios. El informe final (febrero de 2003) menciona, respecto a los trabajos de restablecimiento y protección del cauce, que se han ejecutado obras en 200 metros de la Ribeira Afluyente y 700 metros de la Ribeira Grande. La inexistencia de información detallada sobre el estado previo de esta zona y la falta de información sobre volúmenes de ejecución de obra no permite establecer el alcance y el grado de consecución de los objetivos de esta actuación.

El documento denominado *Proyecto de regulación hidráulica y mejora de la parte alta de la cuenca hidrográfica de la Ribeira Afluyente* no establece claramente la definición de las actuaciones a realizar, su emplazamiento exacto, la definición exacta de cada unidad de obra, sus mediciones y precios, ni su presupuesto detallado. El mismo no puede considerarse que satisfaga lo ofertado.

Se redactó el denominado *Proyecto de regulación hidráulica y mejora de la red de riego principal de la zona de influencia de la nascente del Convento de San Francisco*, documento que carece de mediciones y presupuestos. Establece las actuaciones para la rehabilitación de tres líneas de riego y la construcción de dos depósitos reguladores de 300 m³ de capacidad y un tercer depósito de 15 m³ de capacidad para abastecer a la Pousada. De la inspección sobre el terreno cabe concluir que se han realizado trabajos de limpieza a lo largo de la acequia Santa Marta, de rehabilitación de su canaleta en todo su trazado y de consolidación de los muros y fundamentos de la misma en los puntos que requería (20% de su trazado), por lo que ha recuperado su funcionalidad con un buen nivel de calidad. También se actuó reponiendo la funcionalidad, de un modo más sencillo que el previsto en el mencionado proyecto, sobre la conducción de la levada que pasa próxima a la Pousada: se sustituyeron los tramos de tubería deteriorados y se tendió una línea paralela de tubería de PVC específica para el abastecimiento de la Pousada. Los dos embalses de 300 m³ de capacidad no lograron el apoyo de los beneficiarios, así que no se ejecutaron a petición del Ministerio de Cultura.

3.2.4 El Gabinete de Cidade Velha

El Gabinete Técnico de Cidade Velha estudió varias vías para dar respuesta a las necesidades habitacionales de la población y la introducción de pautas de ordenación territorial. En ese marco se elaboraron proyectos de edificación (del orden de

20 entre julio de 2001 y octubre de 2002) para el barrio de Santo Antonio, una zona de invasión informal que se originó a comienzos de los años ochenta por la población de menores recursos. Esa acción permitió legalizar la **situación de esas viviendas para aproximadamente un 10% de las familias de Cidade Velha**. En ese período, el gabinete también contempló la posibilidad de promover una expansión ordenada con lotes proporcionados por la Cámara Municipal en una zona adyacente a este barrio, diseñando proyectos tipo de vivienda para autoconstrucción por parte de los beneficiarios. Esa línea de trabajo no consiguió el respaldo definitivo de los responsables del Ministerio de Cultura.

3.3 EFICIENCIA

3.3.1 Participación y Coordinación Institucional

La experiencia de las fases anteriores y el compromiso de centrar el Programa en el liderazgo del Ministerio de Cultura (que había mostrado una fuerte apropiación de mismo), determinaron que el receptor fuera el responsable de la coordinación institucional del Programa.

Existió una comisión de supervisión que funcionó escasamente. La misma no aseguró que las instituciones con competencias en turismo y agricultura tuvieran un conocimiento detallado del Programa y de las actuaciones en las que su participación era requerida. Esto ha generado bajos niveles de realización en diversas actividades de los componentes de **Turismo** y de **Desarrollo Agrícola**, así como la falta de incardinación de algunos productos en las políticas sectoriales (como en Turismo el Plan de marketing).

El funcionamiento del Gabinete Técnico podría haber tenido, con un coste similar, un efecto mucho más beneficioso si se hubieran adoptado alguna de las siguientes medidas:

- Asignarle una función de seguimiento y capacitación mediante un sistema de seguimiento estructurado y documentado.
- Utilizarlo como centro de aprendizaje para uno o dos técnicos por periodo, en colaboración con la Cámara Municipal, en materia de gestión urbanística (aplicación de la normativa, técnicas constructivas adecuadas, asesoría a los ciudadanos, apoyo a los trabajos de restauración y construcción, etc.).
- Pedirle propuestas básicas de ordenación para ser sugeridas al equipo redactor del Plan de Ordenación de Cidade Velha.

El Programa no ha conseguido crear oportunidades para que se incorpore en él, de un modo efectivo, la Cámara Municipal con las competencias que le son propias.

Los instrumentos de planeamiento desarrollados por la Cámara hubieran supuesto una oportunidad para enriquecer la visión de la actuación en Cidade Velha y reducir el riesgo derivado de la falta de un Plan de Ordenación.

3.3.2 Gestión de los recursos humanos

El Programa podría haber obtenido resultados adicionales en cuanto a capacitación y transferencia de conocimiento al personal técnico local, aspecto que en la fase evaluada ha resultado muy escaso (plantación del huerto junto al Convento, textos informativos para el recorrido arqueológico y estudios hidrológicos), especialmente en el área patrimonial y arquitectónica. En los proyectos de restauración, que requieren de una alta especialización, la presencia de algún técnico español dirigiendo el proceso de redacción hubiera permitido el aprendizaje de algún(os) arquitecto(s) local(es) y hubiera dejado un resultado adicional de capacitación. En cuanto al proyecto de la Pousada, mucho más sencillo, el hecho de la existencia de un anteproyecto de Siza Vieira facilitaba más la modalidad compartida y su redacción in situ. La participación de personal local podría además haber favorecido un cierto abaratamiento del coste de intervención.

