

Evaluación intermedia

Sistema de certificación en turismo sostenible (TC-02-03-00-1)

Banco Interamericano de Desarrollo
Fondo Multilateral de Inversiones

Noviembre 2006

Gustavo J. Segura
Consultor

Índice general

RESUMEN EJECUTIVO	3
1 ASPECTOS GENERALES	5
2 EJECUCIÓN GENERAL DEL PROYECTO.	8
3 ANÁLISIS DE PRODUCTOS POR COMPONENTE.	16
4 EVALUACIÓN DE INDICADORES	22
5 EXPECTATIVAS DEL PROGRAMA A FUTURO	25
6 LOGROS Y LIMITACIONES EN LA EJECUCIÓN	29
ANEXO 1: CUADRO RESUMEN DE RESULTADOS POSITIVOS, PROBLEMAS, LIMITACIONES Y RECOMENDACIONES.	35

Resumen Ejecutivo

- El documento presenta los resultados de la evaluación intermedia del proyecto *Sistema de certificación en turismo sostenible (TC-02-03-00-1)*, ejecutado mediante convenio entre el BID (aporte de US\$ 1.675.000) y el Instituto de Hospitalidade (IH) (aporte de US\$ 1.675.000), originalmente pactado para 36 meses (hasta 2005).
- El **objetivo** de desarrollo (finalidad) fue el de “*Mejorar la calidad y competitividad de las PYMES turísticas en Brasil*”; y el **propósito** estribaba en “*Estimular a las empresas para que mejorasen sus prácticas y desempeño en relación con factores operativos, ambientales, culturales y sociales mediante la adopción de normas reconocidas a nivel internacional y la obtención de certificaciones*”.
- Principales **resultados positivos**:
 - a) Se generaron los productos esperados en los componentes 1 y 2, más tres productos adicionales en el Comp. 1;
 - b) se ha movilizado diversos actores relevantes y se ha construido una visión unificada sobre el desarrollo turístico brasileño;
 - c) se conformó un grupo de consultores que trasladaron curvas de aprendizaje en la secuencia de actividades del programa;
 - d) se diseñó una aplicación del Comp. 3 sobre demanda agregada que ha permitido ahorro de costos en la implementación de la asistencia técnica;
 - e) se presentó una propuesta de extensión de plazo para cumplir no solo con las actividades sino también con las metas originalmente planteadas;
 - f) el programa ha seguido la estructura administrativa prevista;
 - g) la Unidad Ejecutora (UEP) ha mostrado capacidad de gestión en un contexto de complejidad geográfica, de actores involucrados y de temática.
- Principales **problemas**:
 - a) El proyecto tiene un desfase con respecto al Comp. 3 porque: i) un cambio en el enfoque inicial obligó a involucrar más actores y procesos más lentos en componentes 1 y 2; ii) ante errores administrativos de la UEP, el BID-Brasil congeló desembolsos durante varios meses; iii) el consenso del Consejo Brasileño de Turismo tomó más tiempo del esperado;
 - b) por utilizar términos de referencia muy genéricos, la contratación de algunos consultores se hizo repetidamente durante casi 2 años sin registros individuales de productividad, pertinencia, cargas de trabajo;
 - c) sólo hay avance en 10 destinos con 82 empresas PYME bajo asistencia técnica;
 - d) aunque la ejecución de fondos FOMIN es adecuada, la ejecución de fondos de contrapartida se agotó casi totalmente antes de llegar al Comp. 3, debido a los atrasos apuntados en el punto a), que no se detectaron a tiempo.

- Principales **limitaciones**:

- a) El desfase actual no puede corregirse, solo ampliarse el plazo de ejecución;
- b) los productos generados son de buena calidad gráfica, de contenidos y practicidad, pero su efectividad en términos de los objetivos del proyecto solo se puede medir al final del Componente 3;
- c) los resultados de 166 consultores capacitados y 82 PYMES asistidas están muy por debajo de la meta esperada de 400 consultores y 600 PYMES.
- d) el proyecto no ha incluido análisis turísticos en los destinos donde se aplica para poder medir posteriormente mejoras en competitividad;
- e) se necesita un mejor sistema de evaluación de indicadores de marco lógico;
- f) se necesita avanzar en acciones de sostenibilidad a largo plazo del programa.

