

CAPÍTULO 2

EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

El proceso metodológico para la elaboración del Plan participativo, contempló las siguientes etapas:

● ETAPA PRELIMINAR - FIJACIÓN DE BASES PARA EL PLAN

A partir de la decisión política del Gobierno de la Provincia de formular un Plan Estratégico de Turismo Sustentable se conformó el Equipo Técnico de Planificación, con la participación de la Agencia Córdoba Turismo y la Escuela Superior de Turismo y Hotelería "Marcelo Montes Pacheco", que desarrolló las siguientes tareas:

- Diagnóstico preliminar.
- Definición del Objetivo General y Objetivos Particulares.
- Adecuación de la Metodología del PFETS para el desarrollo de las actuaciones del Plan, considerando las particularidades de la Provincia de Córdoba.
 - Conformación de los equipos técnico operativo y de apoyo logístico.
- Organización de los Talleres Regionales.
- Producción del Documento Base¹.
- Convocatoria a actores locales para los Talleres Regionales.

● PRIMERA ETAPA - TALLERES REGIONALES

Con la participación de actores locales, en cada taller se determinaron los Subsistemas Decisores y los Temas Generadores por Campo de Actuación², a partir de la aplicación de una metodología que incluye el uso de matrices de interrelación.

● SEGUNDA ETAPA - PROCESAMIENTO

El Equipo Técnico de Planificación elaboró el Documento Síntesis de Talleres Regionales³ a partir del análisis, determinación de consistencias y consolidación de la información producida en los talleres. Este documento fue presentado a otros organismos del Gobierno de la Provincia relacionados con diversos aspectos que influyen en el desarrollo turístico para su consideración y formulación de posibles aportes.

Al mismo tiempo se trabajó en la organización de los Talleres Regionales realizados en la ciudad de Córdoba.

● TERCERA ETAPA - TALLERES REGIONALES

Con la participación de los representantes surgidos durante la realización de los Talleres Regionales en cada área de la Provincia se procedió a analizar los Subsistemas Decisores y Temas Generadores, a la luz de cada uno de los aspectos del Campo de Actuación 5 "Capacidad Local de Gestión Turística".

● CUARTA ETAPA - FORMULACIÓN FINAL Y PRESENTACIÓN DEL PLAN

A partir del procesamiento y consolidación de los resultados emergentes de los Talleres Regionales del Campo de Actuación 5 se procedió a la formulación de los Lineamientos Programáticos para el logro de los objetivos particulares establecidos en la Etapa Preliminar.

¹ Este Documento Base fue entregado a los participantes en los diversos Talleres Regionales, realizados entre los meses de Octubre y Diciembre del año 2005.

² En ocasión de los Talleres Regionales 2005 se trabajaron los Campos de Actuación 1, 2, 3 y

4. Ver Proceso Metodológico, pág. 44 del presente.

³ Este documento fue entregado a los participantes en los Talleres Regionales efectuados en el mes de Marzo del año 2006.

PROCESO METODOLÓGICO EN TALLERES REGIONALES

A- Talleres Regionales por Áreas Turísticas - Campos de Actuación 1, 2, 3 y 4 (Octubre a Diciembre 2005)

Participantes: representantes del sector público, privado y académico de las localidades de cada área.

En esta instancia, el Equipo Técnico de Planificación y el Equipo Técnico Operativo intervinieron como facilitadores de la dinámica, coordinando, guiando y asesorando a los participantes durante el desarrollo del taller.

Tareas realizadas en cada Taller:

Actividades en plenario

- Presentación del Documento Base y explicación de la Metodología del Taller. Presentación de los Campos de Actuación y premisas de trabajo. Distribución de los participantes en comisiones por Campo de Actuación.

Actividades en comisión por Campo de Actuación

- Identificación de Conflictos y Potencialidades: a partir del empleo de la técnica de lluvia de ideas, los participantes explicitaron los Conflictos principales y las Potencialidades principales que existen en su Área Turística en relación a las Premisas presentadas.

- Jerarquización de Conflictos y Potencialidades, y búsqueda de relaciones entre ambos: mediante el uso de Matrices de Interrelación (ver Instrumentos Metodológicos), los participantes identificaron y valoraron cuáles eran los Conflictos más alterantes y las Potencialidades más fortalecedoras.

- Determinación de Subsistemas Decisores (conflictos de mayor acción multiplicadora negativa) y Temas Generadores (potencialidades de mayor acción multiplicadora positiva, capaces de iniciar un proceso de solución a los conflictos).

- Debate para el planteamiento sobre posibles programas y proyectos. Se invitó a los participantes a enriquecer las propuestas enviando éstas al Equipo Técnico de Planificación.

- Elección de representantes por Campo de Actuación para el Taller de Capacidad Local de Gestión Turística (Campo de Actuación 5).

