

8. EL CICLO DEL PROYECTO Y LA GESTIÓN DEL TURISMO LOCAL

Mariana Caminotti
Julián Bertranou

INTRODUCCIÓN: DE LA PLANIFICACIÓN TRADICIONAL AL "GOBIERNO POR POLÍTICAS PÚBLICAS"

La eventualidad de transformar un estado de cosas que no nos satisface depende de la capacidad de imaginar intervenciones sobre esa realidad. Ello requiere identificar y organizar un conjunto interrelacionado de actividades tendientes a producir el cambio que anhelamos.

Estas intervenciones pueden ser de diferente alcance y distintos grados de complejidad, y suelen recibir distintos nombres (como planes, programas y proyectos). Sin embargo, todas ellas constituyen actos conscientes de seres humanos que buscan producir un determinado resultado, aunque en ese mismo proceso también se desarrollen efectos no deseados y fenómenos no intencionados (Portes, 2000).

Hasta las décadas de 1960 y de 1970, el instrumento de intervención privilegiado era el "plan". En América Latina, la planificación tuvo su momento de auge durante el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que otorgaba al Estado un papel central como agente de desarrollo nacional y garante de la integración social.

Sin embargo, el relativo fracaso de la planificación tradicional puso de manifiesto una serie de problemas, tales como: a) su tendencia a producir bienes y servicios homogéneos sin tomar en consideración la especificidad de las necesidades y demandas sociales; b) su escasa sensibilidad a los contextos particulares de actuación; c) su concepción de los ciudadanos y ciudadanas como *objetos* más que como *sujetos* de las intervenciones (esto es, como agentes con capacidad de iniciativa); y d) la rigidez de su diseño y su consecuente poca adaptabilidad frente a factores externos contingentes, capaces de afectar el curso de las actividades programadas.

Luego, en un entorno ideológico neoconservador que visualizaba al Estado "como problema" (Evans, 1996) y enfatizaba su "fracaso" como

proveedor de bienestar para la población, las nociones mismas de plan y planificación fueron el blanco de un conjunto de enérgicas críticas. Paulatinamente, la planificación pasaría a ser pensada de un modo más complejo y estratégico, capaz de incorporar la participación de actores con distintos intereses y lógicas en la definición de cursos acordados de acción.

Junto con las actualizaciones de la noción de plan, en los últimos años ha ganado ascendencia un enfoque que Aguilar Villanueva (1992) denomina "gobernar por políticas". Este enfoque asume que la realidad social es inherentemente compleja porque, en un contexto democrático, los ciudadanos y ciudadanas reclaman bienes y servicios diversos y a menudo cambiantes, y esta diversidad tiene su fundamento en la pluralidad geográfica, socioeconómica, étnica, etárea y de género, entre otras. Por tanto, más allá de la existencia (o no) de planes, el Estado democrático "gobierna por políticas públicas", las cuales incorporan programas y proyectos que buscan ser flexibles y orientarse a la resolución de problemas concretos. La realidad democrática contemporánea multiplica las instancias de participación de la ciudadanía en estas intervenciones públicas.

A partir de lo expuesto, en las siguientes secciones nos proponemos abordar de manera sintética qué es un proyecto de intervención pública, cuáles son sus componentes y su "ciclo de vida", y presentar el método del "marco lógico" (ML). Esta discusión, que pretende aportar elementos para la gestión de iniciativas de desarrollo turístico, será ilustrada con algunos ejemplos específicos.

¿QUÉ ENTENDER POR PROYECTO?

En términos simples, un proyecto puede ser pensado como el primer eslabón de un proceso de planificación. En este sentido, un *plan* es un conjunto de políticas que definen grandes objetivos; una *política* es un conjunto de programas que desagregan esos objetivos en líneas de actuación; y un *programa* es un conjunto de *proyectos* que establecen acciones orientadas a la resolución de problemas identificados en situaciones específicas. A diferencia de una política, de un plan y de un programa, el proyecto tiene un plazo acotado para revertir una situación problemática (aportando una solución) para luego culminar su intervención.

En un muy interesante trabajo sobre programación social, Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2004, p. 34) definen el proyecto como "un conjunto interrelacionado de actividades para resolver un problema determinado, en un espacio territorial y/o poblacional definido o, en otros términos, una

intervención planificada con tiempo y recursos acotados". Estas mismas autoras advierten lo siguiente:

[...] desde una perspectiva amplia, un proyecto puede entenderse, además, como un instrumento de cambio que se inserta en procesos preexistentes y en contextos más amplios; que constituye un escenario de interacción de diferentes actores sociales con intereses y perspectivas también distintas; que es un espacio de intercambio de información y articulación entre grupos e instituciones donde tienen lugar alianzas y negociaciones así como resistencias y conflictos frente a los cambios que promueve; que debería ser un ámbito para el aprendizaje social de todos los actores; que implica un proceso de elaboración de diagnósticos y estrategias de acción y de aplicación, monitoreo y ajustes de dichas estrategias (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2004, p. 35)

Recapitulando algunos de los aportes anteriores, es posible identificar los siguientes rasgos distintivos de un proyecto: a) parte de un *problema* (más adelante se analizará este aspecto); b) organiza recursos de todo tipo en *actividades*, para producir bienes y servicios (productos), los cuales llevarán a resultados; c) tiene un *plazo* de ejecución determinado, dentro del cual debe erradicarse (o disminuirse) el problema identificado; d) representa un espacio muy rico de interacción social, que produce nueva información y adaptaciones del proyecto durante su proceso de implementación; y e) puede representar un ámbito de "empoderamiento" de sujetos sociales (por ejemplo, de grupos de destinatarios/as).

EL LLAMADO "CICLO DE VIDA" DE UN PROYECTO

Una de las formas más difundidas de abordar los proyectos es a través de lo que se conoce como el "ciclo de vida". Este ciclo muestra que el conjunto interrelacionado de acciones que caracteriza a un proyecto se desenvuelve en una serie de *momentos* que implican características y actividades específicas. No se trata de un enfoque teórico sobre los proyectos, sino de un abordaje descriptivo que da cuenta de sus particularidades, desde el momento de su justificación o diseño, hasta su culminación y evaluación.

En este sentido, es muy sugerente el concepto de "momento" (y no el de etapa), proveniente del enfoque epistemológico de Samaja (1993). A diferencia de la noción de etapa, la de momento involucra tanto una

dimensión diacrónica como una dimensión sincrónica. La idea de “etapa” parecería sugerir que solo se accede a una instancia ulterior una vez que se han agotado todas las actividades de la instancia anterior. Con todo, en el campo de la actividad pública –y la gestión de proyectos es un buen ejemplo de ello–, al tiempo en que se avanza, con frecuencia es necesario volver hacia atrás para ajustar alguna definición antes de continuar. Entonces, como el proceso de gestión pública se da sobre un determinado tiempo, constantemente se producen procesos de retroalimentación que activan el ciclo nuevamente. Más adelante profundizaremos este aspecto. Aquí, solo buscamos subrayar que la noción de momento que estamos comentando incorpora tanto una dimensión cronológica (lógica en el acontecer humano) como de simultaneidad de las acciones.

Los momentos del “ciclo de vida” de un proyecto son diversos y cada organización o autor tiene su propio modelo.¹ En este trabajo, entenderemos que los momentos del “ciclo de vida” de proyectos son los siguientes: a) identificación/justificación; b) formulación/evaluación *ex ante*; c) ejecución/seguimiento; d) evaluación/retroalimentación; y e) terminación.

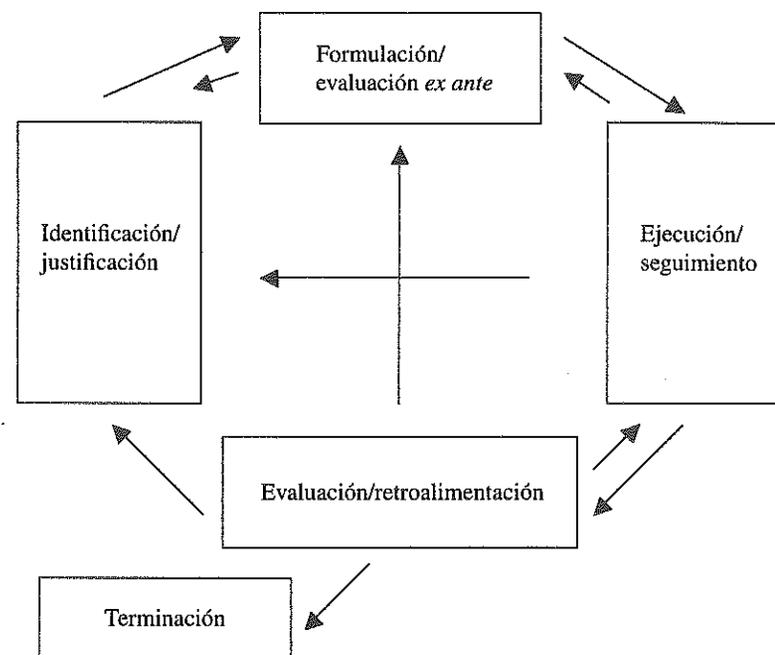
El diseño de un proyecto muestra una ejecución no lineal. En efecto, no existe un único flujo unidireccional de información y acciones que vincule todos estos momentos. Por el contrario, lo que se observa en la ejecución de un proyecto son múltiples procesos de ajuste de la información disponible y de permanente adaptación.

Si bien el disparador de todo proyecto de intervención es la identificación de un problema al cual se busca aportar una solución, este no queda a veces claramente definido sino hasta la formulación de una primera versión de la respuesta. El seguimiento de la ejecución de esa respuesta (proyecto) produce información que actualiza la definición del problema y el diseño mismo del proyecto. La evaluación de las actividades, por su parte, también genera información que activa un proceso de retroalimentación e introduce cambios en la ejecución. Finalmente, en una de las instancias de evaluación, se decide dar por terminado el proyecto.

El diseño y ejecución de un proyecto es un proceso abierto de producción de resultados y de información sobre estos resultados, que permanentemente alimenta la redefinición del proyecto. A continuación, analizaremos las características de cada uno de estos momentos y de sus respectivos submomentos.

¹ A título de ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entiende que la vida de sus proyectos transcurre por los siguientes momentos: a) justificación; b) definición; c) iniciación; d) desarrollo; y e) cierre.

Figura 1. Momentos del “ciclo de vida” de proyectos



Identificación/justificación

La identificación/justificación es el momento en el cual se define el problema (o los problemas) que fundamenta una intervención. Tal como lo expresamos previamente, un problema se va definiendo de modo más preciso a lo largo de la ejecución, sobre todo porque puede variar durante el lapso temporal del proyecto.

La selección y la definición de un problema como objeto de la intervención (proyecto) tienen rasgos políticos y técnicos. La formación de las agendas de gobierno es un proceso complejo que parte de la identificación de situaciones problemáticas, pero que se despliega en escenarios donde “convergen, luchan, negocian y conciertan las fuerzas sociales y políticas” (Aguilar Villanueva, 1992, p. 31). Dicho de otra manera, la agenda de gobierno es el resultado de la interacción entre agentes político-administrativos y distintos actores afectados por una situación.

Ese proceso está también signado por una estructura de oportunidades que muchas veces condiciona la incorporación de ciertas cuestiones en la agenda política. Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1995), la idea de "cuestión" remite a aquellos asuntos, necesidades o demandas que, en un período determinado, aparecen como temas socialmente problematizados y generan una toma de posición por parte del Estado.

De acuerdo con Tamayo Sáez (1997), esta agenda nos remite al conjunto de problemas definidos como prioritarios y sobre los cuales se toma la decisión de llevar a cabo acciones de respuesta.² En aras de simplificar nuestro análisis, vamos a suponer que existe un problema sobre el cual se ha decidido intervenir, más allá de las características del proceso político y técnico de jerarquización del problema entre otros posibles.