- Principales **recomendaciones**:

- a) FOMIN debe liberar fondos y UEP avanzar con la ejecución del Componente 3 para aprovechar la inversión realizada hasta ahora, aplicando los instrumentos tal como están en estos momentos;
- b) la UEP debe documentar factores positivos y negativos, que sirvan de base e información útil para la evaluación final;
- c) se deben tomar previsiones para que la UEP termine el proyecto y cumpla las metas en el plazo indicado en la ampliación (Diciembre 2007);
- d) los Términos de Referencia para contratación de consultores deben ser muy específicos (funcionalidad, cargas de trabajo, productos esperados, evaluación de grupo y evaluación individual);
- e) la UEP debe comprometerse a concentrar sus esfuerzos humanos y presupuestarios en alcanzar las metas del Componente 3;
- f) se deben reasignar los recursos pendientes de promoción, a la aplicación de la asistencia técnica a PYMES en el Componente 3, para reducir el riesgo de incumplimiento;
- g) se debe implementar un sistema de indicadores que puedan estar disponibles a los interesados, para elevar la confianza de todos los actores respecto del proyecto.

1 Aspectos generales

CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN PARCIAL

- 1.1 El presente documento contiene los resultados del informe final de evaluación del proyecto de *Sistema de certificación en turismo sostenible (TC-02-03-00-1)*, que se ha ejecutado mediante convenio, suscrito en el año 2002, entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto de Hospitalidade (IH) por un monto total de US \$ 3.350.000, de los cuales US\$ 1.675.000 correspondieron al aporte del FOMIN y US\$ 1.675.000 al aporte local.
- 1.2 El periodo original de ejecución del proyecto fue de 36 meses (3 años) con un periodo de desembolsos de 42 meses, de manera que su finalización estaba prevista para el año 2005. El **objetivo** de desarrollo (finalidad) fue el de “*Mejorar la calidad y competitividad de las PYMES turísticas en Brasil*”; y el **propósito** estribaba en “*Estimular a las empresas para que mejorasen sus prácticas y desempeño en relación con factores operativos, ambientales, culturales y sociales mediante la adopción de normas reconocidas a nivel internacional y la obtención de certificaciones*”.
- 1.3 Esta **evaluación intermedia** que se presenta tiene por finalidad evaluar el proceso de ejecución del programa, verificando los principales éxitos alcanzados, los problemas ocurridos y soluciones implementadas para la corrección de problemas, y de ser necesario, plantear propuestas de reformulación o redireccionamiento sobre las acciones del programa para garantizar que se alcanzarán los objetivos inicialmente propuestos por el proyecto.
- 1.4 Se realiza con base en lo estipulado en el convenio de cooperación técnica ATN/MH-8032-BR, y en las recomendaciones de la Misión de Revisión de la Cartera de FOMIN, realizada el 7 de noviembre del 2005 donde se señaló lo siguiente: “*La misión recomienda la realización de una evaluación intermedia (originalmente prevista para junio del 2004) para que se pueda contar con una opinión externa de un especialista en el tema de turismo sostenible con relación a la calidad de los principales productos desarrollados, así como la efectividad y eficiencia del programa*”.
- 1.5 Se debe indicar, antes de empezar, que existen muchísimos estudios que recomiendan apoyar el desarrollo de las pequeñas empresas en el contexto del desarrollo del turismo, pero lamentablemente hay muy pocas experiencias que hayan pasado a la práctica. El proyecto aquí analizado constituye una experiencia que pasó a la acción y por lo tanto el nivel de discusión se puede ahora basar en una realidad práctica de qué se hizo, qué no se hizo, qué se pudo hacer mejor, qué resultados se obtuvieron y qué lecciones se sacan de esta experiencia.