B- Talleres Regionales por Áreas Turísticas - Campo de Actuación 5 (Marzo 2006)

Participantes: representantes de cada Área, elegidos durante la realización de los Talleres antes mencionados y representantes designados por Organismos Públicos del Gobierno de la Provincia.

Al igual que en el desarrollo de los talleres anteriores, el Equipo Técnico de Planificación y el Equipo Técnico Operativo intervinieron como facilitadores de la dinámica, coordinando, guiando y asesorando a los participantes.

Tareas realizadas en el Taller:

Actividades en plenario

- Presentación del Documento Síntesis Talleres Regionales 2005 y explicación de la Metodología del Taller. Distribución de los participantes en comisiones por Áreas.

Actividades en comisión por Áreas

- Análisis de los Subsistemas Decisores y los Temas Generadores a la luz de cada aspecto planteado en la Matriz de Capacidad Local de Gestión Turística (ver Instrumentos Metodológicos).

INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS

Matrices de Interrelación⁴

Las matrices son instrumentos que permiten analizar y valorar Conflictos y Potencialidades, determinar su jerarquización y establecer Subsistemas Decisores y Temas Generadores, con formando un perfil de situación de cada área, a partir del cual se facilita la construcción de Programas y Proyectos que concretan el Plan.

A- Matriz de Conflictos x Conflictos

Escala de Valoración:

Alto = 3

Medio = 2

Bajo = 1

Nulo = 0

Σ = sumatoria

C1 = coeficiente 1

C2 = coeficiente 2

	x	y	z	Σ	C ¹
x	-	1	2	3	1.5
y	3	-	1	4	2
z	2	0	-	2	1
Σ	5	1	3		
C ²	2.5	0.5	1.5		

Esta matriz permite identificar en qué magnitud un conflicto incide sobre los demás y determinar cuál es el conflicto más afectado por los demás.

Mecánica operativa de la matriz:

Los participantes asignan un valor a cada conflicto en relación a los demás en base a la escala de valoración predeterminada. Esta relación es establecida en sentido horizontal. A partir de dividir la sumatoria horizontal (Σ) de los valores asignados a cada conflicto por la cantidad de relaciones establecidas, resulta el coeficiente C1. Así mismo, de la división de la sumatoria vertical (Σ) de los valores asignados a cada conflicto por la cantidad de relaciones establecidas, resulta el coeficiente C2.

Lectura horizontal:

De los resultados de las sumatorias horizontales se puede identificar cuáles son los conflictos más importantes o más afectantes (o que más afectan a otros conflictos). Por ejemplo, de la lectura de la matriz anterior se deduce que el conflicto más importante es el conflicto "y" (cuyo coeficiente C1 es 2).

Lectura vertical:

Los resultados de las sumatorias verticales permiten analizar, en cambio, cuáles son los conflictos que más se ven afectados por otros conflictos. Por ejemplo, en la matriz anterior resulta ser el conflicto "x" (cuyo coeficiente C2 es 2.5).

Nota: como puede verse, no siempre el conflicto más afectante es el que más se ve afectado por otros conflictos.

Conclusiones parciales:

Esta matriz permite identificar en forma preliminar cuál es el problema (= conflicto) o conjunto de problemas más relevantes o con efectos multiplicadores más importantes.

⁴ Las "Matrices de Interrelación" provienen de la metodología utilizada en la formulación del PFETS. SECTUR, 2005.

B- Matriz de Potencialidades x Potencialidades

Escala de Valoración:

Alto = 3

Medio = 2

Bajo = 1

Nulo = 0

Σ = sumatoria

C1 = coeficiente 1

C2 = coeficiente 2

	a	b	c	Σ	C ¹
a	-	3	2	5	2.5
b	2	-	1	3	1.5
c	2	2	-	4	2
Σ	5	1	3		
C ²	2.5	0.5	1.5		

Esta matriz permite identificar en qué magnitud una potencialidad incide sobre las demás y determinar cuál es la potencialidad más afectada por las demás.

Mecánica operativa de la matriz:

Los participantes asignan un valor a cada potencialidad en relación a las demás en base a la escala de valoración predefinida. Esta relación es establecida en sentido horizontal. A partir de dividir la sumatoria horizontal (Σ) de los valores asignados a cada potencialidad por la cantidad de relaciones establecidas, resulta el coeficiente C1. Así mismo, de la división de la sumatoria vertical (Σ) de los valores asignados a

cada potencialidad por la cantidad de relaciones establecidas, resulta el coeficiente C2.

Lectura horizontal:

De los resultados de las sumatorias horizontales se puede identificar cuáles son las potencialidades más importantes o más afectantes (o que más fortalecen a otras potencialidades). Por ejemplo, de la lectura de la matriz anterior se deduce que es la potencialidad "a" (cuyo coeficiente C1 es 2.5).