Ahora bien, ¿qué es un problema? De manera muy simple, un problema se puede definir como una brecha entre lo que se observa y lo que se desea. Como tal, un problema tiene entidad siempre desde la perspectiva de algún sujeto determinado, sea este individual o colectivo. Nuevamente, y en otros términos, un problema es siempre subjetivo, independientemente del grado de consenso existente en relación con su existencia. Este señalamiento es fundamental, puesto que puede haber diferentes visiones acerca de un problema o de su relevancia. La caracterización y la definición de un problema integran aspectos fácticos y valorativos, y son muy importantes porque a partir de ellas se terminan de constituir los actores que se mueven alrededor del problema y se perfila el tipo de solución a implementar. Una gestión pública democrática tiene que estar dispuesta a involucrar una pluralidad de actores en la definición de los problemas, como marco para el fortalecimiento de los derechos ciudadanos y de la legitimidad misma de las intervenciones. En el caso del turismo, se deben tener particularmente en cuenta las posiciones y visiones de los empresarios turísticos y de las organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales se destacan las de carácter "ambientalista" y las pertenecientes a las comunidades de pueblos originarios.

Además de señalar una brecha, un problema puede ser visto como una oportunidad (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, 2006). No obstante, al pensar un problema siempre está presente la idea de una realidad que no satisface a determinados sujetos sociales. Los agentes que efectúan demandas o que se movilizan en torno de un problema no son solo actores de la sociedad

² La temática de las agendas de gobierno excede los propósitos y alcances de este trabajo. Para un tratamiento detallado, véase Tamayo Sáez (1997).

civil afectados por la situación. El Estado, a través de sus funcionarios y de sus burocracias, también puede ser considerado como un actor que identifica, jerarquiza y promueve el tratamiento de problemas.

En el proceso de formulación de un proyecto de intervención, una actividad primordial es la definición más precisa posible del problema sobre el cual se ha decidido actuar. Esta definición del problema y la explicitación de su red explicativa son elementos que ejercen una influencia crucial en la formulación de la respuesta. Así, los componentes imprescindibles de esta definición del problema son los siguientes:

Variable: la variable problemática (por ejemplo, inseguridad, estacionalidad de la demanda, falta de competitividad, etc.) debe estar claramente definida, llegando hasta la identificación de dimensiones de esa variable, de observables empíricos y de indicadores.

Unidad de análisis: el o los sujetos afectados por el problema (por ejemplo, jóvenes desocupados, una comunidad rural o un conjunto de empresas turísticas, etc.) deben estar identificados.

Tiempo: la dimensión temporal, ya sea estática (el problema tal como se manifiesta hoy) o dinámica (aumento del problema) debe estar explicitada.

Espacio: el ámbito territorial afectado sobre el cual se intervendrá debe estar delimitado. Este aspecto es central para los proyectos vinculados al turismo en la medida que se trata de una actividad esencialmente territorializada.

Consideremos una serie de problemas hipotéticos, definidos de manera imprecisa, por ejemplo: una marcada estacionalidad de la demanda turística en una localidad determinada, insuficiencia de la oferta de servicios turísticos en la localidad, mala calidad de servicios turísticos o fragmentación de la oferta turística regional.

Tomemos como ejemplo el tercero (mala calidad de los servicios turísticos), para mejorar la definición del problema. En este caso, las cuestiones pendientes a resolver son, al menos, las siguientes: 1) ¿qué significa "calidad" de los servicios turísticos?; 2) ¿dónde se observa este fenómeno? ¿En las características de los servicios? ¿En las apreciaciones de los usuarios?; 3) ¿cuáles son sus indicadores? ¿Son estándares internacionales de prestación? ¿El porcentaje de usuarios insatisfechos?; 4) ¿cuáles son las fuentes de información de esos indicadores? ¿Registros de prestación? ¿Encuestas a usuarios?; 5) ¿cuáles son los servicios turísticos considerados? ¿En qué lugar? ¿En qué momento? ¿Se trata de una constatación presente o de una tendencia de los últimos tiempos? ¿Es fruto de una comparación?

La definición conceptual y operativa del problema culmina con el registro de la línea de base: ¿cómo estamos hoy, antes de iniciar la intervención?

A partir de allí es necesario desarrollar el modelo explicativo del problema, a partir de la información y del conocimiento acumulado disponible. Solo se opera sobre las causas de un problema. Por tanto, es necesario intentar identificar todas las causas que explican la emergencia de una problemática (al menos de acuerdo con nuestro nivel de conocimiento).³ Este modelo explicativo (o red explicativa) es lo que muchas veces se denomina "el árbol de problemas". El desafío es desarrollar el modelo de causa-efecto que explica, en un lugar y en un tiempo determinados, por qué aparece el problema identificado. Puede verse un ejemplo en la figura 2.

A partir del diseño del modelo explicativo del problema, nos percatamos de algunos aspectos importantes. Las causas tienen niveles de profundidad distintos: hay causas más inmediatas y otras más estructurales. Este distinto nivel de profundidad condiciona la intervención del proyecto. Mientras más profunda sea nuestra intervención, mayores posibilidades habrá de revertir el problema.

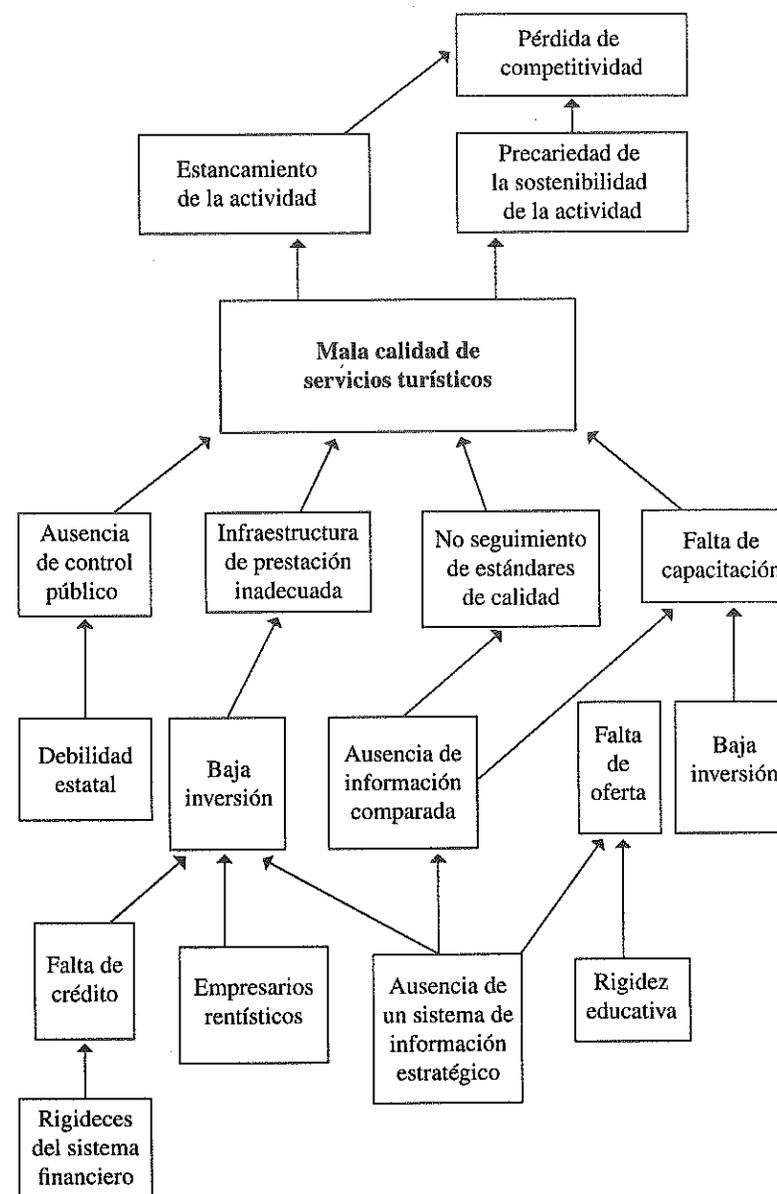
Por otra parte, más allá de su profundidad, las causas identificadas afectan dimensiones que pueden estar fuera del alcance de los gestores del proyecto. Por ejemplo, si formamos parte de un área de turismo que está buscando mejorar la calidad de los servicios de hospedaje, no tenemos necesariamente capacidad para garantizar la obtención de "créditos blandos" para la inversión que se requeriría.

Estas condiciones afectan a nuestras capacidades de respuesta. Entonces, es necesario reconocer estas limitaciones antes de formular un proyecto.

Para seguir avanzando dentro de esa compleja realidad explicativa de causas y de efectos, es preciso identificar aquellos factores sobre los que el proyecto podrá desarrollarse. Es decir, es necesario identificar y formular un *modelo explicativo básico* del problema sobre el cual el proyecto actuará. Este modelo básico se transformará, luego, en el esquema de intervención del proyecto. En algunos casos, y para causas sobre las cuales no se tiene capacidad de intervención, los gestores del proyecto pueden hacer acuerdos con otros actores que sí pueden operar sobre ellas. Pero lo importante, primero, es definir el modelo sobre el cual el proyecto operará en forma directa.

³ Cabe mencionar que un proyecto debe contribuir a la ampliación del conocimiento acumulado acerca de un problema, sus causas y sus soluciones, con el objeto de perfeccionar los diagnósticos en el futuro.

Figura 2. Red explicativa de un problema



El modelo explicativo básico se estructura siguiendo alguna o algunas de las siguientes pautas: a) la causa (o alguna causa) elegida está bajo el control de la autoridad de ejecución del proyecto y tiene mucha *motricidad*, es decir, capacidades de afectar otras causas; b) la causa (o alguna causa) elegida forma parte del repertorio de causas sobre las que trabaja la organización que llevará a cabo el proyecto; c) la causa (o alguna causa) representa una prioridad política para la autoridad de ejecución del proyecto.

Por alguna o algunas de estas razones, se selecciona una serie de causas que se convertirán en el modelo explicativo básico del problema y sobre el cual el proyecto intervendrá.

Siguiendo con el ejemplo previo, hemos identificado las siguientes causas como las que componen este modelo básico en un territorio y un momento determinados: no seguimiento de estándares, falta de capacitación y falta de control público.

Así como se definió una línea de base para el problema seleccionado, se debe establecer la misma línea para cada una de las causas seleccionadas en el modelo básico. Finalmente, en el marco de este momento de identificación/justificación, se puede realizar un análisis de las potencialidades de trabajo y aporte de distintos actores en función del modelo básico elegido.

Formulación/evaluación *ex ante*

El momento de la formulación del proyecto es, sin dudas, la instancia creativa más significativa de la intervención sobre un problema. En primer lugar, se trabajará sobre la conversión del modelo explicativo básico en un modelo de intervención sobre la realidad. Para ello, se utilizará el instrumento del marco lógico (ML).

Una vez formulado el proyecto en una primera instancia, es necesario realizar análisis de factibilidad de la iniciativa considerando diversas dimensiones operativas. Este análisis puede llevar a introducir modificaciones en el diseño. Finalmente, en muchas ocasiones cabe realizar una evaluación denominada *ex ante*.⁴

⁴ La evaluación *ex ante* (también llamada "estudio de viabilidad") busca proporcionar información relevante para decidir si el proyecto debe ser ejecutado o no, o bien para introducir cambios en su propio diseño. En tal sentido, tres criterios comúnmente empleados son: a) la *pertinencia* del proyecto en el marco de las políticas de la organización que lo promueve; b) la *coherencia interna* de su formulación; y c) la *sostenibilidad* (permanencia en el tiempo) de los resultados perseguidos por la intervención.

Antes de abordar este trayecto prefigurado anteriormente, es preciso explicitar un marco normativo dentro del cual debe inscribirse el proceso de formulación de un proyecto o de cualquier otra intervención pública. Esta formulación tiene algunos requisitos que se detallan a continuación.

• *Compromiso público*: debe considerarse siempre alguna noción del interés público como fundamento de la acción. En el enfoque del desarrollo local, los esfuerzos por mejorar la calidad de las prestaciones turísticas o garantizar la sostenibilidad de estas actividades se consideran de compromiso público en la medida que se orienten a mejorar las condiciones de vida del conjunto de la población y no solo la rentabilidad de un sector.

• *Enfoque estratégico*: el campo de la intervención pública está integrado por agentes sociales con capacidad de acción, por lo que sus aspiraciones deben ser consideradas. Como los hemos planteado, se trata de tener en cuenta a los actores centrales del turismo, y particularmente a los de tipo local (empresarios, residentes, organizaciones sociales, etcétera).