- 1.6 Este proyecto se diseñó y ejecutó bajo el supuesto de un importante crecimiento de la actividad turística en Brasil proyectado para el 2010; de acuerdo con esta visión¹ en un periodo de 10 años se crearían 1,2 millones de empleos a raíz del efecto de los flujos de viajes y turismo, actividad que al mismo tiempo aportaría 8,1% al PIB y representaría 15% de las exportaciones de Brasil.
- 1.7 Según datos de la OMT, Brasil efectivamente experimenta un crecimiento importante en los últimos años (3.8 millones de turistas internacionales en el 2002, 4,1 millones en el 2003 y 4.7 millones en el 2004) con una tasa de crecimiento del 15% entre el 2003 y el 2004.
- 1.8 Sobre la expectativa de este crecimiento el proyecto se planteó como una alternativa para impactar positivamente sobre tres situaciones: (i) preservar la naturaleza promoviendo desarrollo sostenible del turismo en las distintas regiones del país; (ii) lograr una definición coherente de los papeles y las responsabilidades de todos los participantes en el desarrollo sostenible del turismo; y (iii) paliar una serie de problemas detectados en las pequeñas y medianas empresas de turismo incluyendo desde la administración y la calidad, hasta la gestión ambiental y empresarial, para que lograsen insertarse con éxito en la dinámica del crecimiento turístico futuro.
- 1.9 Aún cuando tanto el objetivo como el propósito se enfocaron en el mejoramiento de la calidad, competitividad y gestión ambiental de las PYMES, la dimensión global del proyecto abarcaba aspectos más amplios que necesariamente deben ser tomados en cuenta en este proceso de evaluación parcial.
- 1.10 En este sentido el Memorando a los Donantes² había adelantado que : *“Para lograr su máxima eficacia, los sistemas de certificación en turismo sostenible han de integrarse a mecanismos de política pública, tales como normativas y reglamentos ambientales, respaldados por lineamientos y manuales de prácticas óptimas indicadores de referencia y esquemas de información pública que cubran todos los aspectos de desempeño ambiental, incluyendo gestión, tecnologías, interpretación y aportes a la conservación de las zonas naturales y la biodiversidad, al tiempo de fomentar la participación comunitaria”*.
- 1.11 Precisamente esta evaluación no se centra en analizar solamente los resultados obtenidos hasta el momento con el diseño y puesta en marcha de un sistema de certificación. Mas allá de esto la evaluación trata de analizar el desarrollo de la herramienta en el contexto de los objetivos del proyecto, teniendo presente que existen elementos adicionales que pueden limitar o potenciar la eficacia de los sistemas de certificación.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y METODOLOGÍA

- 1.12 Los objetivos específicos de esta evaluación son los siguientes:

¹ Sistema de certificación en turismo sostenible. Memorando a los donantes

² IDEM

- i Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos tal y como están definidos en la Matriz de Marco Lógico.
- ii Evaluar la probabilidad de cumplimiento final de objetivos con la conclusión del programa.
- iii Identificar los puntos fuertes y débiles, institucionales y organizacionales, del IH como agencia ejecutora del programa
- iv Identificar alternativas para la ejecución final del programa, sea en las actividades, unidad de ejecución, cronograma, colocación de recursos presupuestarios y distribución de fuentes de financiamiento (contribución y aporte local)

1.13 Para alcanzar estos objetivos la metodología se basó en una evaluación en tres niveles :

- i **Ejecución general.** Análisis sucinto de las condiciones y contexto en las que se desarrolló el proyecto con especial atención a la problemática que el proyecto se planteó resolver, el objetivo y propósito del proyecto, y los factores externos más representativos acontecidos durante el periodo de ejecución.
- ii **Componentes y resultados.** Análisis de la ejecución de los componentes y resultados obtenidos durante la ejecución
- iii **Evaluación de indicadores.** Análisis de los resultados obtenidos teniendo como base de comparación, los indicadores planteados para el proyecto.

1.14 Las fuentes de información fueron básicamente de dos tipos: i) la proporcionada por la documentación y archivos técnicos disponibles en el BID y en la Entidad Ejecutora; y ii) la entregada y comunicada por actores relevantes vinculados a las operaciones tanto en organismos públicos, en el sector privado, en ONGs y en grupos de beneficiarios.