Aparentemente, no hay ningún criterio social de selección de mano de obra, ni existe un esquema de capacitación y rotación de la misma. Se ha mantenido un personal prácticamente fijo desde el inicio de la tercera fase, lo que reduce el impacto social del Programa a un grupo reducido y comparativamente privilegiado, y genera una dependencia de dicho grupo (y sus familias) respecto a la Cooperación Española.

En cuanto a la capacitación derivada de esa participación en las obras, cabe señalar que la mayor parte del personal no ha adquirido capacidades técnicas que le permitan mejorar su empleabilidad fuera del Programa. Si bien es cierto que aquellos que provenían de determinadas actividades, como la pesca, o estaban sin empleo han adquirido la experiencia de encuadrarse en una organización y los hábitos de coordinación y adopción de reglas de calidad, y también han mejorado sus habilidades de comunicación.

3.3.3 El sistema de administración y gestión de los fondos

La disposición de recursos monetarios por parte del Programa ha sido buena en todo su desarrollo. La forma de pago mediante un adelanto inicial y porcentajes predefinidos a la aceptación de los Informes trimestrales supone un mecanismo de asignación de recursos que asegura la liquidez y fluidez del manejo presupuestario. Los diferentes testimonios recogidos indican que INYPSA ha puesto a dispo-

sición del equipo ejecutor recursos suficientes en todo momento. En cuanto al mecanismo de administración de los fondos ante los trabajadores implicados en el Programa, hay que indicar que se visualiza una relación directa contratante-contratados entre la cooperación española y los trabajadores locales (la consultora es percibida como la cooperación española en Cabo Verde).

3.3.4 Métodos de trabajo

Hay que indicar que casi no se emplea maquinaria de construcción, sino que el trabajo se realiza manualmente por los obreros y obreras (desde el acarreo del material hasta la misma ejecución de las obras). Si esto parece lógico para algunos trabajos, en cambio no se explica para los de cierta dimensión y duración en el tiempo, realizados en condiciones aptas para el empleo de aquélla. Los técnicos justifican la renuncia al uso de maquinaria por la falta de capacitación de los trabajadores locales. Un criterio de sostenibilidad parece aconsejar la introducción gradual y razonable de medios de trabajo más eficaces y productivos, así como la exploración de alternativas laborales de mayor cualificación o diversificación para la mano de obra.

3.3.5 Coste (eficiencia)

A partir de las informaciones disponibles y de lo constatado sobre el terreno, la evaluación estima que el coste total de los productos del Programa podría haber disminuido significativamente (aproximadamente un 25%,) de haberse realizado una identificación y formulación más detalladas y de haber contado con mejores sistemas de seguimiento y reformulación. Dicha valoración recurre a una doble vía, por un lado la estimación del grado de ejecución de las obras aceptando los costes globales; por otro, una estimación de los productos y los factores aplicando costes estándar y la cantidad de factores necesarios para su producción. Con base en lo anterior, se valora que podría haberse reducido el coste de los siguientes elementos del Programa: precio unitario por m² construido de obra nueva, honorarios profesionales y levantamiento topográfico.

3.4 IMPACTO

3.4.1 Impacto cultural

Las características identitarias del pueblo caboverdiano se manifiestan en sus expresiones artísticas y culturales. Tienen que ver con el carácter insular y con la colonización portuguesa que dirigió el poblamiento de la isla, dando lugar a procesos de mestizaje interafricano y colonial. No será hasta el momento de la independencia (en 1975) cuando la identidad caboverdiana comience a tomar cuerpo

también como identidad nacional, desgajándose poco a poco de la identidad política que los fundadores de la patria compartían con Guinea Bissau.

Cidade Velha es el icono de la fundación de un territorio segregado y distinto de África y de Europa, sus monumentos se convierten en reliquias que ocupan la función de epopeya fundacional de la concepción nacional caboverdiana. Esta concepción se instala en el imaginario colectivo desde la edad escolar y tiene una mayor significación entre los estratos más cultos.

Es fácilmente observable un impacto cultural positivo gracias a la recuperación patrimonial llevada a cabo por la Cooperación Española. Impacto que se hace patente conforme el observador se acerca al área de intervención. En el ámbito inmediato de Cidade Velha, la acción del Programa ha influido en la potenciación de la identidad local colectiva hasta el punto de “ser un orgullo” la pertenencia a la localidad, para la cual algunos reclaman la primitiva denominación de Ribeira Grande, sin las connotaciones negativas que señalan vejez o decrepitud, según la denominación actual de “Ciudad Vieja”.

3.4.2 Impacto en el empleo y las economías familiares

La Cooperación Internacional (Cooperación Española, portuguesa y contraparte local) es hoy el principal empleador de Cidade Velha: aproximadamente, da 70 puestos de trabajo. En una primera aproximación, sobre 219 agregados familiares, una población potencialmente activa de 420 efectivos con un 22% de desocupación y una tasa de ocupados de 1,6 por agregado familiar, la cooperación española es fuente directa de 37 empleos y es el principal empleador local (genera un 11% del mismo). La agricultura y la pesca, junto con un débil sector comercial completan el mercado laboral de Cidade Velha.