Lectura vertical:

Los resultados de las sumatorias verticales permiten analizar, en cambio, cuáles son las potencialidades que más se ven afectadas (o fortalecidas) por otras potencialidades. Por ejemplo, en la matriz anterior la potencialidad que más se ve fortalecida por otras es la "a" y la potencialidad más débil (pues es la que menos se ve fortalecida por otras) es la "b".

Conclusiones parciales:

Esta matriz permite identificar en forma preliminar cuál es la potencialidad o conjunto de fortalezas más relevantes o con efectos fortalecedores más importantes.

C- Matriz de Conflictos x Potencialidades

Escala de Valoración:

Alto = 3

Medio = 2

Bajo = 1

Nulo = 0

Σ = sumatoria

C1 = coeficiente 1

C3 = coeficiente 3

C4 = coeficiente 4

C5 = coeficiente 5

C6 = coeficiente 6

		a	b	c	Σ	C ³	C ⁵
	C ¹	2.5	1.5	2			
x	1.5	2	1	3	6	2	3
y	2	0	3	1	4	1.33	2.66
z	1	3	1	3	7	2.33	2.33
Σ		5	4	7			
C ⁴		1.66	1.33	2.33			
C ⁶		4.15	1.99	4.66			

Mecánica operativa de la matriz:

Los participantes asignan un valor a cada conflicto en relación a cada potencialidad en base a la escala de valoración predefinida. Esta relación es establecida en sentido horizontal. A partir de dividir la sumatoria horizontal (Σ) de los valores asignados a cada conflicto por la cantidad de relaciones establecidas, resulta el coeficiente C3. La valoración final resulta de multiplicar el coeficiente C3 por el coeficiente C1 corres-

pondiente, que ha sido tomado de la matriz Conflictos x Conflictos, generando el coeficiente C5. El o los Subsistemas Decisores se constituyen a partir del mayor valor de coeficiente C5.

Así mismo, de la división de la sumatoria vertical (Σ) de los valores asignados a cada conflicto por la cantidad de relaciones establecidas, resulta el coeficiente C4, el cual al ser multiplicado por el coeficiente C1 correspondiente, que ha sido tomado de la matriz Potencialidades x Potencialidades, genera el coeficiente C6 que muestra cuál es la potencialidad más afectada por los conflictos.

Lectura horizontal:

De los resultados de las sumatorias horizontales se puede identificar cuáles son los conflictos que más afectan a las potencialidades. Por ejemplo, de la lectura de la matriz anterior se deduce que el conflicto que más afecta a las potencialidades es el "x" (cuyo coeficiente C5 es 3), constituyéndose en el principal Subsistema Decisor.

Lectura vertical:

Los resultados de las sumatorias verticales permiten analizar en cambio, cuáles son las potencialidades que más se ven afectadas (o debilitadas) por los conflictos. Por ejemplo, en la matriz anterior la potencialidad que más se ve afectada por los conflictos es la "c" y la que menos se ve afectada es la "b".

D- Matriz de Potencialidades x Conflictos

Escala de Valoración:

Alto = 3

Medio = 2

Bajo = 1

Nulo = 0

Σ = sumatoria

C1 = coeficiente 1

C3 = coeficiente 3

C4 = coeficiente 4

C5 = coeficiente 5

C6 = coeficiente 6

		x	y	z	Σ	C ³	C ⁵
	C ¹	1.5	2	1			
a	2.5	0	0	2	4	1.33	3.32
b	1.5	0	2	1	3	1	1.5
c	2	3	2	1	7	2.33	4.66
Σ		3	4	5			
C ⁴		2	2	1.66			
C ⁶		3	4	1.66			

Mecánica operativa de la matriz:

Los participantes asignan un valor a cada potencialidad en relación a cada conflicto en base a la escala de valoración pre-determinada. Esta relación es establecida en sentido horizontal. A partir de dividir la sumatoria horizontal (Σ) de los valores asignados a cada potencialidad por la cantidad de relaciones establecidas, resulta el coeficiente C3. La valoración final resulta de multiplicar el coeficiente C3 por el coeficiente C1 correspondiente, que ha sido tomado de la matriz

Potencialidades x Potencialidades, generando el coeficiente C5. El o los Temas Generadores se constituyen a partir del mayor valor de coeficiente C5.

Así mismo, de la división de la sumatoria vertical (Σ) de los valores asignados a cada potencialidad por la cantidad de relaciones establecidas, resulta el coeficiente C4, el cual al ser multiplicado por el coeficiente C1 correspondiente, que ha sido tomado de la matriz Conflictos x Conflictos, genera el coeficiente C6 que muestra cuál conflicto se ve más atenuado por las potencialidades.