1.15 Los documentos técnicos de base que se utilizaron para ejecutar este trabajo fueron los siguientes: (i) Convenio de Cooperación Técnica N° ATN/MH-8032-BR, Programa de certificación en turismo sustentable ; (ii) Memorando a los donantes (TC-02-03-00-1), Sistema de certificación en turismo sostenible

1.16 Para los temas de presupuesto y cronograma de ejecución se ha utilizado inicialmente un conjunto de documentos suministrados tanto por IH como por la oficina del BID en Brasil, que incluyen: reportes de progreso, comunicaciones entre ambas partes, productos entregados, presupuestos ejecutados, entre otros.

1.17 Entre los días 06 y 19 de Agosto se realizó en Brasil la Misión de Evaluación para este trabajo que incluyó las siguientes actividades:

1.18 Se realizaron reuniones iniciales de trabajo durante 2 días con el **especialista del FOMIN en la representación de Brasilia vinculado con el proyecto**, Sr. Ismael Gilio. En estas reuniones se comprendió el transcurso del proyecto, antecedentes, hitos, problemas encontrados y soluciones planteadas hasta ahora. Se mantuvo una

charla con el sub-representante del BID en Brasil y con dos consultores más del Banco, que sirvieron para comprender mejor el contexto del proyecto.

- 1.19 Se sostuvieron varias reuniones en la sede del Ejecutor (IH), localizadas en Salvador, Bahía (6 días en total), en el siguiente orden:
- Reunión con Rómulo dos Santos (coordinador UEP) y André Chamusca (encargado de asistencia técnica). Descripción detallada de alcance del proyecto y avances; metodología aplicada en cada uno de los Componentes; entrega de documentos relevantes.
 - Reunión con dirección del IH: Luis Felipe Cruz (presidente del IH y director del proyecto), Renata Danzi (Gerente de Finanzas), Rafael Sanches (asesor en capacitación). Descripción detallada de alcance del proyecto y avances; entrega de documentos relevantes, justificaciones financieras.
 - Reunión específica con la Sra. Renata Danzi (Gerente de Finanzas). Descripción caso por caso de las contrataciones de consultores, esquemas de pago, razones de pagos superiores a los contratos, y otros detalles de la ejecución financiera del proyecto.
 - Reunión con el Sr. Wagner Fernández para comprender la integración del PCTS a todo el esfuerzo de normalización nacional y nuevos proyectos internacionales en los que habrá impacto.
- 1.20 Revisión extensiva de los archivos de la UEP sobre todos los componentes, con énfasis en la documentación de los talleres realizados, asistentes, resultados de los talleres.
- 1.21 Se realizó un viaje a Río de Janeiro de un día, en el cual se sostuvo una sesión con **consultores que participaron en las primeras fases del proceso**: José Antonio Pinto de Abreu, Vanilson Frago, Alexandre Garrido, Ariane Janer, Roberto Mourao. Temas de discusión: Visión general de los consultores sobre el proyecto; Explicación de la forma de trabajo en equipo; y Opinión sobre los resultados en las empresas
- 1.22 Reunión de cierre de la misión con el señor **especialista del FOMIN en la representación de Brasil vinculados con el proyecto**, Ismael Gilio, y el **señor Sub representante del BID en Brasil**, Jorge Luis Lestani. Presentación de impresiones preliminares derivadas de la gira de evaluación.

2 Ejecución general del proyecto.

ASPECTOS GENERALES DE LA EJECUCIÓN

- 2.1 Una primera forma de mirar a la globalidad de la ejecución del proyecto, para poner en perspectiva el desarrollo de la ejecución y el cumplimiento final de objetivo y propósito, es observar sucintamente algunos aspectos clave: (i) actividades