• *Rigor técnico y capacidad de aprendizaje*: la intervención debe apoyar el desarrollo de conocimiento acumulado para el aprendizaje social y organizacional. En el caso del turismo, por ejemplo, se trataría de incorporar criterios de calidad en el horizonte de todos los actores involucrados.

• *Participación ciudadana*: la acción pública debe contribuir a la constitución y al "empoderamiento" de sujetos sociales reflexivos y autónomos. Se trataría, siguiendo con el ejemplo anterior, de fortalecer las capacidades de estos actores para desarrollar sus propias estrategias de calidad.

• *Construcción de ciudadanía*: la acción pública debe estar orientada a ampliar la frontera de la garantía del ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía. En nuestro caso, ello implica que las intervenciones que se lleven a cabo permitan que diversos sectores sociales se vean beneficiados por sus eventuales logros, y que ninguna actividad lesione sus derechos (por ejemplo, a un medioambiente saludable).

• *Capacidad de gobierno*: la acción pública debe apostar al fortalecimiento de la capacidad de gestión pública. En este sentido, es necesario tener en cuenta el fortalecimiento de las áreas de turismo de los distintos niveles de gobierno involucrados en la gestión de un proyecto.

La primera actividad, entonces, es traducir el modelo explicativo básico en un modelo de intervención. Lo haremos, preliminarmente, como se detalla en la tabla 1.

Tabla 1. Modelo de intervención

Enunciados problemáticos	Enunciados de intencionalidad	Enunciados de logro
Efectos	Finalidad	Impacto
Problema principal	Objetivo general/propósito	Resultado
Causa 1	Actividad 1	Producto 1
Causa 2	Actividad 2	Producto 2
Causa 3	Actividad 3	Producto 3

De manera sencilla, la consistencia lógica de esta traducción debe seguir una serie de pasos. El problema principal identificado y que da origen a nuestra intervención se traduce en el objetivo general del proyecto, utilizando, por supuesto, los mismos indicadores para su identificación.⁵ Lo que se espera lograr con el proyecto (es decir, un cambio en el registro de la variable/problema) se denominará, en este caso, *resultado*.

El proyecto opera sobre el problema a través de sus causas, por lo cual se identificó un modelo básico de causas sobre las cuales trabajar. El proyecto consiste, operativamente, en el desarrollo de actividades relacionadas con cada una de las causas identificadas. Estas actividades (en algunas metodologías se distingue entre componentes y actividades, o entre objetivos específicos y actividades) producen bienes y servicios que se prestan a determinados usuarios o destinatarios. Los bienes y servicios que produce el proyecto (por ejemplo, la construcción de un centro cultural, la realización de cursos de capacitación, asistencias técnicas especializadas, créditos, fiscalizaciones, etc.) conforman lo que denominaremos *productos*.

En suma, a partir de la organización de ciertos insumos, un proyecto produce bienes y servicios (productos) relacionados con las causas de un problema, que en la medida en que estén adecuadamente provistos producirán un resultado (un cambio en el estado del problema inicial).

Insumos → Productos → Resultado

⁵ Vale aclarar que en la literatura sobre acción pública en castellano (programas y proyectos), no existe unanimidad en el uso de los términos *objetivo general*, *propósito*, *resultado*, *impacto*, *producto*, *efecto*, etcétera. Estos conceptos son empleados en distintos textos de

Tabla 2. Problema, intencionalidad y logro: un ejemplo

Enunciados problemáticos	Enunciados de intencionalidad	Enunciados de logro
Estancamiento de la actividad turística	Mejorar el nivel de actividad	Actividad turística en crecimiento
Mala calidad de servicios turísticos	Mejorar la calidad de los servicios turísticos	Calidad de servicios turísticos mejorada en un X%
No seguimiento de estándares	Establecer y cumplir un sistema de estándares	Estándares aprobados
Falta de capacitación	Capacitar agentes privados	X personas capacitadas
Falta de control público	Capacitar agentes públicos. Dotar al sector público de tecnología de control	X personas capacitadas X equipos adquiridos y en uso

En este punto, introducimos el instrumento del marco lógico (ML), diseñado por organizaciones de cooperación internacional con el objeto de facilitar y homogeneizar la presentación de la información de la estructura básica de la intervención de un proyecto. El ML contiene información mínima acerca de la lógica de la intervención, aunque es solo uno de los instrumentos que forman parte de un documento de proyecto completo. En la medida en que es precisamente un marco para el registro de la lógica de la intervención, no puede contener precisiones conceptuales acerca del problema ni de las potencialidades de ciertas estrategias. Al mismo tiempo, tampoco contiene información detallada de un plan operativo. Estos contenidos se incorporan en otros instrumentos.

En la medida en que el ML registra la estructura básica de la intervención, es un instrumento idóneo para facilitar la formulación de proyectos y para favorecer su seguimiento y evaluación. El modelo estándar del ML es el siguiente:⁶

modo diferente. En este trabajo no se sostendrá una particular nomenclatura sobre otras, pero sí se insistirá en la necesidad de que se clarifiquen cada uno de los términos utilizados.

⁶ Puede revisarse una abundante bibliografía para mayores precisiones. Véanse BID (1997) e ILPES (2004).

Tabla 3. Modelo estándar del marco lógico

Resumen narrativo	Indicadores	Fuentes de información	Supuestos o riesgos
Finalidad			
Propósito			
Componentes/actividades			
Insumos			

La primera columna es la principal, ya que contiene la estructura lógica de intervención del proyecto. La celda primordial es la que lleva el nombre de "propósito", ya que allí se registra la intencionalidad esperada del proyecto en términos de cuánto se quiere mejorar la situación problemática identificada. El enunciado que allí se expresa marca lo que se espera directamente del proyecto. En la tercera fila se registran las actividades (componentes) que son *necesarias* y *suficientes* para el logro del propósito del proyecto, y en la cuarta fila se registran los insumos que son *necesarios* y *suficientes* para el logro de las actividades anteriormente señaladas. Es decir, se acaba de identificar una cadena de necesidad y suficiencia que va desde los insumos hasta el propósito del proyecto, pasando por las actividades. El único nexo que queda es el que existe entre el propósito y la finalidad, que es solo de necesidad. En efecto, a través del logro de su propósito, el proyecto es necesario aunque no suficiente para el logro de una finalidad más amplia, a la cual contribuyen también otros proyectos.

Veamos un mínimo ejemplo de otro tipo para aclarar esta secuencia. Un proyecto puede tener como propósito *mejorar la competitividad de pequeñas empresas turísticas de un destino turístico determinado*. Para el logro de este propósito, es necesario y suficiente desarrollar las siguientes actividades: asistir técnicamente a estas unidades, brindarles financiamiento y facilitarles el acceso a la comercialización de sus productos. Estas actividades requieren, a su vez, de determinados insumos: dinero, personal técnico, infraestructura y equipamiento. Hasta aquí, la relación entre insumos, actividades/productos y propósito es de necesidad y suficiencia. Sin embargo, el propósito de mejorar la competitividad es *necesario aunque no suficiente* para garantizar la sostenibilidad de las empresas. Esta última depende, además, del cumplimiento de otros propósitos, promovidos a través de otros proyectos (mejorar la imagen del

destino, facilitar el acceso por vía aérea, mejorar los sistemas de comercialización, etcétera).

En la segunda columna se registran los indicadores que hacen verificables y observables las variables, dimensiones o actividades relacionadas en la primera columna. Es decir, ¿dónde constatamos que se produce el resultado o los productos esperados del proyecto? ¿Cuáles son los indicadores?

Por su parte, en la tercera columna se identifican las fuentes de información que permitirán recopilar los datos que conforman los registros de los indicadores de la segunda columna. Es decir, ¿con qué información (documentos, encuestas, entrevistas, etc.) construimos los indicadores necesarios para saber cuánto avanzamos en el proyecto?

Finalmente, la cuarta columna registra todos los eventos o situaciones fuera de la capacidad operativa y de control de los responsables de gestión del proyecto que, si ocurren (o dejan de ocurrir), afectarán los resultados. Este aspecto es muy significativo y habla de la necesidad de registrar los acontecimientos que eventualmente podrían alterar el curso de los logros previstos, pero que quedan fuera del control de los responsables de la gestión.

La lectura del ML debe ser entonces la siguiente: necesitamos organizar una serie de insumos (humanos, financieros, tecnológicos, materiales, etc.) que, no interviniendo otros factores externos, son necesarios y suficientes para desarrollar una serie de actividades o para lograr una serie de productos, los cuales, no interviniendo otros factores externos registrados en la segunda fila, son necesarios y suficientes para el logro del propósito del proyecto que, no interviniendo otros factores externos registrados en tercera fila, son necesarios para el logro de la finalidad.

En la tabla 4 ofrecemos un ejemplo extraído de un texto del BID (1997) que, aunque no está relacionado con el turismo, puede ayudarnos a clarificar esta presentación.

Luego de tener una primera versión de un ML, es conveniente realizar una serie de análisis de factibilidad para detectar problemas que pueden afectar el desarrollo de la iniciativa. Este análisis de factibilidad intenta identificar restricciones en distintas dimensiones que se mencionarán. Esto no quiere decir que, una vez identificada una restricción, el proyecto deba abandonarse o quede seriamente afectado. Se trata simplemente de identificar restricciones actuales (y eventualmente futuras) para hacer las correcciones necesarias antes de iniciar la ejecución.

Las principales dimensiones de factibilidad a analizar son la política, la legal, la económica y la organizacional. El análisis de la factibilidad política implica la identificación de actores relevantes que pueden obsta-

Tabla 4. Un ejemplo de marco lógico: servicio de autobuses urbano

MARCO LÓGICO PARA EL DISEÑO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DEL BID Ejemplo: Caso de Proyecto de Transportes			
PAÍS:		EQUIPO DE PROYECTO ____:	
PROYECTO:		PROYECTO N°:	
FECHA ESTIMADA DE INICIO DEL PROYECTO:			
FECHA ESTIMADA DE TERMINACIÓN DEL PROYECTO:			
RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN DEL PROYECTO Aumenta el uso de autobuses urbano (SAU).	- El número de pasajeros aumenta de X_0 en el año base a X_1 a fines del año 3, X_2 y al finalizar el proyecto. - El número de quejas de pasajeros disminuye de B_0 en el año base a B_1 a fines del año 3, y B_2 al finalizar el proyecto.	- Las estadísticas auditadas de la compañía de autobuses de la Ciudad son notificadas al Concejo de la Ciudad. - Resultados de encuestas entre pasajeros.	
PROPÓSITO DEL PROYECTO El servicio ofrecido por SAU es confiable.	- La tasa de accidentes disminuye de Y_0 en el año base a Y_1 a fines del año 1, Y_2 a fines del año 2, Y_3 a fines del año 3 y Y_4 al final del proyecto. - El número de demoras (+/- 5 minutos) baja de Z_0 en el año base a Z_1 a fines del año 1, Z_2 a fines del año 2, Z_3 a fines del año 3 y Z_4 al final del proyecto.	- Estadísticas del Departamento de Caminos de la Ciudad. - Estadísticas del Departamento de Policía de la Ciudad. - Las estadísticas auditadas de la Compañía de Autobuses de la Ciudad son notificadas al Concejo de la Ciudad.	- El precio relativo del combustible se mantiene estable.
COMPONENTES DEL PROYECTO 1. Los choferes conducen con cuidado 2. Los autobuses se encuentran en buen estado. 3. Los itinerarios y el uso de los autobuses han sido optimizados.	- (1) Las infracciones del reglamento de seguridad disminuyen de S_0 en el año base a S_1 a fines del año 1, S_2 a fines del año 2, S_3 a fines del año 3 y S_4 al final del proyecto. - (2) Los autobuses incapacitados disminuyen de J_0 en el año base a J_1 a fines del año 1, a J_2 a fines del año 2, a J_3 a fines del año 3 y a J_4 a final del proyecto. - (3) Las paradas del autobús en horas pico aumenta de R_0 en el año base a R_1 a fines del año 1, R_2 a fines del año 2, R_3 a fines del año 3 y R_4 al final del proyecto.	- Las estadísticas auditadas de la Compañía de Autobuses de la Ciudad son notificadas al Concejo de la Ciudad. - Las estadísticas auditadas de la Compañía de Autobuses de la Ciudad son notificadas al Concejo de la Ciudad. - Datos básicos del censo; las actualizaciones son del censo mensual actual de población realizado por la Oficina Nacional de Estadísticas.	- (El Concejo de la Ciudad aprueba sendas especiales para los autobuses).