El Programa no contemplaba explícitamente desarrollos en el mercado laboral; no obstante, la propia acción tiene impactos –previstos o no– a escala local. De la encuesta a 30 trabajadores del Programa se deduce que:

- El empleo neto aportado por el Programa es de cuatro efectivos, pues el conjunto de los trabajadores son recolocaciones provenientes de actividades anteriores menos rentables o precarias.
- La tercer parte de los trabajadores tienen relación con el Programa desde 1999.
- El 50% de los trabajadores y trabajadoras se sitúan entre los 20 y 29 años de edad y tienen un bajo nivel de instrucción (ninguna alcanza el nivel de estudios primarios).
- El personal local es empleado para funciones de baja cualificación (canteros, pedreros, acarreadores/as de material).

La atracción de la nueva oferta laboral generada por el Programa se basa en la seguridad y estabilidad de los salarios. Se refleja un incremento importante, en términos relativos, en el nivel de ingresos que crecen un 70%. Esta mejora se debe más al incremento del número de días trabajados sobre la situación anterior (mejora del grado de ocupación) que a mejoras fuertes en los niveles salariales unitarios. También se ha registrado una ligera tendencia al crecimiento del tamaño medio familiar entre el colectivo estudiado, quizá debido a la estabilidad laboral. Aunque la tasa de ocupación⁸ no ofrece variaciones significativas, sí ha influido el Programa en un ligero aumento del número de trabajadores por grupo familiar, que pasa de 1,6 trabajadores por familia a 1,8.

En cuanto a las opiniones de los trabajadores sobre el impacto de este empleo en su economía familiar y en aspectos que pueden afectar a su futuro laboral cabe destacar lo siguiente:

- El aspecto más valorado es la mejora de los ingresos familiares, lo que se reflejó en mejoras limitadas (la mayoría de estos trabajadores viven en alojamientos sin servicios higiénicos).
- Han adquirido nuevos conocimientos para su trabajo, aunque en este paquete habrá que considerar no solo la adquisición de algunas destrezas laborales, sino también habilidades sociales (“ahora me acostumbré a hablar en público” señalaba una entrevistada).
- Se valora poco la adquisición de un nuevo oficio y la categoría profesional.

No se observa que los trabajadores hayan emprendido nuevas actividades en la línea de los micronegocios de la economía popular urbana, ya que podían haberse apoyado en la cercanía de un futuro desarrollo turístico. Probablemente, las dos causas sean: por una parte, la falta de posicionamiento familiar ante esta posibilidad y, por otra, la carencia de estímulos, informaciones o ayudas externas para esta opción familiar.

La mejora salarial permitió sin duda abordar algunas mejoras en el propio alojamiento, pero no crea una capacidad de ahorro familiar susceptible de ser reinvertida. A nivel más general, la población local no oculta su preocupación por la carencia de recursos para apropiarse de los beneficios económicos que todos intuyen no tardarán en hacerse presentes en la localidad.

3.4.3 Impacto sobre el Gabinete de Cidade Velha

Cabe considerar que el Programa dio lugar a una reactivación del Gabinete, pero no ha favorecido un mayor compromiso de la contraparte (IIPC) para fortalecerlo.

⁸ A los efectos de este informe: cociente de personas ocupadas entre el número total de miembros de los grupos familiares.

Las líneas de trabajo iniciadas en el marco del Programa quedaron sin continuidad o bien han seguido realizándose sin una directriz clara.

3.4.4 Dinamización del sector hostelero

Las expectativas generadas por las sucesivas fases de intervención de la cooperación española han favorecido el surgimiento de dos iniciativas de alojamiento mediante alquiler de habitaciones. Una con un único cuarto y otra con tres cuartos acondicionados específicamente para su oferta en el mercado de turismo rural europeo. Esta última muestra la capacidad de atraer a inversores locales que reúnen ciertos requisitos de visión empresarial y capital (emigrante que retorna jubilado). Además, ha comenzado a funcionar un pequeño bar- restaurante, Beleco, en el casco urbano.

Igualmente, se han activado otras iniciativas ya existentes, como el caso de Bahía do Coral, principal oferta hostelera de Cidade Velha. Surgió a comienzos de los años 90 con el objetivo de convertirse en un complejo turístico de cierta entidad. Problemas financieros y otros factores, como el retraso de la apertura del aeropuerto internacional, motivaron la parada del mismo. La recuperación del patrimonio por parte de la cooperación española ha favorecido la reactivación del mencionado proyecto: se abrió el restaurante a finales de 2002 y se programó la ejecución de 50 bungaloes en 2004 y 2005, ampliación de más riesgo que se ha paralizado por no cumplirse la expectativa de la apertura del aeropuerto.

El efecto de dinamización del sector hostelero es todavía limitado, pero visible y existen condiciones para que se amplíe, especialmente si entra en funcionamiento el nuevo aeropuerto internacional.

3.4.5 Dinamización del sector inmobiliario

En un nivel moderado pero perceptible, la recuperación de Cidade Velha está provocando el interés de la población de Praia y de algunos extranjeros por esta localidad como lugar de segunda residencia, lo que se ha traducido en la construcción de nuevas viviendas en la periferia y en la adquisición de algunas en el casco urbano para su posterior rehabilitación. Más allá del área urbana, se ha detectado un posicionamiento de inversores locales en la zona de la vega de la Ribeira Grande, donde se han realizado compras de terreno para construir segundas residencias privadas.