Lectura horizontal:

De los resultados de las sumatorias horizontales se puede identificar cuáles son las potencialidades que más atenúan a los conflictos. Como ejemplo, en la matriz anterior se observa que es la potencialidad "c" (cuyo coeficiente C5 es 4,66), constituyéndose en el principal Tema Generador.

Lectura vertical:

Los resultados de las sumatorias verticales permiten analizar en cambio, cuáles conflictos se ven más atenuados por las potencialidades. En la matriz anterior se observa que corresponde al conflicto "y" (cuyo coeficiente C6 es 4).

Matriz Capacidad Local de Gestión Turística

Aspectos de Capacidad Subsistema Decisor Tema Generador	Marco Legal	Estructura Funcional Administrativa	Organización Social	Recursos Humanos	Recursos Físicos	Recursos Financieros	Información

Esta matriz está compuesta por diversos aspectos referidos a sistemas de dispositivos y sistemas de recursos.

El concepto de dispositivos concierne a los instrumentos operativos de gestión posibilitantes de la efectiva concreción de las actuaciones del plan. Allí se incluyen cuatro aspectos básicos:

a) **Marco legal** (se refiere a la existencia de marcos normativos y regulatorios tales como leyes, decretos, ordenanzas, normas internacionales y nacionales aplicables a las distintas problemáticas consideradas en los Subsistemas Decisores y Temas Generadores);

b) **Estructura funcional administrativa** (se refiere a la organización administrativa en estructuras jurisdiccionales y/o sectoriales del gobierno provincial y de las administraciones locales, así como articulaciones con el nivel nacional y con organismos internacionales y entes de servicio implicados en las temáticas surgidas de los conflictos y potencialidades),

c) **Organización social** (existencia de organizaciones sociales de base comunitarias-OBC's, organizaciones no gubernamentales-ONG's, entes prestadores de servicios, instituciones del sistema educativo, empresas, asociaciones de prestadores de servicios turísticos, etc., que constituyen las instancias organizativas de la comunidad fuera de las estructuras administrativas de gobierno);

d) **Información** (existencia de bases de datos, estudios, informes, investigaciones, etc., disponibles a nivel de las estructuras administrativas y sociales identificadas).

El concepto de recursos está vinculado, de manera genérica, con todo aquello que pueda ser asignado para viabilizar el desarrollo de las actuaciones del plan y así obtener resultados óptimos. En este concepto se incluyen tres aspectos básicos:

a) **Recursos humanos** (existencia en número y calidad de actores, calificados o no, necesarios para garantizar la realización de las actuaciones del plan y su seguimiento);

b) **Recursos físicos** (se refieren a la disponibilidad efectiva de recursos materiales y tecnológicos, es decir, instalaciones, maquinarias y equipos, infraestructuras, redes de fluidos, etc., necesarios para la aplicación del plan; pueden corresponder a la jurisdicción local o al nivel gubernamental provincial, así como a empresas concesionarias de servicios públicos privatizados);

c) **Recursos financieros** (se trata de los fondos de posible utilización para la concreción del plan existentes a nivel gubernamental provincial y local, así como a la existencia de posibles fuentes de financiamiento en otros niveles jurisdiccionales, nacionales, internacionales, públicos y/o privados susceptibles de ser captados para las actuaciones del plan).

Mecánica operativa de la matriz

Para operativizar esta matriz, se requirió un trabajo previo por parte de los participantes de los talleres, consistente en reunir y organizar información existente en el medio local del cual provenían (las localidades integrantes del Área que representaban en el taller) referida a cada uno de los siete aspectos. El mismo trabajo previo se requirió a los representantes de organismos provinciales, en este caso con relación a la jurisdicción del Gobierno de la Provincia.

Una vez reunida esta información en el Taller, se procede a sistematizarla en función de los Subsistemas Decisores y Temas Generadores resultantes de los Talleres precedentes. Se construye una matriz para cada Área Turística.

Lectura horizontal:

De la relación entre la información asignada a cada aspecto de gestión considerado resulta la posible viabilidad de resolución y/o fortalecimiento de los Subsistemas Decisores y Temas Generadores considerados, estableciendo la capacidad local de gestión de los mismos.

Lectura vertical:

Permite recomponer la totalidad de la información considerada en relación a cada aspecto de gestión establecido, facilitando la visualización de posibles déficits que pueden afectar la gestión en relación a cada uno de ellos. Cabe señalar que la resolución de estos déficits puede dar origen a programas específicos integrantes del Plan (como sucede en el caso del completamiento y adecuación de marcos normativos locales, la asistencia técnica a municipios, la capacitación de prestadores y la concientización de la población, por ejemplo).