ACTIVIDADES DEL PROYECTO	PRESUPUESTO	DOCUMENTOS SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	
1.1 Entrenar choferes de autobús. 1.2 Ofrecer incentivos por conducir con cuidado. 1.3 Mejorar las condiciones de trabajo. 1.4 Introducir reglamento de seguridad y sistema de inspección. 2.1 Tener existencias de equipos y partes de repuesto. 2.2 Mejorar el taller de reparaciones. 2.3 Establecer un calendario para el reemplazo de autobuses. 3.1 Optimizar las rutas e itinerarios. 3.2 Dotar los autobuses con radios para comunicaciones. 3.3 Establecer una estación de comunicaciones en la terminal central de autobuses. 3.4 Recopilar estadísticas sobre cumplimiento con itinerarios y reglamento de seguridad. 4.1 Establecer un programa continuo de encuestas entre pasajeros			- El mantenimiento y reconfiguración de caminos por el Departamento de Obras Públicas de la Ciudad es adecuado. - (El sindicato de choferes está de acuerdo con la estrategia del proyecto). - (Los derechos de importación sobre las piezas de vehículos no aumentan). - (Los ingresos por concepto de pasajes son suficientes para reemplazar los autobuses). - (El Concejo de la Ciudad aprueba un itinerario y rutas revisados).

culizar la ejecución. El uso de instrumentos de análisis de actores permite identificar estos agentes y sus intenciones, y preparar estrategias para lograr su cooperación o disminuir su capacidad de veto. La factibilidad legal implica asegurar que nuestra organización tiene las competencias requeridas para producir los bienes y servicios previstos, y lograr los resultados esperados. La factibilidad económica implica asegurar el suministro financiero. Por último, el análisis de la factibilidad organizacional involucra el análisis de las capacidades de nuestra organización para llevar a cabo la iniciativa: habilidades humanas, dotaciones organizacionales adecuadas, clima organizacional, capacidad de acción conjunta, etcétera.⁷

⁷ Sobre el tema de las capacidades organizacionales, existe una abundante bibliografía muy interesante. Véanse, entre otros, Tobelem (1992), Grindle (1997) y Hildebrand y Grindle (1997).

El análisis de estas restricciones nos debería permitir efectuar ajustes al proyecto antes de su implementación. De todas maneras, el proyecto sufrirá otros ajustes a partir de la retroalimentación que surge de las actividades de seguimiento y evaluación.

Antes de pasar a los momentos siguientes, conviene recapitular algunas cuestiones importantes, relacionadas con las potencialidades que ofrece el ML para detectar las tres razones por las cuales un proyecto puede no lograr su propósito (resultado esperado).

• *Deficiente modelo de intervención.* El proyecto puede no haber logrado resultados porque el modelo explicativo básico elegido no era el correcto o era insuficiente. Es decir, las causas elegidas como principales y que dieron pie a las actividades del proyecto no eran las verdaderamente relevantes. Esa secuencia lógica está registrada en el ML. Por ejemplo, si la causa de los problemas de calidad se encuentra en determinados comportamientos socioculturales y no en la falta de financiamiento, la obtención de este no resolverá el problema.

• *Deficiente gestión.* El modelo quizás era correcto pero hubo una deficiente gestión. Es decir, no se desarrollaron las actividades de la manera prevista en el ML, ni se produjeron los bienes y servicios necesarios para el logro del propósito, lo cual ha sido una responsabilidad de los ejecutores del proyecto. De hecho, esta suele ser una causa frecuente de "fracaso" de los proyectos. Sobre esta problemática, sugerimos revisar el capítulo 9 de este libro.

• *Aparición de fenómenos o eventos fuera del control de los gestores del proyecto.* En ocasiones, los eventos potenciales registrados en la cuarta columna se manifiestan y afectan el desarrollo del proyecto, sin que esto sea responsabilidad de sus ejecutores. En América Latina, un ejemplo de este tipo de eventos viene dado por los cambios de orientación política en el gobierno que gestiona el proyecto. En el caso del turismo también pueden impactar cuestiones como una devaluación cambiaria (propia o de los países de origen de la demanda turística), el estallido de una epidemia, un problema de inseguridad que adquiera notoriedad, la radicación de empresas contaminantes en la región o factores climáticos inesperados, entre otros.

El ML contiene información sobre estas tres posibles causas de fracaso.

Ejecución/seguimiento

Este es el momento de la gestión propiamente dicha y en el cual puede aplicarse una gran variedad de metodologías e instrumentos para la

dirección del proyecto, la transformación exitosa de insumos en actividades y productos, y el seguimiento de las metas previstas. En lo que respecta a este trabajo, nos abocaremos brevemente a dos actividades o instrumentos: el diseño del plan operativo anual y el seguimiento de productos.

El plan operativo anual

El plan operativo anual (POA) es un instrumento de programación indispensable para reducir la incertidumbre en la gestión del proyecto. El POA describe en detalle los productos a lograr, los plazos esperados y, muy especialmente, la secuencia de actividades y tareas necesarias para el logro de los resultados. Las actividades tienen contenidos sustantivos, es decir, se relacionan con la producción de bienes y servicios en favor de los ciudadanos y las ciudadanas. Las tareas son procesos cuyos destinatarios generalmente son agentes internos del proyecto y representan acciones administrativas de producción de bienes intermedios necesarios para el logro de los bienes finales.

En la medida en que la implementación de un proyecto está sujeta a la incertidumbre propia de las interacciones sociales, un buen diseño preliminar operativo de las actividades y tareas a llevar a adelante y su secuencia facilita la convergencia con lo previsto. El POA incluye el listado de contrataciones de personas y adquisiciones de bienes y servicios necesarios para la ejecución del proyecto. En este sentido, parte del POA es el plan de compras, con su secuencia y su detalle de los requerimientos.

El seguimiento del proyecto

La actividad de seguimiento forma parte del conjunto de actividades evaluativas de un proyecto, pero la trataremos en este punto porque está indisolublemente ligada a la tarea de gestión.

Por seguimiento se entiende la revisión permanente de lo que hacen los responsables de la gestión del proyecto, del logro de los bienes y servicios (productos) que deben producirse y de los procesos por los cuales se llega a esos productos. Es decir, la actividad de seguimiento no se restringe a los resultados del proyecto, sino al alcance de los productos y al desarrollo de todos los procesos.

Antes de iniciar la ejecución, debe estipularse la frecuencia de la actividad de seguimiento (cada dos meses, cada tres o cada seis, por ejemplo).

Esta frecuencia tendrá que ver con la disponibilidad de información (qué tipo de indicadores se relevan y cada cuánto tiempo se produce información sobre ellos), así como con la necesidad evidenciada por los máximos responsables (gerencia) del proyecto.

La actividad de seguimiento produce un gran volumen de información de utilidad para la gestión y la adecuación del proyecto. A partir del seguimiento es posible adecuar las metas de bienes y servicios de acuerdo con nuevos análisis de factibilidad, revisar procesos intermedios (compras, por ejemplo), cambiar destinos de prestación de servicios y efectuar modificaciones en las dotaciones de recursos (personas, equipamientos, etcétera).

Evaluación

El momento de la evaluación implica un espacio explícito (a veces es implícito) de caracterización global y comprehensiva de la intervención que lleva adelante un proyecto. El término *evaluación* puede utilizarse para diferentes actividades evaluativas (*ex ante*, durante/seguimiento o *ex post*), pero, en este punto, restringiremos su sentido a lo que se denomina evaluación de resultados.

Siguiendo a Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2000), la evaluación es aquella actividad programada, de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, y formular recomendaciones. Es decir, es una actividad explícita que debe involucrar procedimientos preestablecidos con el propósito de producir información que mejore la gestión de un proyecto.

La evaluación de resultados busca obtener información acerca del cambio operado en la situación/problema originalmente identificado, que impulsó la intervención del proyecto. Pero, paralelamente, la evaluación analiza la producción de bienes y servicios, la calidad de los procesos, el acceso y la calidad de las dotaciones de recursos necesarios, el contexto político institucional dentro del cual se ejecutó el proyecto, el cambio en las restricciones de factibilidad y la coherencia de la respuesta prevista en el proyecto en relación con el problema que lo originó.

Una evaluación de resultados debe hacerse sin dudas al final del proyecto, para extraer conclusiones fundadas y ampliar el conocimiento acumulado en la gestión pública. Esta evaluación puede permitir desarrollar una nueva fase del proyecto, con una renovada caracterización del problema y nuevas metas, y también puede dar por terminada la intervención.

No obstante, la evaluación de resultados puede practicarse durante la ejecución del proyecto en alguna modalidad comúnmente denominada "evaluación de medio término" (EMT). La EMT es la única evaluación durante la ejecución de un proyecto que revisa el grado de alcance de los resultados.

Una EMT o una evaluación final con perspectivas de continuación produce abundante información para redefinir el problema, actualizar el modelo explicativo básico, actualizar la estrategia de intervención en función del nuevo modelo explicativo, redefinir la estructura de metas de bienes y servicios, actualizar la matriz de restricciones políticas y organizacionales y redefinir procesos.

El aspecto principal de la evaluación de resultados (EMT o final) es justamente analizar el logro de los resultados, o lo que en el marco lógico se denomina el propósito. Los indicadores de ese propósito están registrados en el ML y son los mismos que caracterizan el problema.

En alguna bibliografía, a la evaluación de resultados se la denomina "evaluación de impacto". En otros trabajos, se denomina "evaluación de impacto" a la evaluación de los resultados netos del proyecto, es decir, los resultados obtenidos, descontados los cambios que se pueden haber producido durante el mismo período en una población de control de similares características, no incluida o beneficiada por el proyecto.

Terminación

Dar por terminado un proyecto es una tarea frecuentemente desdeñada, y la prueba está que el sector público está habitado por numerosas agencias, proyectos o iniciativas que ya no tienen razón de ser pero que, por razones políticas o meramente burocráticas, se mantienen.

La finalización de un proyecto debe ser la consecuencia de un juicio evaluativo fundamentado. A partir de ello, se plantean los siguientes requisitos de cualquier proceso de cierre de un proyecto.

- Producir informes sobre los resultados, en términos de mejoras en relación con el problema que originó la intervención, y en términos de bienes y servicios producidos y capacidades públicas fortalecidas.
- Transferir los resultados a las autoridades públicas y a los actores no gubernamentales involucrados en el proceso de gestión.
- Proceder al cierre de las operaciones (cuentas, por ejemplo).
- Transferir los bienes adquiridos al patrimonio público (si así correspondiere).

• Establecer la funciones que deben ser continuadas y transferir explícitamente estas funciones al ámbito público responsable, buscando garantizar la sostenibilidad de las acciones remanentes.

CONSIDERACIONES FINALES: LA GESTIÓN DE PROYECTOS COMO PROCESO TÉCNICO Y POLÍTICO

Como lo manifestamos en la introducción de este capítulo, el Estado democrático “gobierna por políticas públicas”, las cuales incorporan programas y proyectos. Si las *políticas* establecen metas o grandes lineamientos de actuación, los *programas* pueden ser concebidos como un conjunto de *proyectos* cuyo propósito es solucionar problemas que afectan a un sector de actividad, a un territorio o a una población, en un tiempo y un lugar específicos. En la medida en que estas intervenciones abran canales para la participación de distintos actores en su formulación y ejecución, pueden constituirse en ámbitos de fortalecimiento de la ciudadanía y apuntalar, también, la propia legitimidad de las acciones de los organismos estatales (sean estos de nivel nacional, provincial o municipal).