Más patente aún es el paulatino posicionamiento e inversión al Oeste de Cidade Velha (fuera de la ciudad y sin limitaciones por protección de patrimonio), donde se ha ido comprando terreno y hay alguna construcción de segunda residencia. En la medida en que se mantenga una débil normativa urbanística, sobre todo fuera

del núcleo urbano, puede haber intervenciones que afecten negativamente la calidad paisajística del entorno, que es un valor indisolublemente unido a los propios valores patrimoniales de Cidade Velha.

3.4.6 Planeamiento

La Cámara Municipal ha procedido a redactar planes jerarquizados para el desarrollo urbano, los cuales estaban en fase de aprobación y presentación en el momento de la evaluación. Dentro de los mismos, figura el correspondiente plan para Cidade Velha, Salineiro y Calabaceira. Éste plantea una integración sobre el eje de la Ribeira Grande, con Cidade Velha como centro secundario de servicios dentro del conjunto de Praia. Constituye un elemento a considerar en el futuro y muestra el impacto que ha tenido el proceso de recuperación de Cidade Velha sobre la visión de la Cámara Municipal.

3.5 VIABILIDAD

3.5.1 El potencial de Cidade Velha. Viabilidad de la Pousada

Cidade Velha es un pequeño circuito turístico obligado para el viajero que recala en Praia. El 80% de los visitantes pregunta por Cidade Velha, aunque sólo unos pocos establecimientos tienen un servicio de transporte y guía. Los hoteles de negocios no ofrecen ningún servicio turístico, sólo información. La visita va incluida en todos los circuitos que se desplazan desde la Isla de Sal. El circuito habitual dura dos horas y ocasionalmente incluye la comida en Cidade Velha. No obstante, existe una demanda para circuitos de día completo con excursión por la Ribeira Grande, y también existe una demanda de pernoctación que los circuitos no contemplan por ahora, dado que en Cidade Velha no hay más de cuatro habitaciones para alquilar en casas particulares.

La oferta de una pequeña instalación como la Pousada es económicamente viable en opinión del sector turístico y hostelero de Praia. En el trabajo de campo se han identificado dos inversionistas locales interesados en la gestión de la Pousada. El Ministerio de Cultura tiene interés en que sea gestionada por un inversor u operador extranjero.

3.5.2 La transferencia del Programa al Ministerio de Cultura. La administración local y la gestión de servicios

Los responsables de la cooperación española entienden que una de las fortalezas del Programa es la apropiación del mismo por parte del Ministerio de Cultura de Cabo Verde, muy superior a la que usualmente se presenta en otros proyectos y casos comparables.

Sin embargo, esta apropiación no se corresponde con la del Gobierno de Cabo Verde. Así, la compra de suelo para la Pousada correspondía a dicho Ministerio, pero fue resuelta finalmente con fondos del Programa. Los vehículos de las fases primera y tercera siguen siendo mantenidos y aprovisionados por la fase cuarta de la actuación española en el país; y la limpieza y mantenimiento de la fortaleza, la Pousada y el convento siguen al cargo de la 4ª fase.

Desde el punto de vista de la continuidad a largo plazo de muchas de las actuaciones realizadas, el papel de la Cámara Municipal puede ser decisivo, no sólo en la conservación y mantenimiento de obras como las realizadas en el cauce (aspecto que superaría el papel y posibilidades de un gestor de las infraestructuras turísticas y culturales), sino también en todo lo relativo a la gestión urbanística y la protección del patrimonio. A largo plazo no resultaría viable un modelo de gestión territorial en el que la población quedara sometida sine die a un estado de excepción urbanística bajo el control del Ministerio de Cultura. En el medio plazo es necesario que, bajo la tutela del IIPC en todo lo que es de su competencia (la aplicación efectiva e incluso la sensibilización y apoyo ciudadano a los programas de conservación y desarrollo) se articulen en torno a la Cámara Municipal.

3.5.3 La ciudad y sus habitantes

El Ministerio de Cultura, consecuentemente con sus competencias, ha centrado el objetivo de la actuación en la recuperación patrimonial y la inclusión de Cidade Velha en el medio o largo plazo en la lista de UNESCO de lugares Patrimonio de la Humanidad. El retraso en disponer de un Plan de Ordenación y su normativa, y la ausencia de otros actores que incorporaran visiones de desarrollo más amplias constituyen un riesgo para el logro de esos objetivos, toda vez que existen unas necesidades insatisfechas de expansión y provisión de vivienda para la población de Cidade Velha y de mejora de las condiciones habitacionales y de salubridad cuya atención requieren tanto del mencionado plan de ordenación, como de una evolución del enfoque de la acción que haga que la recuperación del área trascienda al conjunto de su población.

3. 6 VISIBILIDAD

La visibilidad de la acción es muy elevada y ha constituido uno de los factores de éxito de la acción. La visibilidad, más allá de la trascendencia institucional, tiene un papel relevante como elemento de gestión y fortalecimiento de la acción que, en el caso del programa evaluado y de las fases precedentes, ha supuesto un factor de apoyo para la consecución del objetivo general.

El Programa en Cidade Velha y el impulso que ha adquirido gracias a la actuación de la cooperación española es reconocido ampliamente en Cabo Verde.