- realizadas; (ii) ejecución de presupuesto; (iii) diagrama de ejecución; y (iv) el mecanismo de ejecución que se utilizó.
- 2.2 En lo que respecta al primer punto, la ejecución el proyecto contempló el desarrollo de **tres componentes**: (i) Adecuación de normas y certificación (ii) Entrenamiento para implementación del sistema; y (iii) Asistencia técnica para PYMES.
- 2.3 Desde un punto de vista general y conceptual, el cumplimiento del objetivo y propósito del proyecto pasa de acuerdo con los componentes por tres etapas:
- i La adopción de una herramienta técnica (en este caso una norma y un proceso de certificación) que facilite la obtención de los resultados deseados
 - ii El desarrollo de capacidades, humanas y técnicas para utilizar apropiadamente esa herramienta en procura de los objetivos deseados.
 - iii Aplicación y apropiación por parte de un grupo de empresas turísticas de la herramienta (y los procesos de transferencia) para facilitar procesos de mejora (en la dirección deseada) en su posición competitiva (y resultados de negocio) con respecto a otras empresas.
- 2.4 La tercera de estas etapas es la más significativa dado que está relacionada directamente con el fin y el propósito del proyecto. Es decir, las dos primeras supones fases de preparación para el desarrollo de la tercera y por ende, para el cumplimiento de los objetivos del proyecto. Esta situación se refleja en el presupuesto inicial del proyecto donde el 33% de los fondos se destinaban a las 2 primeras fases y el 55% a la tercera.
- 2.5 La visión original del proyecto, expresada en los documentos técnicos originales, consistía en poner a punto muy rápidamente la herramienta y el desarrollo de capacidades para concentrar luego los esfuerzos del proyecto en la aplicación de las mismas en la PYMES para lograr los objetivos planteados.

ATRASOS EN LA EJECUCIÓN Y AUMENTO DE COSTOS

- 2.6 A la fecha de esta evaluación el proyecto está desfasado con respecto al planeamiento original, con un evidente retraso en el tercero de los componentes; se han realizado algunos trabajos de articulación y formación de grupos empresariales, y hace poco tiempo ha iniciado la asistencia técnica directa para la PYMES, lo que representa un riesgo alto para el cumplimiento de los objetivos globales del proyecto.
- 2.7 El desfase se ha producido porque se empleó más tiempo del originalmente considerado en el desarrollo de las dos primeras fases del proyecto, es decir, el desarrollo de la norma y el desarrollo de las capacidades para utilizar esa norma. Esta situación es referida por el ejecutor en los siguientes términos:

“Em resumo, investimos mais tempo e recursos ao longo da primeira fase do Programa ou até a aprovação da Norma, preparação de guias e manuais, da metodologia e material didático de apoio para capacitação, sendo estas as

atividades de maior dificuldade técnica conforme já mencionado, por sua natureza pioneira e que envolve extenso trabalho de mobilização, articulação, concepção e criação”.

- 2.8 El origen de esta situación se puede ubicar en el inicio mismo del proyecto donde se tomó la determinación de desarrollar una norma propia para Brasil en lugar de adaptar una tal cual estaba previsto originalmente en el proyecto. Esta situación está referida en la primera consultoría que se desarrolla para el proyecto en los siguientes términos³:

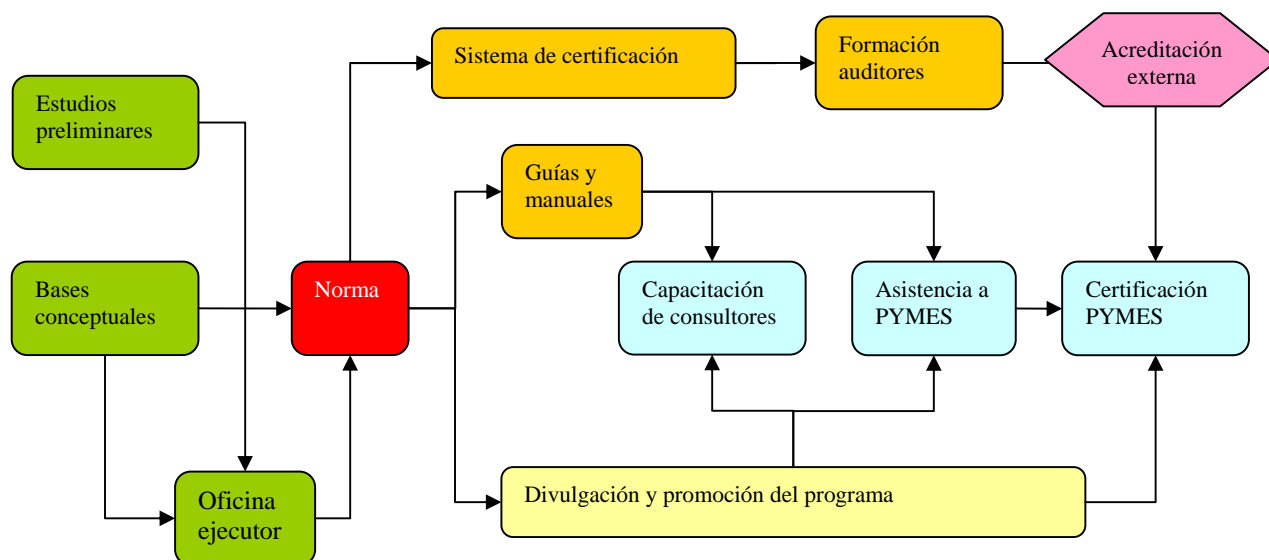
La normativa a utilizar para Brasil debe estar en conformidad con el proceso establecido por los órganos de normalización del país, INMETRO (Instituto Nacional de Metrología y Normalización) y ABNT (Associação Brasileiro de Normas Técnicas, el Fórum Nacional de Normalização).... Por esta razón y la necesidad de establecer una normativa totalmente adaptada a la realidad de la industria turística de Brasil, se determinó la necesidad de formular un instrumento propio del país, basado en el conocimiento y experiencias derivadas en otros países. Este instrumento fundamental tendrá la estructura convencional internacional de normas.

El instrumento tendrá componentes obligatorios y otros recomendados. El cumplimiento con el primero dará pie a la certificación de sostenibilidad de la empresa, con el derecho de utilizar el logotipo correspondiente. El cumplimiento escalonado con los componentes recomendados dará una calificación de varios niveles, representando el grado de compromiso ambiental, social y económico de la empresa. El grado de compromiso se representará gráficamente con el otorgamiento del derecho de utilizar un símbolo que demuestra a los clientes el nivel obtenido.

- 2.9 No está claro quién determinó en definitiva esa necesidad, pero lo cierto del caso es que era previsible que este cambio tuviera efectos sobre la línea de ejecución del proyecto, básicamente debido a la complejidad y las necesidades de tiempo que demanda el desarrollo de una norma nueva, los extensos procesos de consulta y consenso, y los instrumentos de aplicación conexos.
- 2.10 Básicamente, como se muestra en el siguiente diagrama, la disponibilidad de la norma era un asunto clave porque todas las líneas de ejecución del proyecto estaban en función de ese instrumento. A mayor tiempo en la determinación de la norma, mayor el tiempo transcurrido hasta que se inicie la asistencia a PYMES y los procesos de certificación.

³ Bien, Amos, Propuesta de normas para el programa de certificación de turismo sustentable para Brasil, febrero 2003. (El subrayado no es del original)

Cuadro 2.1



2.11 El desarrollo de una norma nueva y propia tiene una serie de ventajas (articulación de actores, visión compartida de futuro, incorporación de particularidades del país, entre otras) pero para un proyecto como el que nos ocupa, cuyo objetivo final no era el desarrollo de una norma, representa dos riesgos principales:

- i Debido a la complejidad que supone el diseño y la necesidad de los amplios procesos de consulta requeridos, el tiempo de ejecución sobrepasaría lo originalmente previsto, desplazando toda la línea de tiempo para la ejecución del proyecto.
- ii Al ser una norma completamente nueva, su efectividad y la de los instrumentos conexos (guías y manuales, sistema de certificación, formación de consultores, entre otros) solo podrá finalmente ser evaluada (en función de los objetivos del proyecto) cuando se ejecuten los procesos de aplicación directa, es decir, la asistencia y la certificación a PYMES

2.12 Estos dos riesgos imponen una restricción importante a la ejecución del proyecto en lo que al tiempo de ejecución de resultados se refiere. El desfase actual no puede corregirse, simplemente puede paliarse ajustando la línea de ejecución, es decir ampliando el plazo de ejecución. No hay manera de determinar si el tiempo y los recursos empleados hasta el momento se justifican en función de los objetivos del proyecto, hasta tanto no se inicien las actividades directamente relacionadas con las PYMES.