A modo de recapitulación, quisiéramos enfatizar algunas nociones discutidas en las secciones previas. En primer lugar, todo proyecto parte necesariamente de la identificación de un problema; es decir, de un estado insatisfactorio que puede ser caracterizado como una *brecha* entre lo existente y lo deseado, pero también como una *oportunidad* para transformar la realidad social. Los problemas sobre los cuales se programará una intervención siempre son definidos como tales *desde la perspectiva de alguien* (comunidades de expertos, actores sociales afectados, así como funcionarios y burocracias que identifican, jerarquizan e incorporan cuestiones en las agendas públicas). Es decir, los problemas no son “entidades objetivas” en el sentido coloquial de este término, sino asuntos interpretados y contruidos como tales por sujetos sociales con intereses, valores y cosmovisiones diversas.

En segundo lugar, un proyecto implica la organización de actividades encaminadas a producir determinados bienes y/o servicios, y –a diferencia de las políticas y aun de los programas– posee un plazo acotado de ejecución dentro del cual el problema que lo originó debe disminuirse o bien erradicarse. Comúnmente, un problema (por ejemplo, la “mala calidad” de los servicios turísticos) es el resultado de una pluralidad de causas que no siempre pueden ser abordadas a partir de una única intervención. No

obstante, si somos capaces de identificar las posibilidades y los límites de nuestro campo de acción, podremos diseñar y ejecutar proyectos que contribuyan a contrarrestar algunas causas del problema, aportando soluciones parciales pero no irrelevantes.

La gestión de proyectos puede ser organizada a partir de lo que se conoce como el “ciclo de vida”: un enfoque analítico que pone de relieve que el conjunto interrelacionado de acciones que caracteriza a un proyecto se desenvuelve en una serie de *momentos* que se retroalimentan permanentemente. Si bien es común que en algunos trabajos se emplee la noción de “etapa”, consideramos que la idea de momento es más rica y precisa, puesto que enfatiza que los procesos de gestión de proyectos distan de ser lineales, y resalta, de este modo, su carácter dinámico e intrínsecamente interactivo.

En este contexto, el método del marco lógico ha pasado a ser una herramienta crecientemente utilizada para presentar información básica referida a las intervenciones programadas de una manera clara, uniformizada y ordenada. Aunque, como ya lo indicamos, este es un instrumento más y debe ser complementado con otros documentos, su empleo es útil por diversas razones. Desde la óptica de la coherencia interna de un proyecto, permite detectar fácilmente inconsistencias de diseño, así como comunicar, de forma resumida, un conjunto de acciones. Por otra parte, diversas organizaciones de cooperación internacional solicitan que los proyectos presentados sean diseñados siguiendo este modelo, con lo cual el estar familiarizado con sus términos podría incrementar las posibilidades eventuales de acceso a fuentes de financiamiento.

Para finalizar, creemos que no es ocioso resaltar que la gestión de proyectos es un proceso técnico y político. En efecto, el propósito de transformar algún aspecto de la realidad social sin duda demanda capacidades *técnicas* (conocimiento experto, destrezas y capacidades administrativas, etc.), pero la definición y la intervención sobre un problema es el fruto de una decisión *política* que, en un escenario democrático, debería garantizar el ejercicio de derechos y el empoderamiento de los sectores más postergados de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. (1992), “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, L. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-74.

- Banco Interamericano de Desarrollo (1997); *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, Washington D. C., Oficina de Evaluación.
- Evans, P. (1996), "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo económico*, vol. 35, N° 140, Buenos Aires, enero-marzo, pp. 529-562.
- González, L. (2000), "La evaluación *ex-post* o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo", *Cuadernos de trabajo de Hegoa*, N° 29, Bilbao.
- Grindle, M. (1997), "The Good Government Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions", en Grindle, M. (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hilderbrand, M. y M. Grindle (1997), "Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?", en Grindle, M. (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2004), *Metodología del marco lógico*, Boletín del Instituto, N° 15, Santiago de Chile.
- Nirenberg, O., J. Brawerman y V. Ruiz (2004), *Programación y evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- (2000), *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- Ortega Pérez, N. y S. Ruiz Seisdedos (2006), "Definición de problemas y diseño de la agenda", en Pérez Sánchez, M. (ed.), *Análisis de políticas públicas*, Granada, Editorial de la Universidad de Granada, pp. 111-131.
- Oszlak, O. y G. O'Donnell (1995), "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación", *Redes*, vol. 2, N° 4, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Portes, A. (2000), "The Hidden Abode. Sociology as Analysis of the Unexpected. 1999 Presidential Address", *American Sociological Review*, vol. 65, pp. 1-18.
- Samaja, J. (1993), *Epistemología y metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Tamayo Sáez, M. (1997), "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, R. y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 281-311.
- Tobelem, A. (1992), "Sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional (SADCI). Manual de procedimientos", mimeo.

9. ELEMENTOS DE LA GESTIÓN LOCAL DEL TURISMO

Alejandro Villar

INTRODUCCIÓN

La historia de las políticas públicas, en general, nos muestra una gran cantidad de fracasos a partir de los problemas de implementación, cuestión que también afecta a las políticas turísticas. En efecto, pensar, diseñar y planificar una intervención estatal es parte de la tarea, pero la gestión de las actividades planeadas dista de ser una mera cuestión técnica. Para su éxito o fracaso intervienen una serie de factores que es necesario tener en cuenta. Entre los principales, se destaca la capacidad de gestión del equipo de gobierno, las actitudes y acciones de los distintos actores, las normas que encuadran y delimitan la acción, y los recursos disponibles o por disponer.

En este capítulo revisaremos los elementos centrales que se ponen en juego en la gestión de los destinos turísticos. Para esto nos centraremos en las características y tareas que tiene a su cargo un tipo de funcionario al que definimos como agente de desarrollo. Luego, continuaremos con los elementos macro de la gestión, esto es, el marco normativo, la dimensión política y la problemática de los recursos. Cerraremos abordando los aspectos micro, en especial aquellos que se refieren a la producción y el manejo de la información y la comunicación, a lo que se suman las problemáticas y técnicas de la articulación y la participación.

EL AGENTE DE DESARROLLO

Para esta presentación entendemos que el agente de desarrollo es aquel actor que tiene capacidad de incidir en el proceso de desarrollo de una localidad. En nuestro caso se refiere específicamente al papel del turismo como parte de este proceso. Posee visión, capacidad de gestión y recursos económicos, políticos o sociales que se ponen en relación para implementar acciones que modifican la realidad local en un sentido determinado.

Específicamente nos centraremos en los agentes estatales locales, esto es, *el agente de desarrollo municipal*. En primer lugar debemos señalar que son aquellos responsables de planear, implementar, gestionar y evaluar las políticas turísticas. Los funcionarios locales deben tener un perfil de facilitadores, catalizadores y mediadores de los intereses de los actores de la comunidad, que no siempre son coincidentes entre sí. En efecto, armonizar y conducir políticamente intereses de los distintos actores es la nueva tarea de los políticos locales, lo que supone una relación más dinámica con los actores. Así, si el perfil del funcionario tradicional rescataba las capacidades de administrar con eficiencia, obtener recursos y asignarlos, ahora se incorpora la capacidad de liderar proyectos innovadores en los que debe superar bloqueos, canalizar y diluir los conflictos, en fin, articular los actores locales.

LOS ASPECTOS MACRO DE LA GESTIÓN LOCAL DEL TURISMO

La dimensión política. Apoyos y resistencias

El primer paso del agente de desarrollo, ante cualquier iniciativa que quiera tomar, consiste en evaluar las fuerzas que lo acompañan y las resistencias que encontrará. En ese sentido, hay que tener en cuenta que los actores modifican sus posiciones durante el proceso de implementación de una política. Por ejemplo, pueden acompañar el diagnóstico pero estar en contra de la solución adoptada. Se trata, entonces, de uno de los elementos más relevantes de la dimensión política del proyecto turístico local en tanto de esto depende, en gran medida, la suerte de cada política o cada proyecto.

Así, es central contar con un adecuado diagnóstico de los apoyos y resistencias de los actores para tratar de obtener la mayor cantidad de apoyos posibles y neutralizar o vencer las resistencias encontradas.

Para el diagnóstico se requiere analizar las posiciones de los distintos actores involucrados directa e indirectamente en el proyecto a gestionar. Se tratará, según los casos, de los empresarios turísticos, las organizaciones de la sociedad civil, los políticos (tanto del partido gobernante como de la oposición, así como locales y de otros niveles del Estado), los funcionarios técnicos y los empleados municipales.

Asimismo, es central tener presente el poder de cada uno de los actores y el lugar que estos ocupan para la ejecución de la política. Es conveniente analizar la capacidad de cada actor para garantizar la iniciativa (por

ejemplo, financiando o aprobando el proyecto), facilitarla (por ejemplo, asistiendo a las reuniones necesarias, y generando o fortaleciendo las relaciones necesarias entre actores), obstaculizarla (por ejemplo, demorando las decisiones) o impedir la (por ejemplo, denegando el financiamiento).

De esta manera, los distintos actores serán, de acuerdo a los casos, imprescindibles (es el caso de los que financian o aprueban el proyecto, o los empresarios turísticos locales), necesarios (por ejemplo, el Intendente o la cámara de turismo), útiles (por ejemplo, las organizaciones ambientalistas) o neutros (los que no tienen ninguna participación).

Además, es imprescindible tener en cuenta que los apoyos se pueden expresar de manera *explícita* o *implícita*. Un apoyo explícito puede revelarse en términos políticos, a través de declaraciones públicas, facilitación de relaciones con otros actores, etc., o mediante el aporte de recursos económicos o humanos. Un apoyo implícito, por su parte, ocurre cuando no se ponen trabas ni obstáculos a la iniciativa.

A su vez, las resistencias se suelen expresar en forma *activa* (desde declaraciones públicas hasta marchas, votaciones en contra, etc.) o *pasiva*. En este último caso no se produce una manifestación pública en contra de la iniciativa en cuestión, sino que se tienen que detectar actitudes no explícitas. Por ejemplo, faltar a las reuniones, retrasar sin causas justificadas la aprobación de un decreto o la firma de un convenio, etcétera.

Las formas de relevar las resistencias son muchas y, fundamentalmente, subjetivas. Dependen de la capacidad del agente de desarrollo de "detectarlas" para tratar de neutralizarlas.

El papel de las normas

La actuación del Estado y sus agentes se encuentra regulada por una serie de normas que la delimitan y encuadran. Entonces, debemos tener presente qué es lo que se puede hacer, cómo se debe hacer y qué no se puede hacer desde el nivel local.

La respuesta a esta cuestión se encuentra en dos variables centrales; la autonomía del régimen municipal y la jurisdicción sobre la que tiene competencia el gobierno local. La primera es relevante para permitir el accionar del gobierno. En este caso no se trata de revisar las competencias en términos de la agenda local, puesto que las del turismo son generalmente del tipo concurrente,¹ por lo que el nivel local puede abordarlas

¹ Las competencias pueden ser propias de un nivel del Estado. Por ejemplo, la defensa

sin obstáculos legales. Pero la autonomía hace referencia a otros aspectos del tipo institucional como la capacidad de endeudamiento, de firmar acuerdos con otros municipios, jurisdicciones, gobiernos o entidades, de financiación de actividades o proyectos, etcétera. Entonces, los gobiernos locales a los que no se les reconoce una autonomía plena padecen mayores limitaciones formales para encarar el desarrollo.

La cuestión de la jurisdicción territorial de un determinado municipio es relevante porque los límites espaciales definen la potestad sobre los recursos turísticos de tipo natural y arquitectónico, arqueológico o cultural. En efecto, generalmente los parques naturales y algunas de las construcciones más significativas desde el punto de vista del patrimonio se encuentran bajo la jurisdicción de los niveles provinciales o nacionales. Por ejemplo, en la Argentina tenemos parques nacionales y provinciales, y algunos de los principales museos y centros históricos se encuentran bajo esas jurisdicciones.²

Estos problemas son relevantes para la gestión local del turismo en la medida que definen los niveles de autonomía y potestad sobre los recursos turísticos que poseen los gobiernos locales y, consecuentemente, demandan, según los casos, la necesidad de incorporar una serie de acuerdos interjurisdiccionales y distintos tipos de articulaciones.