3.7 CRITERIOS ESPECÍFICOS DE CARÁCTER RESTAURATIVO Y ARQUITECTÓNICO

Las obras realizadas, Convento y Pousada, constituyen, en sí mismas, un hito cultural en Cabo Verde, irradiando su prestigio al conjunto del país y generando unas considerables expectativas respecto a un desarrollo turístico de calidad en esta localidad. Respecto a las soluciones técnicas adoptadas y a las características del trabajo material realizado, se puede afirmar que las obras son adecuadas y se han realizado con unos niveles de calidad satisfactorios, en especial en lo que se refiere al uso de materiales apropiados autóctonos que garantizan el respeto a la fisonomía tradicional o, en el caso de la restauración, la recuperación (hasta el nivel de conocimiento disponible) de las características arquitectónicas originales, asegurando, no obstante, la funcionalidad y seguridad de la edificación.

3.7.1 Rehabilitación iglesia y convento de San Francisco

En lo relativo a la restauración del convento-iglesia de S. Francisco, el Programa cuenta con el aval de la institución contraparte (IIPC- Mº de Cultura) competente en estas materias; sus responsables expresaron su satisfacción con la misma.

En general hay que valorar como correcto y coherente, dentro de criterios avanzados de intervención sobre el patrimonio arquitectónico, el trabajo realizado sobre la Iglesia del Convento de San Francisco, tanto el análisis previo de la obra a realizar y el criterio de intervención adoptado (que son como se describen en el documento primigenio del Programa elaborado por la AECl), así como el proyecto elaborado y su ejecución.

Es de destacar también el cuidado que se ha puesto por dejar constancia clara de lo que constituyen restos auténticos conservados del edificio original, frente a lo que son nuevos añadidos, concretamente en aquellos elementos donde ambas situaciones tienden a confundirse (caso de los muros perimetrales).

Las observaciones que se incluyen seguidamente hay que valorarlas como matizaciones de la evaluación positiva global de esta intervención:

- El conjunto carece de algunas de las facilidades previstas: despacho de administración, aseos, almacén, todo lo cual iba a ser alojado en un módulo anexo, que además permitía organizar eficazmente el sistema de control de accesos y vigilancia, lo que muestra una cierta deficiencia en la definición de los fines del edificio y de la forma de su posterior utilización. Esto puede hipotecar en alguna medida su aprovechamiento real, o, en todo caso, obligar a posteriores ampliaciones o correcciones para su efectiva puesta en valor y uso. Si bien no invalidan en absoluto el proyecto realizado, globalmente útil y coherente, sí reducen el grado de cumplimiento de sus objetivos.

- La interpretación que se realiza en el informe de trabajos arqueológicos no agota las posibilidades que el trabajo de campo realizado permitía. Igualmente los TdR preveían una posterior reelaboración del Estudio Histórico en una versión más completa y definitiva tras los estudios correspondientes, que no se llegó a plasmar en un documento. Tampoco se redactó un nuevo proyecto que reflejara las soluciones a adoptar como consecuencia de los trabajos arqueológicos y de interpretación.

3.7.2 Construcción de la Pousada

En el caso de la Pousada, en primer lugar debe constatarse la indudable calidad compositiva, volumétrica y estética de la obra, que sin duda refleja la inspiración de un gran arquitecto como Siza Vieira. La edificación se inserta armónicamente en su contexto urbano y ambiental y va a constituirse como un nuevo valor patrimonial para el país, contribuyendo a su prestigio cultural.

En cuanto a la solución dada a los alojamientos, hay unos cambios en programa, diseño y calidades que afectan a la capacidad de servicio que puede ofrecer esta instalación y, consecuentemente, a su funcionalidad y efectividad para responder a la demanda teórica a la que se destina. Por ejemplo, hay que señalar la práctica ausencia de huecos de iluminación y vistas (excepto el de la puerta) en la mayor parte de las dependencias, lo que impide disfrutar desde las habitaciones de las vistas del cañón de la Ribeira Grande. A esa baja capacidad de ventilación se añade la falta de aire acondicionado⁹, lo cual, teniendo en cuenta el calor del lugar, no puede sino incidir negativamente en el confort climático de dichas piezas. Otros elementos del proyecto, tales como los sistemas de alarma, anti-incendios o incluso de canalones y bajantes de pluviales, por razones básicas de seguridad y habitabilidad, deberían haberse respetado.

3.7.3 Observaciones generales y de contexto

La forma en que se acompañen el resto de acciones complementarias en la ciudad condiciona la eficacia y el aprovechamiento de la inversión realizada. En este sentido pueden mencionarse, sobre todo, dos aspectos:

La integración de la edificación civil contemporánea

La respuesta que, en ausencia de normas coherentes, se está dando por parte de los técnicos a la aparición de obras nuevas de características constructivas o tipo-

⁹ Ambas decisiones corresponden, según los entrevistados, a los diseños y determinaciones del Arquitecto Siza Vieira, asumidas y respaldadas por el Ministerio de Cultura. Según informaron los técnicos de la consultora ejecutante del Programa, en la práctica sí se ha realizado una pre-instalación para en su momento poder introducir fácilmente el aire acondicionado.

lógicas disonantes, es en algunas ocasiones también discutible, aunque sea bien intencionada. Este sería el caso de la práctica de maquillar la nueva edificación. Sería más coherente establecer normas constructivas y estéticas sencillas, con las que evitar la aparición de texturas, sistemas y tipologías de impacto ambiental muy negativo, pero que sin embargo no supongan mixtificaciones o adulteraciones de la realidad construida.

La actitud de la población respecto a su patrimonio

Hasta la fecha, la sociedad local no ha sido suficientemente involucrada en el plan de recuperación del patrimonio. En algunos casos, se han podido percibir más las consecuencias negativas para los particulares, en términos de restricciones a las nuevas obras constructivas, que los posibles efectos positivos derivados de la reactivación económica que la oferta cultural y turística podría generar en Cidade Velha. Es aquí donde, como se ha señalado, la implicación mayor de la Cámara Municipal, podría resultar un factor de garantía decisivo.