- 2.13 En este sentido todavía cabe la posibilidad de que llegaran a detectarse, durante el proceso de implementación con la PYMES, necesidades de ajustes, cambios o modificaciones sobre la norma y los procesos de aplicación que podrían llegar a requerir tiempos adicionales para la ejecución. Esto es particularmente posible en el contexto del turismo merced a la dinámica de cambios que sufre, tanto por el lado de la demanda como de la oferta.

ASPECTOS DE LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LAS CONSULTORÍAS

- 2.14 Con relación al tema de ejecución de actividades, el análisis indica que la administración del proyecto siguió una estrategia de formación de grupos de trabajo, integrados por una serie de consultores, para el desarrollo de todos los componentes analizados.
- 2.15 Aunque en principio esto es congruente con la filosofía inicial del desarrollo del proyecto que recomendaba la contratación de grupos de consultores en diversas áreas de especialidad para atender y enfocar de manera integral y multidimensional el tema el tema de sostenibilidad, la manera en que se ejecutó representa una limitación a este análisis dado que no permite identificar un resultado-producto concreto por cada consultor contratado. Por esta razón se ha incluido una columna que asocia cada producto obtenido con un equipo de consultores.
- 2.16 Sobre el particular, no hay evidencia de que el ejecutor haya realizado análisis de estructura, funcionalidad y cargas de trabajo para determinar la composición, tamaño e idoneidad del grupo de trabajo que se integró en cada caso. Debido a esto no es posible, para efectos de esta evaluación intermedia, determinar si la conformación de estos grupos respondió, en cada caso, a las necesidades y dimensiones reales de cada subcomponente del proyecto, ni tampoco elementos que permitan determinar la concentración, esfuerzo y tiempo de trabajo efectivo de cada uno de los miembros del equipo con respecto al producto final obtenido.
- 2.17 Sobre la efectividad de los productos obtenidos, debe tomarse en consideración lo señalado en el punto 2.11-ii de este informe. Aunque para efectos de de esta evaluación se hacen algunos comentarios sobre los productos obtenidos hasta el momento, su pertinencia y efectividad como instrumentos para la consecución de los objetivos del proyecto, solo podrá ser verificada una vez que avance el desarrollo del componente 3, es decir su aplicación sobre las PYMES. De esta manera este análisis deberá retomarse en la evaluación final del proyecto.

ASPECTOS DE LA EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA

- 2.18 Durante las primeras fases del proyecto se presentaron una serie de anomalías administrativas, las cuales fueron detectadas en su debido momento por parte de funcionarios del Banco. Si bien estas dificultades han sido debidamente reconocidas y aceptadas por parte del IH, las mismas han provocado la necesidad

de retención de algunos reembolsos de rubros en la línea revolutiva que el FOMIN puso a disposición del IH.

- 2.19 La comprensión y aceptación por parte del IH queda patente en las siguientes líneas, dirigidas al BID en el documento denominado “Abordaje matricial de la implementación de la Norma”:

Cometemos erros processuais, em primeiro lugar, ao não seguirmos de maneira precisa os procedimentos para a seleção e contratação de firmas consultoras e especialistas individuais e, em segundo lugar, ao tratarmos como aditivos de contratos casos que na realidade deveriam ser novos contratos já que se referiam a outras etapas do Programa, na visão do Banco. Nosso entendimento, entretanto, é de que se tratava de continuidade como, por exemplo, a elaboração de guias e manuais se integrava com a formação de consultores e início da assistência técnica.