La cuestión de los recursos

La cuestión de los recursos es un serio problema para las políticas locales de turismo. En efecto, la escasa participación del nivel local en los gastos del Estado repercute en las posibilidades de contar con estrategias propias para estimular o desarrollar el turismo localmente. Sin embargo, se pueden señalar dos alternativas complementarias para financiar las políticas locales de turismo. Por un lado, la búsqueda de recursos extralo-

es una competencia del nivel nacional mientras que la recolección de residuos urbanos es municipal. Por su parte, las competencias concurrentes son aquellas en las que intervienen los distintos niveles del Estado. Claramente el turismo se inscribe en estas últimas.

² Es el caso del Pucará de Tilcara, en Jujuy, que, junto con el museo histórico, se encuentra bajo la jurisdicción de la Universidad de Buenos Aires; y el del Instituto Nacional de Antropología e Historia de México para los centros arqueológicos. La situación se complejiza cuando se trata de recursos turísticos que han sido declarados "Patrimonio de la Humanidad" por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), lo que significa que el Estado se compromete a protegerlos; tarea que recae en sus niveles superiores.

cales en los otros niveles del estado o en organizaciones no gubernamentales, particularmente de tipo internacional. Por el otro, la búsqueda de algunos instrumentos, tanto clásicos como novedosos, que aprovechen los recursos locales.

La búsqueda de recursos extralocales

Se trata de aprovechar el financiamiento de los programas provinciales o nacionales así como de organizaciones no gubernamentales. En este punto es central contar con una estrategia propia y, consecuentemente, con objetivos también propios, para evitar que el financiamiento extralocal modifique o altere los lineamientos de la política local.

En este punto es importante señalar que no se trata solo de revisar las posibilidades que brindan los programas de las dependencias específicas del turismo, sino que se requiere de una perspectiva amplia que permita aprovechar los recursos de los distintos programas nacionales y provinciales. Por ejemplo, en el caso argentino, hay que analizar las políticas del Ministerio de Planificación Federal para el tema de la infraestructura; los programas Más y Mejor Trabajo, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y Manos a la Obra, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, para tratar de incorporar a los trabajadores informales (por ejemplo, artesanos), etcétera.

Los instrumentos para aprovechar los recursos locales

En muchas ocasiones no valoramos adecuadamente los recursos económicos que el sector privado local posee para estimular el turismo. Un análisis del ahorro local nos puede brindar una clara perspectiva de la situación de la economía local y de las fuentes de financiamiento.

Así, una primera aproximación a los instrumentos que se pueden utilizar nos señala las siguientes opciones: creación de fideicomisos, sociedades de economía mixta, sociedades del Estado y sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria.

Estos instrumentos se pueden utilizar tanto para proyectos puntuales (como la creación de un hotel o un centro vacacional) como para estrategias de mayor alcance (como la creación de una agencia de desarrollo turístico local). Pero lo importante es que la combinación de los instrumentos con las estrategias locales ofrece un amplio número de opciones que responden a las características propias de cada centro turístico.

En este apartado abordaremos cuatro temas centrales para la gestión pública en general y para el turismo en particular. Se trata de la información para la toma de decisiones, los procesos de comunicación –tanto la que demanda el interior de la organización como la que se orienta hacia fuera de ella–, la cuestión de la articulación y la problemática de la participación en la gestión.

La información para la toma de decisiones

La gestión del turismo local demanda que el proceso de toma de decisiones se encuentre estrechamente ligado a un adecuado diagnóstico de la realidad sobre la que se opera. En el capítulo 6 de este libro, se tratan en particular las características de esta etapa.

Una primera consideración involucra a las fuentes de información para el proceso de toma de decisiones, para lo que es central el concepto de indicador. Este es un instrumento para el seguimiento y la evaluación de un proyecto y hasta de una política, pero aquí nos centraremos en su función en relación con la organización responsable de la implementación de las políticas como un elemento central para construir información actualizada, confiable y veraz para nutrir el proceso de toma de decisiones.

Las fuentes de información

Entre las fuentes de información sobre el desempeño del turismo se debe mencionar, en primer término, a la Cuenta Satélite de Turismo, aunque es necesario señalar que no todos los países la han desarrollado. Además, si bien es un fenomenal instrumento para la evaluación y comparación del turismo a escala planetaria, para el nivel local falta un mayor nivel de desagregación. Asimismo, en general se cuenta con información estadística agregada y comparada a nivel internacional, particularmente de la OMT, que toma la generada a través de las oficinas estadísticas de los distintos países. Sin embargo, esta información suele estar agregada en niveles regionales, estatales o provinciales y, en algunos casos, en los centros turísticos más importantes del país, por lo que no siempre es de utilidad. La adecuada lectura de esta información sirve para ubicar nuestro centro turístico local en la región y el país, y comparar su evolución con la regional y nacional.

Ahora bien, el problema para la gestión local del turismo es que este tipo de información es necesaria pero no suficiente en la medida que se requiere que sea desagregada a escala local. Entonces debemos interrogarnos sobre las fuentes de información local sobre el turismo.

En este punto, en América Latina estamos en serios problemas, porque los gobiernos locales, en general, carecen de sistemas estadísticos o de información confiables. Sin embargo, una mirada más atenta nos permitirá reconocer que el Estado, en distintos niveles y organismos, posee parte importante de los datos necesarios para construir esta información. En efecto, el desafío se encuentra en poder convertir los datos de las distintas reparticiones en información para la toma de decisiones.

En primer lugar, el municipio posee datos que nos pueden ser de suma utilidad. A través del área de habilitaciones e inspecciones, propias del poder de policía, se conoce el número de las empresas de alojamiento y gastronomía. Catastro es el organismo que tiene los datos sobre la situación de la tierra en la ciudad. El área de medio ambiente nos puede alertar sobre los impactos ambientales que se están generando, y la propia área de turismo, a través de las oficinas de información al turista, acumula una gran cantidad de datos útiles, como movimiento de turistas, tasa de ocupación de las plazas hoteleras, etcétera.

Asimismo, las universidades suelen realizar trabajos de investigación sobre la realidad local que pueden aportar nuevos datos y mayor conocimiento de puntos importantes para el desarrollo del turismo. Esto incluye temas que van desde los estudios ecológicos hasta los de transporte o el descubrimiento de un nuevo sitio arqueológico o paleontológico.

Finalmente, es importante tener en cuenta que la sistemática organización y adecuada lectura de estos datos son de suma relevancia para la gestión local del turismo. Pero para esto es necesario asignar personal capacitado para esa tarea, a la vez que se requiere de una afinada articulación tanto con otras dependencias del propio municipio como con otros niveles del Estado.

Los indicadores

El desarrollo del turismo demanda un monitoreo permanente no solo de los resultados de los proyectos particulares sino también de un gran número de acciones y políticas. Sin duda, los tipos y la cantidad de indicadores turísticos son de gran variedad y complejidad.³ Pero, desde nuestra perspectiva,

³ Como se puede observar en el texto de la OMT (2005) sobre indicadores de desarrollo sostenible para destinos turísticos.

nos centraremos en dos tipos principales. Por un lado, los de gestión o desempeño de las políticas y el sector público y, por otro, los de calidad.

Algunas cuestiones en común de los indicadores son su utilidad como instrumento para medir los cambios que se han producido a partir de una acción concreta y su capacidad de señalar la existencia de algún fenómeno particular sobre el que nos interesa conocer su comportamiento. En el ámbito público contribuyen a la transparencia, en la medida que nos hablan del desempeño de las iniciativas estatales, a la vez que permiten hacer un adecuado seguimiento y evaluación de aquellas. Deben tener las siguientes características (Passalacqua, 2006).

Pertinencia. Deben ser adecuados y precisos en relación con el atributo del servicio para el que fueron diseñados.

Simplicidad. Deben describir los atributos a medir sin consumir demasiados recursos y con la máxima comprensión para quien reciba la información.

Universalidad. El valor proporcionado por el indicador debe ser reproducible, y debe ser posible obtener los mismos resultados si las condiciones se mantienen constantes.

Confiabilidad. Los resultados obtenidos deben ser independientes de quien efectúe la medición.

Sensibilidad. Los indicadores deben ser adecuados para identificar las causas que provocaron la variación de los valores obtenidos.

Explicitud. Se los debe definir claramente y su composición debe ser conocida.

Aceptación. Deben gozar del consenso de los actores intervinientes.

Razonabilidad de costos. Las ventajas derivadas de la información obtenida no deben superar el costo derivado de su cuantificación.

Los indicadores de gestión o de desempeño

Estos indicadores nos hablan sobre el funcionamiento de una determinada organización, a la vez que nos orientan para mejorar la gestión pública en la medida que son de utilidad para distintos aspectos de aquella. Así, sirven para generar información para el monitoreo y seguimiento de determinadas políticas, para evaluar el desempeño de políticas, programas y proyectos, y para auditar en términos de eficacia, eficiencia y también de tipo financiero y económico la marcha de las políticas, programas y proyectos.

Dentro de este tipo de indicadores que se orientan hacia la organización podemos distinguir los de insumos, de procesos y de productos.

Indicadores de insumos (inputs): se refieren a los recursos (humanos, físicos y económicos) que se requieren para la producción de bienes o la prestación de servicios. Se trata de establecer el gasto, la cantidad de personal y las horas que estos utilizan para esas prestaciones.

Para el turismo tomaremos la oficina de informes turísticos como ejemplo de una organización particular. En este caso se trata de medir la cantidad de personas asignadas (diferenciando las que se encuentran destinadas a la atención al público de las que realizan tareas de soporte), el porcentaje de empleados que maneja idiomas, el gasto en salarios que representan, los metros cuadrados que tiene la oficina, la cantidad de empleados por metro cuadrado (para medir las condiciones de trabajo), el gasto en folletería, mapas, internet, etcétera. Algunos ejemplos son: empleados destinados a la atención al público en mostrador por metro cuadrado, porcentaje de empleados que dominan el inglés/portugués sobre el total, dinero invertido en material de difusión por temporada.

Indicadores de procesos: se trata de medir el trabajo invertido para implementar las actividades propias de la organización. Para nuestro ejemplo se debería medir el tiempo promedio de atención al turista, si este necesita volver por más información, etcétera. Algunos ejemplos son: promedio de tiempo de atención de los empleados a los turistas, promedio de tiempo de atención de los empleados a los turistas extranjeros, cantidad de material de difusión por turista por temporada.

Indicadores de productos: en este caso se mide la cantidad de bienes producidos y servicios prestados como resultado de la tarea de la organización. Siguiendo nuestro ejemplo, se trata de medir la cantidad de turistas atendidos en temporada alta, media y baja. Algunos ejemplos son: cantidad de turistas nacionales atendidos por temporada, cantidad de turistas extranjeros atendidos por temporada, cantidad de turistas que regresan por más información, cantidad de turistas que llegan a los sitios turísticos locales orientados por los folletos entregados en la oficina de informes por temporada.

Finalmente, una adecuada selección y combinación de este tipo de indicadores nos permitirá conocer mejor el funcionamiento de la organización y detectar problemas o áreas de mejora.

Los indicadores de calidad

En primer lugar, no olvidemos que el abordaje de la calidad en turismo se debe orientar en relación con las expectativas del turista, particularmente en los casos del nuevo turismo o turismo alternativo. Pero también

recordemos que algunas expectativas de los turistas son estandarizables. Por ejemplo, el turista que está dispuesto a descansar sobre la tierra en su bolsa de dormir para tener una experiencia más directa de contacto con la naturaleza no está dispuesto a aceptar que en el hotel de tres estrellas no tengan agua caliente para bañarse después de su "experiencia natural".

De esta manera podemos presentar dos tipos de indicadores de calidad. Los que se centran en la satisfacción del turista y aquellos que se elaboran a partir de estándares de calidad que se pueden medir.

Entre los primeros tiene un lugar relevante el método de las deficiencias (gaps), que se basa en las diferencias entre las expectativas y la percepción de los turistas en relación con los servicios prestados. En este caso, el indicador nos señala las deficiencias percibidas por los turistas en relación con sus expectativas, y el método de recolección de información es la encuesta.⁴

Por su parte, los indicadores basados en los estándares de calidad se orientan a medir la distancia entre lo que se quiere alcanzar y el nivel real. De esta manera, los estándares de calidad son los valores que se proponen alcanzar, mientras que el indicador es el instrumento de medición de los factores o atributos de calidad de los servicios de la organización.