3.8 TABLA DE VALORACIÓN SINTÉTICA

De acuerdo a los Términos de Referencia establecidos para la evaluación se realiza una valoración sintética del grado de satisfacción del programa respecto a los cinco criterios base: Pertinencia, Eficacia, Eficiencia, Impacto y Viabilidad. El baremo empleado es el siguiente:

- **5 Satisfacción muy alta:** cumplimiento muy alto de los objetivos del proyecto o programa (superior al 90%) y con impactos muy significativos más allá de lo planeado.
- **4 Satisfacción alta:** alto cumplimiento de los objetivos del proyecto o programa (70/90%) con impactos favorables que se extienden más allá del mismo.
- **3 Satisfacción aceptable:** resultados de acuerdo a lo planificado (cumplimiento del 50/60%). Los aspectos positivos equilibran o son superiores a los negativos.
- **2 Satisfacción baja:** los resultados no son suficientes de acuerdo a lo planificado (por debajo del 50%). Existen efectos positivos y negativos derivados del proyecto o programa, pero con preponderancia de estos últimos.
- **1 Satisfacción muy baja:** proyecto o programa seriamente deficiente, con pocos o ningún efecto positivo.

4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 CONCLUSIONES

El Programa forma parte de una acción de mucho mayor alcance cuya orientación es adecuada a las necesidades locales y se inserta en los objetivos de la Cooperación Española. La intervención se inicia como una acción fundamentalmente de patrimonio cultural que, en la fase evaluada, se hace más compleja con actividades que la orientan a la puesta en valor del patrimonio como elemento de desarrollo y su inserción en un marco de desarrollo y lucha contra la pobreza. Este cambio es uno de los aspectos clave que ha determinado los resultados del Programa.

El modo de introducirse en la zona y de ir de una acción concreta y visible hacia un esquema cada vez más complejo ha permitido crear confianza en los actores, convencerles del compromiso de la Cooperación Española y de la viabilidad de transformar los potenciales vislumbrados localmente durante las últimas décadas en realidades. Este proceso ha permitido generar una dinámica que abre la posibilidad de un desarrollo integrado de Cidade Velha, más allá del éxito de las actuaciones individuales.

El modelo de contratación y algunas condiciones de la prestación de servicios para ejecutar el programa de intervención determinan en buena medida el enfoque de la ejecución. Se encomienda ante todo la ejecución de unos productos concretos a precio cerrado, lo que ha supuesto problemas de articulación de las acciones propuestas para orientarlas a obtener resultados en consonancia con los objetivos específicos y el objetivo general.

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

La ampliación y diversificación de las actividades del Programa requería de un marco que asegurara que la contraparte articulara la participación y responsabilidades de las administraciones sectoriales y locales competentes en los diferentes aspectos (turismo, promoción exterior, agricultura, urbanismo). Esa participación no se ha producido de un modo adecuado, lo que ha afectado a los resultados de los componentes de turismo y desarrollo agrícola.

Igualmente ese déficit de articulación ha inducido a una reformulación continua de algunas actividades y a la introducción de otras no previstas, fuertemente ligadas a visiones de los gestores de la contraparte y de escasa pertinencia en el marco del Programa que, si bien son de pequeña dimensión, en algún caso tienen una elevada visibilidad y pueden ser fuente de riesgos para el Programa. La reformulación continua de la intervención no puede entenderse como flexibilidad para adaptarse a condiciones cambiantes.

El Programa incluyó medidas para fortalecer la capacidad de gestión de la contraparte y dotar al Programa de un mecanismo de seguimiento y apropiación: el Gabinete Técnico de Cidade Velha. Sin embargo, la falta de unas condiciones explícitas en el correspondiente convenio de subvención dio lugar a que los gestores de la contraparte no estructuraran de modo adecuado la acción del Gabinete y quedara entonces fuera del seguimiento y del Programa.

Los Informes de Seguimiento no constituyeron un elemento que permitiera una comprensión clara y rápida del estado de avance y ejecución de los trabajos. Fallaron en la comunicación adecuada y puntual de modificaciones y desviaciones relevantes. El Programa se considera pertinente; no obstante algunas actividades vieron debilitada su pertinencia por una identificación y formulación poco profundas y por falta de articulación con las instituciones competentes.

Los productos del Programa constituyen, sumados a los de las fases anteriores, una aportación relevante al desarrollo de Cidade Velha con resultados ya tangibles (si bien el desarrollo de su potencial requiere de un periodo más prolongado de maduración). No obstante, ya se encuentran signos de la inducción de actividad en el sector terciario como consecuencia del Programa.

Los productos de algunas de las actividades previstas en el componente agrícola (proyecto de recuperación del cauce y proyecto de actuaciones de regadío) resultan ser propuestas de actividades para una fase posterior en lugar de los productos especificados en la oferta. Los mismos presentan la falta de definición ya señalada para el conjunto del componente en el Programa evaluado y carecen de un enfoque que permita conectar las acciones que diseñan con los objetivos de la cooperación española definidos en el Plan Director.