Los estándares de calidad deben ser:

Relevantes para los usuarios: el riesgo a evitar es que se establezcan estándares relevantes para la organización o para un sector de esta. Siguiendo con nuestro ejemplo de la oficina de información turística, se puede plantear que un estándar relevante para el usuario es el tiempo de espera para ser atendido. Pero, tal vez, para la organización o para la representación sindical el estándar a alcanzar se refiere al porcentaje de empleados en planta permanente de la oficina.

Mensurables: los estándares de calidad deben ser cuantificables. En nuestro ejemplo se trataría de la cantidad de minutos de espera para ser atendido.

Exigentes: se debe aspirar a una permanente mejora, siempre dentro de lo razonable. Un tiempo de espera de diez minutos en temporada alta parece razonable, pero no uno de media hora.

Simples y claros: para que sean conocidos y manejados por los responsables, todos los empleados y los propios turistas.

Transparentes: deben expresar claramente lo que se quiere alcanzar. En nuestro ejemplo, el objetivo es que el tiempo de espera de los turistas

⁴ Para un análisis de un caso de este método se puede consultar Bethencourt Cejas et al. (2005).

en la oficina de informes sea el mínimo indispensable. Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla. Siguiendo el ejemplo que hemos tomado, el turista es atendido rápidamente pero el empleado no se toma todo el tiempo necesario para contestar todas las preguntas y dudas que tenga aquel. El resultado será, entonces, una atención rápida pero de mala calidad.

Por lo tanto, debemos revisar el estándar. Debemos preguntarnos si con el personal del que disponemos (en cantidad y preparación) y la cantidad de turistas que consultan por día la oficina, es razonable un estándar de espera de menos de 10 minutos. Tal vez sí, tal vez no. Depende del caso. Por lo tanto, lo recomendable es trabajar y acordar los estándares de calidad teniendo en cuenta los recursos con que contamos, la disposición de los empleados y las expectativas de los turistas. En otras palabras, los mejores estándares son los acordados en la oficina respectiva (dentro de límites razonables) y testeados con las expectativas de los turistas.

Finalmente, recordemos que estos distintos tipos de indicadores nos informan sobre el desempeño de la organización. Son, por lo tanto, un instrumento central para conocer su funcionamiento y detectar problemas que debemos atender.

La comunicación

Es muy común encontrar entre los gestores locales de las distintas áreas del municipio un rosario de quejas en torno a los problemas de comunicación institucional de su repartición. Estas quejas se orientan, generalmente, al "área de comunicación", a la que se responsabiliza de estos males. Pero para tener claro si esa área es la responsable de los problemas de comunicación, debemos hacernos algunas preguntas: ¿hemos definido claramente el público al que queremos dirigirnos? ¿Tenemos en claro qué queremos comunicar? ¿Comunicamos adecuadamente al área responsable? ¿Los integrantes del equipo de gestión tienen claro lo que queremos hacer y cómo comunicarlo? ¿Estamos dispuestos a generar comunicación o solo esperamos enviar la información que consideramos relevante?

Ahora bien, advertimos que no nos dedicaremos a explicar cómo se organiza y gestiona una repartición dedicada a la comunicación institucional de un gobierno local, sino que nos centraremos en los aspectos básicos de una estrategia comunicacional para el área de turismo. Por lo tanto, nos abocaremos a los procesos que se pueden abordar desde esta posición particular, procurando dar con los elementos necesarios para que podamos contestar las preguntas antes planteadas. Vamos por partes.

Un primer paso es identificar a los actores con los que nos queremos comunicar. Una primera división general es entre los actores internos de la organización y los externos. Empecemos por los primeros.

La comunicación interna

En este punto se debe dividir el grupo de actores en dos. Por un lado, el equipo de gestión de la organización (la que se puede entender como la secretaría o dirección de turismo, o la oficina de información turística que depende de aquellas). A su vez, este tipo de comunicación se divide en descendente y ascendente. La primera se orienta a transmitir la visión y los objetivos que los directivos tienen sobre la organización. Tiende a brindar el marco general sobre el que se quiere actuar. Pero, a su vez, se produce (y es deseable estimular) una comunicación ascendente, por la que los empleados transmiten sus propias percepciones y puntos de vista tanto sobre esos marcos generales como sobre los problemas operativos que detectan o prevén que puedan surgir. De esta manera se genera una interacción comunicacional, ya que no se trata de "explicarles" a los integrantes de la organización cuáles son los objetivos de la dirección de área responsable sino de "intercambiar" opiniones, posiciones y miradas para establecer, lo más participativamente posible, la estrategia comunicacional del equipo. En otras palabras, el equipo de gestión no es un mero destinatario del mensaje sino que es parte del sujeto colectivo que lo construye y, a su vez, participa en el diseño de las estrategias.

Este proceso tiene dos objetivos. Uno, que los miembros del equipo de gestión conozcan (y en el mejor de los casos compartan) el sentido de las acciones que los involucran. Es decir, darles un sentido a sus actividades cotidianas de tal manera que se combata la rutina y la falta de estímulo del personal. El otro objetivo es comprometerlos en la estrategia comunicacional para que puedan comunicar al resto de la organización y a los actores externos qué se está haciendo y por qué se hace lo que se hace en su dependencia. De esta manera, se busca otorgar un sentido a las actividades diarias y crear "espíritu de cuerpo" en el equipo de gestión.

Por otro lado, un segundo grupo de actores internos está formado por los funcionarios y empleados de la municipalidad. En este punto nos interesa particularmente señalar la importancia que reviste una adecuada comunicación con aquellos, no solo para poder articular iniciativas en común sino también para legitimar internamente la tarea de la dependencia. Recordemos que comunicar no es simplemente informar,

sino que tenemos que estar dispuestos a escuchar lo que el otro quiere transmitirnos. Esta dinámica contribuirá a conocer la imagen que el resto de la organización tiene de nuestra repartición y sopesar si es la que queremos transmitir o estamos enviando mensajes equivocados o contradictorios.

La comunicación externa

Generalmente, en el caso de los gobiernos locales, se trata de la comunicación destinada a los ciudadanos, que son a la vez los usuarios de los servicios públicos (convirtiéndose en ciudadanos-cliente, como se plantea en gran parte de la bibliografía sobre el tema), los que sostienen con sus recursos parte de esos servicios (a través de las tasas e impuestos que abonan), y aquellos que deciden sobre la continuidad de las autoridades de turno a través del voto.

Dentro de este grupo también hay que incorporar, con una perspectiva particular, a los empresarios relacionados con el turismo y a las organizaciones de la sociedad civil que puedan estar involucradas en aspectos relacionados con esta actividad.

Ahora bien, en el caso del turismo se debe incorporar a los usuarios de los servicios de la organización que no son los ciudadanos locales. Se trata de los turistas. Esta situación genera la necesidad de contar con una estrategia comunicacional para cada tipo de actor. En el caso de los ciudadanos, adquiere relevancia explicar y contrastar sus opiniones sobre la dirección de las políticas turísticas locales para dotar de legitimidad política y social al camino escogido. Las estrategias destinadas a los turistas tienen otras funciones. Por un lado, informar sobre los atractivos, actividades, servicios, seguridad, etc., que le pueden resultar de interés durante su estancia en el centro turístico. Por otro, conocer su percepción sobre el centro turístico y la calidad de los servicios prestados.

¿Qué se comunica?

Esta definición requiere de tres aspectos centrales:

- *Tener claros los objetivos para poder comunicarlos.* Como en cualquier comunicación, si no tenemos claro lo que queremos transmitir, enviaremos mensajes oscuros, generando confusión en el interlocutor.

- *Contemplar lo que los actores quieren conocer.* Se trata de ponerse en el lugar del destinatario del mensaje para orientar el contenido a cada tipo de actor. Por ejemplo, saber cuánto se gastó en una campaña publici-

taria puede interesarle al Intendente, otros funcionarios locales y a parte de los ciudadanos, en tanto son contribuyentes. Pero no es muy factible que les interese a los turistas.

• *Integrar el mensaje sectorial (en nuestro caso, el del turismo) en el marco del general que emite el gobierno local.* La coherencia del mensaje local es central para consolidar la imagen global del municipio a la vez que se genera un escenario de confianza entre los actores. Los mensajes aislados o, peor aun, contradictorios generan desconfianza, suspicacias y pujas interinstitucionales que mellan la legitimidad de la política emprendida.

Por otro lado, se recomienda comunicar:

• *Lo que se hace y por qué se hace.*

• *Lo que ocurre y por qué ocurre.* Esto se debe hacer independientemente de si las responsabilidades son locales o no. Por ejemplo, si se suspenden los vuelos a un centro turístico por problemas climáticos, por un paro de los pilotos o porque el aeropuerto no está en condiciones por falta de mantenimiento.

• *En tiempo y forma.* Adelantarse, informar, prevenir para evitar problemas o que estos se agranden.

• *En forma sistemática.* Habituar a los distintos actores a recibir información actualizada, confiable y útil.

¿Cómo se comunica?

La adecuada selección de los canales de comunicación para cada tipo de mensaje es central para el éxito de la estrategia comunicacional. En nuestro caso podemos establecer dos grandes grupos de comunicación: la de tipo interpersonal, y la no personal.

La comunicación interpersonal

Se puede dar entre dos personas o en un grupo. Puede ser en el “cara a cara” o a través de tecnologías como el teléfono o el chat. Lo importante de este tipo de comunicación es la retroalimentación permanente y simultánea que se genera.

Esta es la base de la comunicación interna del equipo de gestión, lo que la vuelve central. También se presenta en los espacios de articulación público-privado y en interacción con los ciudadanos en la atención al público y con los turistas en las oficinas de información.

El punto central es que cuanto más hablamos con las personas, mejor

transmitimos lo que queremos decir y más rápidamente recibimos la devolución de nuestro mensaje. Por lo tanto, es altamente recomendable dedicar parte del tiempo de la gestión a la comunicación interpersonal, lo que resulta imprescindible en el equipo de gestión.

La comunicación no personal

Se trata de los canales a través de distintos medios. Aquí se engloba la señalización, los boletines informativos, la publicidad, los *mailings* y hasta los sitios web. Este tipo de comunicación se orienta a un público mayor, generalmente disperso espacialmente. La elección de cada medio debe tener en cuenta la adaptación al mensaje que se quiere transmitir y al público al que se dirige. Por lo tanto, demanda saberes técnico-profesionales específicos que es conveniente buscar a través de los especialistas en el tema.

La articulación

Uno de los problemas específicos más relevantes en la implementación de las políticas públicas es el de la articulación entre las distintas áreas del Estado y con las organizaciones sociales locales. Esta no se trata de una mera tarea administrativa sino que es también, y a veces fundamentalmente, una actividad política.

Comencemos con una definición propia. La articulación se presenta cuando dos o más organismos acuerdan llevar adelante políticas que se traducen en acciones concretas, y cada uno realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación horizontal con los otros organismos participantes. Esta horizontalidad no hace referencia a lo cuantitativo de las acciones (siempre unos harán más que otros) sino a lo cualitativo (todos hacen algo con otros y no necesariamente bajo su subordinación).

En primer lugar, es necesario reconocer que en términos generales, y en particular para el turismo, “ninguna organización individual tiene los medios para lograr sus objetivos y asegurar la implementación de sus políticas. Requiere la cooperación de otras secretarías, otros organismos, empresas privadas y organizaciones de voluntarios para lograrlo [...]” (H. Elcock, 1996, citado en Passalacqua, 2000a).

De esta forma, desde el punto de vista organizacional, se articula por razones que van desde lo simple e indispensable hasta lo más complejo y óptimo.

En primer lugar, se articula para *evitar contradicciones* de objetivos y acciones dentro de una misma institución. Imaginemos un municipio en el que el área de turismo promueve el ecoturismo mientras que el de producción busca la radicación de empresas altamente contaminantes sin un adecuado plan ambiental.

La articulación también sirve para *evitar la superposición en las acciones*. Se trata de buscar que iniciativas de las distintas partes se ensamblen coherentemente para la obtención de los objetivos establecidos. Las organizaciones más grandes y más complejas están más expuestas a caer en la superposición, ante lo cual es habitual la creación de consejos, como los de las áreas social o ambiental, o unidades de coordinación de gabinete.