Un elemento de reflexión para el futuro es la mejora de la eficiencia del modelo de intervención. Los procesos de identificación y formulación se han mostrado como elementos con gran influencia en la eficiencia. Igualmente el diseño, dirección y supervisión de las obras ha tenido un impacto muy elevado en los costes. Un análisis efectuado de Coste-Beneficio indica que hay otras modalidades de gestión

más apoyadas en profesionales locales que deben ser tenidas en cuenta desde la fase de formulación; son alternativas que presentan las ventajas adicionales de contribución al desarrollo de las capacidades autóctonas.

La acción del Programa y su impacto inmediato sobre la población local puede potenciarse, por ejemplo, introduciendo prácticas ya asentadas en la cooperación española encaminadas a maximizar la capacitación y futura empleabilidad en otros ámbitos de la mano de obra participante, como la utilización de algún sistema del tipo Escuela-taller y prácticas de rotación del personal.

La articulación del conjunto de las acciones con una visión estructurada y participativa hubiera requerido la presencia de un actor capaz de introducir la visión de desarrollo del país. Esto hubiera permitido incrementar el nivel de resultados, dotar las reformulaciones de coherencia con los objetivos del Programa y del país y ampliar los impactos sobre la población local.

4.2 RECOMENDACIONES

4.2.1 Orientación a resultados y fortalecimiento de los aspectos transversales.

Si bien el modelo de intervención ha dado muestras de su capacidad, presenta algunas limitaciones en cuanto a su capacidad de orientarse a resultados. En ese sentido se recomienda estudiar la posibilidad de propiciar la implantación de acciones complementarias en el ámbito social y económico (microcrédito, dinamización social, capacitación...) a través de un segundo actor (posiblemente O.N.G.) que introduzca una visión complementaria y un cierto elemento de competencia.

En sentido general, se recomienda establecer una guía específica de buenas prácticas para proyectos gestionados por consultoras e ingenierías, que faciliten la inclusión de los **objetivos transversales** de la cooperación española en su operación de proyectos de cooperación. En tanto se redacta esa guía, se recomienda celebrar seminarios, dirigidos al personal clave de las empresas (gestores y expatriados), que sirvan tanto para trasladar unas directrices al respecto como para recoger sus experiencias.

De cara al futuro y a otros programas análogos, es preciso plantear como indicador de éxito de una intervención sobre el patrimonio si se logra incrementar las capacidades locales para abordar programas similares en el futuro por sus propios medios técnicos. Los objetivos e indicadores referentes a este aspecto deberán establecerse en dos niveles: uno más concreto, para el plazo de ejecución de la fase correspondiente, y otro de largo plazo, correspondiente a la previsible duración de la acción en el área mediante sucesivas fases.

4.2.2 Identificación y formulación

Se recomienda que las actividades de identificación y formulación queden netamente separadas de las de ejecución del programa, lo cual redundará en una mayor amplitud de criterios y visiones, favoreciendo un perfeccionamiento de las mismas. Cuando por razones de agilidad de la acción o coordinación con otros actores sea preciso incluir en la ejecución del programa actividades que implican fases de diseño o consultas, deben definirse detalladamente para que su ejecución y resultados mantengan la lógica de intervención (considerando mecanismos de revisión). Se recomienda que dichas actividades de diseño o consultas sean realizadas por un actor independiente, cuya selección estaría supervisada por el donante, actuando el contratista, en todo caso, como administrador de los fondos pero no como ejecutor directo.

Se aconseja también que, independientemente de que la contraparte tenga la responsabilidad de la coordinación institucional y la gestión del Programa, la formulación del Programa en sus sucesivas fases incorpore una identificación y análisis de los aspectos de participación y coordinación institucional, así como un proceso de consultas con la institución encargada de las políticas de desarrollo y de lucha contra la pobreza.

Para mejorar las fases que sucederán al Programa, se recomienda utilizar la Metodología de Gestión de Proyectos de la AECI basada en el Enfoque del Marco Lógico. La evaluación ha puesto de manifiesto el fuerte potencial del Programa bajo un mecanismo que refuerce la calidad de la identificación de nuevos componentes y la formulación de los mismos. Aspectos clave que se recomienda abordar con especial atención son:

- La definición de objetivos y metas articulados claramente con las acciones propuestas.
- La definición de indicadores (significativos, objetivamente verificables, viables y conformes a los objetivos específicos).
- La definición clara de problemas, necesidades reales y de los beneficiarios meta.
- Incorporar un documento de aprobación de diseños, salvedades y directrices de ejecución del Coordinador del Plan de Salvaguarda de Cidade Velha.
- Que el documento de formulación contemple las necesidades de fortalecimiento de la contraparte y sus alcances presupuestarios de modo explícito.

4.2.3 Seguimiento

Se recomienda especificar los contenidos y herramientas que se deben emplear en los Informes de seguimiento, para así obtener una información clara, concisa y sig-

nificativa del desarrollo del Programa: identificación de hitos que condicionan el inicio o continuidad de tareas clave y actividades, avance físico y presupuestario cuantificado, valoración de desviaciones en términos físicos y presupuestarios.

Se recomienda establecer condiciones en los contratos y subvenciones orientadas a disponer de la información económica y técnica con detalle que permita establecer los costes y volúmenes de recursos empleados en las actuaciones del programa. También se recomienda que las consultas al Coordinador del Plan de Salvaguarda de Cidade Velha y sus decisiones, así como las modificaciones y cambios decididos por la contraparte, queden adecuadamente documentados en tiempo y forma, incluyendo como anexos a los respectivos **Informes de Seguimiento** las correspondientes copias de actas, cartas o comunicaciones.

4.2.4 Calidad de los recursos

En cuanto a la fórmula de entrega y disponibilidad de los recursos por parte del beneficiario, se podría mejorar la calidad arbitrando en el futuro vías que contemplen de un modo separado las necesidades de fortalecimiento de la contraparte y las de ejecución de las actividades planificadas.

4.2.5 Apropiación y sostenibilidad

Desde el punto de vista institucional, conviene arbitrar mecanismos que aseguren la transferencia efectiva de los productos de una fase conforme se cierra la misma. También se recomienda la inclusión de compromisos crecientes de contrapartida y responsabilidad de la contraparte tales como: la gestión de la contratación de la mano de obra local, establecimiento de un mandato definido y de responsabilidades de la unidad encargada del seguimiento, un plan de coordinación y participación...

En el caso de los trabajos en el cauce de Ribeira Grande, teniendo en cuenta que deben realizarse de forma periódica (tras cada periodo de lluvias y avenidas), resulta aparentemente aconsejable el suministro de alguna maquinaria de movimiento de tierras, así como la capacitación del personal correspondiente. Todo ello con destino, normalmente, a la Cámara Municipal, para que ésta pueda, ya por sus propios medios y a un coste y en unos plazos razonables, organizar en cada ocasión los trabajos correspondientes.

4.2.6 Plan de salida de Cidade Velha

Hay que considerar que Cidade Velha es un núcleo de población de muy pequeña dimensión y que, en términos de recuperación de patrimonio, las actuaciones de

obras ya realizadas y las programadas cubren las posibilidades de intervención. Una ampliación de las mismas implica un elevado riesgo de sustitución de las responsabilidades de las autoridades de Cabo Verde y la transformación del Programa en un elemento de dependencia en lugar de desarrollo y, por otra parte, se presentan riesgos notables para los objetivos de desarrollo en el caso de no contar con un plan de ordenación ni un marco de gestión del área. En el ámbito micro-económico, cabe destacar que el Programa es la principal fuente de empleo y la orientación que se ha dado a ese empleo han deparado una fuerte dependencia de la economía de Cidade Velha de los salarios provistos por las actuaciones del Programa.

Todas las razones anteriores hacen considerar que se precisa elaborar desde el presente momento un Plan de Salida¹⁰, independientemente de que existan razones y justificaciones para que continúe durante varios años más. La salida debe ser planificada con suficiente antelación para facilitar la transferencia y apropiación local. Algunas medidas son concurrentes con las que, en cualquier caso, parece oportuno considerar para mejorar el desempeño del programa incluso en un marco de continuidad de largo plazo del mismo.

Ese Plan de Salida debe considerar dos vertientes: la población local y el ámbito institucional. Respecto a la población local debería considerar:

- Separar las actividades que corresponden al Programa y aquellas que corresponden a la entidad beneficiaria (Ministerio de Cultura) y segregar la contratación del personal dedicado a esas tareas y la responsabilidad de las mismas.
- Enviar señales para que la población empleada perciba la necesidad de abrirse a otras expectativas laborales o económicas.
- Introducir mayor rotación en la contratación de los trabajadores y las trabajadoras: plan de sustitución escalonada de los empleados veteranos por nuevos empleados, complementado con programas de formación para los empleados que concluyen su relación con el Programa, con una pequeña bolsa o ayuda.
- Capacitación para los nuevos empleados en el sector de la construcción más amplia que la que ofrece el ámbito de la recuperación patrimonial. En ese sentido, cabe considerar una incorporación de mayores medios mecánicos en las obras y la capacitación en el uso de los mismos
- Acciones específicas para los sectores de la población no relacionados con los trabajos realizados por el Programa, que les permitan mejorar sus capacidades y percibir la necesidad de explorar otras opciones económicas. Así, es posible

¹⁰ Por Plan de Salida se entiende la definición del horizonte en el que se considera que la acción del programa habrá alcanzado los objetivos del mismo, estableciendo metas concretas e indicadores que permitan gestionar la salida del programa del área de forma progresiva, así como el conjunto de acciones que permitan potenciar la apropiación por los actores locales y asegurar una adecuada transferencia de sus productos y resultados, así como los mecanismos que permitan que a la finalización del programa o de determinados componentes del mismo no se produzcan impactos negativos en el ámbito de influencia del programa.

considerar acciones concretas para facilitar el acceso a recursos próximos, como los programas de formación profesional que se imparten en Praia con fondos de la UE y de la Comunidad de Canarias. La conexión de la población local con otros agentes de desarrollo y la dinamización de la sociedad local pueden ser vías para mejorar sus condiciones y simultáneamente prevenir riesgos de dependencia. Para ello el Programa puede considerar la viabilidad de facilitar y apoyar la presencia de agentes sin ánimo de lucro especializados en ese tipo de acciones.

Desde el punto de vista institucional, cabe considerar las recomendaciones ya realizadas en el apartado de apropiación. Respecto a la fase en ejecución, se recomienda, que sin menoscabo del papel que corresponde a las contrapartes receptoras y a sus sistemas de coordinación institucionales, se evalúe la conveniencia de informar a todos los actores identificados para incentivar su participación y coordinación.

Otra opción a considerar es la introducción de otros actores que permitan avanzar en otros aspectos sinérgicos con el Programa y faciliten su gradual retirada. En ese sentido, podría ser conveniente favorecer la cooperación con entidades locales españolas, con experiencia en programas de recuperación de sus propios cascos históricos, para acciones de regeneración del tejido urbano y desarrollo local.