Otra razón es la de *producir sinergia*. Esto se presenta cuando se realiza una tarea que tiende a generar resultados superiores a los que se obtendrían si cada uno actuara de manera independiente. Así, cuando se logran resultados significativamente superiores a la suma de actuaciones aisladas e individuales se obtiene "sinergia", que se suele simbolizar con la fórmula $1+1 > 2$. En el turismo, los ejemplos de articulación que tienen por objetivo, explícito o implícito, obtener sinergia son los consejos, particularmente los de tipo público-privado. Es lo óptimo.

La coordinación

La articulación demanda una tarea de coordinación. Pero definir esta actividad ha resultado muy difícil. Con esta advertencia presentamos una alternativa que nos satisface:

[...] la actividad dirigida a conseguir que la complejidad y la división alcancen unidad y cierta simplificación [...] La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema (Tribunal Supremo de España, 1983, citado por Passalacqua, 2000a).

Con esta definición como marco, se pueden encontrar dos tipos de coordinación. El primero comprende la coordinación de tipo jerárquica, basada en la coerción, que suele convertirse en un instrumento de control sobre la organización. En este caso el responsable de la coordinación posee un rango superior o una delegación de poder formal o informal para coordinar, situación que tiende a generar acumulación de poder y a producir resistencias.

El segundo tipo es de carácter horizontal y se sustenta en el consenso y la cooperación, encontrándose, generalmente, en la articulación entre distintas instituciones. En este sentido,

[...] se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no solo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político (Garnier, 1999).

En este punto es importante señalar que no todas las actividades estatales demandan este tipo de coordinación. En efecto, las actividades pautadas en forma rutinaria y permanente requieren menos articulación que las que se enmarcan en proyectos o programas que precisan la participación de otras áreas del estado y de los actores de la sociedad civil. Por ejemplo, la tarea de habilitación e inspección de las empresas destinadas al servicio de los turistas, como hoteles o restaurantes, es una actividad pautada, programada, previsible y repetitiva. Pero si queremos incorporar pautas de calidad a la mera inspección formal, deberemos articular con la dependencia de turismo del municipio e incluso con las cámaras empresariales del sector.

Finalmente, podemos plantear algunas observaciones desde la problemática administrativa. En primer lugar, sostener un proyecto articulado demanda un mayor esfuerzo de las organizaciones involucradas. En efecto, al acrecentarse la división técnica del trabajo y la dispersión espacial, la gestión interinstitucional alcanza un mayor grado de complejidad que la de carácter organizacional. Las acciones de articulación también suelen demandar recursos adicionales para generar, mantener y desarrollar la relación, sobre todo cuando se generan nuevas instituciones. Además, se requiere una permanente atención hacia los comportamientos de los demás actores, lo que genera una reducción de los márgenes de autonomía de cada institución así como demoras en la toma de decisiones, por la implementación de procesos de consenso. Por otra parte, es necesario atender a la tensión que se genera con la línea de "la administración" acostumbrada a tareas rutinarias, preVISIBLES y repetitivas, que suele tratar de "encorsetar" en las tramas normativas las acciones que demandan la participación de diferentes actores.

Por su parte, desde la lógica política es necesario tener en cuenta que los objetivos explícitos del proyecto pueden o no coincidir con los de los

distintos actores, tanto estatales como sociales o económicos, y que los objetivos de los actores suelen ser implícitos. También hay que recordar que vencer las prácticas consuetudinarias de preservación de espacios particulares en las organizaciones estatales demanda una adecuada estrategia de comunicación y persuasión sobre las ventajas de la articulación horizontal basada en la cooperación. Sin embargo, esas ventajas también deben abarcar los intereses sectoriales de cada parte. En otras palabras, se articula mejor cuando cada parte obtiene mejores resultados, recursos y/o reconocimientos que trabajando por sí sola. Además, si el objetivo político de articular con actores de la sociedad civil se circunscribe a obtener legitimidad y a ampliar las bases de consenso sin tratar efectivamente de modificar la realidad, se tiende a desalentar la articulación.

En los casos de la articulación público-privada, la suerte del proyecto dependerá de la apropiación social que se haya generado: en la medida en que las organizaciones sociales involucradas, o la población en general, asuman y defiendan el proyecto como propio, este se fortalecerá y ganará en autonomía, reduciendo su dependencia del poder político.

La participación

La participación es un proceso de consenso y legitimación de las políticas y, a su vez, es una forma de canalización y resolución de conflictos. Pero para que derive en acciones concretas se la debe entender, también, como un proceso de concertación que demanda un mayor esfuerzo. En efecto, se trata de un proceso en el que se debate, discute y negocia bajo la influencia de posiciones políticas, ideológicas y culturales así como de intereses políticos y económicos.

Ahora bien, si la participación cuenta con grandes ventajas, también hay que reconocer que su implementación no es una tarea sencilla. Para que tenga impacto en un proyecto determinado se requiere que se institucionalice de alguna manera.

Las modalidades institucionales de participación en la escala local tienen una gran variedad de formas. Revisemos algunas propuestas de categorización. La participación puede ser *indirecta* (a través de organizaciones sociales) o *directa* (de los propios beneficiarios o usuarios); *reglamentada* (audiencia pública, iniciativa, revocatoria, consulta, plebiscitos, referendun) o *informal* (que suele tener problemas de representatividad); *fomentada desde el gobierno* (audiencia pública, consulta, plebiscitos, referendun) o *reactiva* a este (iniciativa, revocatoria); *instrumental* (cen-

trada en lo normativo o en los problemas de gestión) o *política* (que busca legitimación política).

Desde otra perspectiva, utilizando la clasificación tradicional, el Estado puede informar, consultar, codecidir, cogestionar o delegar en la autogestión.

La tarea de *informar* se basa en que para que los ciudadanos puedan participar es necesario que se encuentren adecuadamente informados sobre las políticas y los proyectos. Aquí tenemos dos aspectos centrales, a saber, la obligación política de informar y la obligación jurídica de informar.

En cuanto a la primera, poseer información sobre las cuestiones públicas es un derecho de los ciudadanos, a la vez que es un elemento central para el fortalecimiento del sistema democrático. En general, las nuevas constituciones nacionales y provinciales, y las cartas orgánicas municipales incorporan el derecho a la información.

Para el turismo, la obligación política se orienta a informar a los ciudadanos sobre las políticas y los proyectos turísticos. Se trata de poner en consideración de aquellos, sobre todo, los proyectos que pueden afectar intereses de los actores locales o el perfil del centro turístico. Por ejemplo, la instalación de un casino o un parque temático, la utilización de parte de un parque natural para construir un hotel, etcétera.

En cuanto a la obligación jurídica de informar, se trata de las decisiones que la normativa vigente obliga a publicar. Para el turismo se trata, por ejemplo, de una licitación para la construcción de un hotel municipal o un centro invernal, de la convocatoria a una audiencia pública para modificar la zonificación de un barrio, etcétera.

Un siguiente paso es el de *consultar* la opinión de los ciudadanos. Este punto es clave porque la base del éxito de cualquier proyecto se comienza a cimentar en saber escuchar. Esto significa que es necesario despejar el ruido que se suele generar en los procesos de comunicación tratados anteriormente. En este punto volvemos a la dimensión política que significa poder afinar el oído para despejar la voz ronca de los que tienen mayor poder local y los agudos estridentes de los que se manifiestan a los gritos.

Pero, además, se cuenta con instrumentos técnicos de diferente orden. Algunos están dedicados simplemente a recabar la opinión pública (encuestas, grupos temáticos de discusión, sondeos de opinión). Otros suelen tener mayor representatividad y, según los casos, se prevé que su resultado comprometa la decisión final (audiencias públicas y plebiscitos no vinculantes). Para el caso del turismo, se puede aplicar ante grandes proyectos que pueden afectar el perfil del centro turístico o afectar a un sector de la ciudadanía.

En algunas ocasiones, el Estado *codecide*. Los ciudadanos tienen la posibilidad de intervenir en la definición del perfil turístico de una localidad o región (plan estratégico participativo), de decidir sobre los gastos (presupuesto participativo) y de vetar determinadas propuestas (audiencia pública, iniciativa, revocatoria, consulta, plebiscitos, referéndum).

Cuando los beneficiarios participan en la ejecución del proyecto, el Estado *cogestiona*. Si bien es una instancia muy común en las políticas sociales, en el turismo se puede pensar en la participación de los pueblos originarios en el desarrollo de centros turísticos.

En otros casos el Estado *delega en la autogestión*, y los beneficiarios gestionan por sí mismos el proyecto. En este caso el Estado delega la implementación y la gestión del proyecto en los propios beneficiarios. Se trata de casos en los que la complejidad que implica la gestión de un proyecto demanda la intermediación de una institución de carácter social que organiza y representa a los beneficiarios. Para el caso del turismo se puede pensar en un proyecto de certificación de calidad que puede ser planificado y organizado por el Estado pero implementado a través de las organizaciones que representan a las empresas turísticas locales.

A MANERA DE CIERRE

La complejidad de la implementación de las políticas o los proyectos turísticos a escala local encierra un gran número de variables que se conjugan para definir el éxito o el fracaso de aquellas. A su vez, el turismo requiere de la intervención estatal para convertirse en un instrumento de desarrollo y, así, impactar positivamente en el ámbito local. Sin embargo, para que el accionar estatal sea eficaz y eficiente se requiere de un Estado cada vez más inteligente y sofisticado. En este capítulo se ha pretendido resaltar la necesidad de contar con funcionarios locales del tipo del agente de desarrollo y señalar a los elementos centrales sobre los que la gestión local del turismo debe tomar nota para que las ideas y los esfuerzos tengan mayor posibilidad de llegar a buen puerto.

BIBLIOGRAFÍA

Bethencourt Cejas, M. *et al.* (2005), "La medición de la calidad de los servicios prestados por los destinos turísticos: el caso de la isla de La Palma", *Revista Pasos*, vol. 3, N° 2.

- Bonnefoy, J. C. y M. Armijo (2005), *Indicadores de desempeño en el sector público*, CEPAL, Serie Manuales, N° 45, Santiago de Chile, ILPES-GTZ.
- Cravacuore, D., S. Ilari y A. Villar (2004), *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Dachary, A. y S. M. Arnaiz Burne (2002), *Globalización, turismo y sustentabilidad*, México, Universidad de Guadalajara.
- Elizalde, E. H., D. F. Pedemone y M. Riorda (2006), *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, Buenos Aires, La Crujía.
- Garnier, L. (1999), "Función de coordinación de planes y políticas", *Instituciones y desarrollo*, N° 5, diciembre, en <<http://www.iigov.org/revista/>>.
- Guinart i Solà, J. M. (2003), "Indicadores de gestión para las entidades públicas", ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Panamá.
- Ivoskus, D. (2007), *Lo que no se dice no es. Comunicación y marketing municipal*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Jofré, R. del C. y H. R. Castro (2005), "Un modelo conceptual operativo para el desarrollo turístico local", ponencia presentada en las VII Jornadas Nacionales y I Simposio Internacional de investigación-acción en turismo, Bahía Blanca, Argentina.
- Madoery, O. (2006), "La formación de agentes de desarrollo desde la perspectiva endógena", ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la administración pública, Ciudad de Guatemala, noviembre.
- OCDE (2001), *Participación ciudadana*, París, OCDE.
- OMT (2005) *Indicadores de desarrollo sostenible para destinos turísticos. Guía práctica*, Madrid, OMT.
- Passalacqua, E. (2006), "Documentos para una carta compromiso", Buenos Aires, mimeo.
- (2000a), "Algunas reflexiones en torno a la coordinación", *Actuar en red*, año 1, N° 1, Buenos Aires.
- (2000b), "Nuevas notas sobre coordinación: algunos planteos teóricos validados en seis meses de gestión", *Actuar en red*, año 1, N° 3, Buenos Aires.
- Rofman, A. y A. Villar (2007), "Actores del desarrollo local", versión disponible en disco compacto, publicación en prensa.
- Sancho, D. (2000), "Estrategias de comunicación para un nuevo modelo de prestación de servicios públicos", ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Santo Domingo, octubre.