- ❑ o processo de desenvolvimento, validação e aprovação da norma “Meios de hospedagem – Requisitos para a sustentabilidade” contemplou uma consulta pública com abrangência maior que a prevista, tanto pelo interesse de partes interessadas no tema do turismo sustentável quanto pelo envolvimento direto do Ministério do Turismo nesse processo, que, conforme já informado ao BID, solicitou-nos uma extensão de prazo (solicitação anexa);
- ❑ os desdobramentos desse processo na elaboração dos guias e manuais de apoio à implementação do Programa demandou uma articulação e dedicação da Unidade Executora do Programa - UEP bem superior ao que foi inicialmente planejado, especialmente as responsabilidades diretas na gestão de projetos e na elaboração de guias e manuais. No âmbito da gestão de projetos, a extensão do prazo de atuação do especialista da UEP foi realizada até abril de 2004, mês em que se concluiu o processo de aprovação da Norma pelo Comitê Diretor do Programa;
- ❑ para a elaboração de guias e manuais, o escopo de 4 documentos inicialmente previsto no Programa aprovado, foi ampliado para 7 documentos, gerando uma demanda de trabalho dos especialistas praticamente da ordem do dobro da inicialmente prevista. Esse aumento na quantidade de documentos foi consequência da complexidade do tema da sustentabilidade para meios de hospedagem, que exigiu uma análise detalhada do estado da arte e seus desdobramentos para a adoção de boas práticas pelos empreendimentos. No âmbito desse conjunto de documentos, foi incluído também um sistema de *benchmarking* para os meios de hospedagem, com a utilização de indicadores de desempenho validados pela Comissão Técnica de Implantação do Programa;
- ❑ *Consideramos parcialmente atingidas as metas intermediárias relativas à Componente I. Os atrasos observados foram provocados pela dilatação dos prazos adotados para as etapas do processo de discussão e validação da Norma de meios de hospedagem. Essas dilatações de prazos foram motivadas não só pelo interesse e nível de participação que a Norma despertou, como também por uma solicitação do Ministério do Turismo que entendeu que o processo de consulta pública deveria ter um maior prazo de realização*

- 2.20 Además de adoptar una posición de reconocimiento de los errores procesales, en otra nota el IH da un paso más allá y propone una solución inmediata para seguir adelante con el proyecto. En la correspondencia de Junio el 2005, titulada “Agenda reunião BID/IH”, firmada por Sergio Fogel, entonces Presidente del IH, se dice:

“4. CONTINUIDADE DE PROGRAMA

A demora na conclusão dos ajustes processuais gerou impactos na execução do Programa. Este fato implicará na prorrogação do prazo para conclusão do Programa até final de 2006, conforme é reconhecido na própria correspondência do BID CBR 137/2005 e ratificada por nós na correspondência IH-PCTS 005/05, de 21.03.2005. Este adiamento demandará um gasto adicional no custeio da execução e administração do Programa de US\$ 148.840.

Um outro impacto gerado pela demora no reconhecimento e aprovação das solicitações é o dano na credibilidade junto aos parceiros locais, consultores e empresários dos meios de hospedagem que vêm sendo mobilizados desde julho de 2004 e não puderam iniciar a implementação. Apesar dos impactos serem negativos para todas as partes envolvidas, são em particular ao IH, o parceiro executor do Programa.

Não existe uma questão de performance ou má utilização de recursos e sim o descumprimento de procedimentos de contratação já corrigidos. Entretanto, não houve prejuízo técnico ou financeiro para o Programa.

Assim, propomos que:

- a) O Instituto de Hospitalidade assuma integralmente o gasto adicional no custeio da execução e administração do Programa de US\$ 148.840 gerado pela necessidade de prorrogação do prazo para conclusão do Programa até final de 2006;
- b) Que o BID considere todo o contexto e nos libere para a continuidade do Programa, reconhecendo e aprovando as solicitações conforme os documentos já encaminhados e listados na TABELA DE CORRESPONDENCIAS E RELATORIOS ENVIADOS AO BID e consolidados no ofício IH-PCTS 005/05, de 21.03.2005.
- c) Que as equipes do BID e do IH participem de maneira mais integrada no desenvolvimento do Programa, em particular, das reuniões do Comitê Diretor, a exemplo da sinergia presente no início do Programa.”

2.21 Los errores procesales cometidos por la UEP pueden resumirse en: a) no haber seguido de forma precisa los procedimientos para la selección y contratación de firmas consultoras y especialistas individuales; b) dar trato de “extensión de contratos” a contrataciones que debieron haber sido tratadas como nuevos contratos, pues se referían a otras etapas del Programa; c) falta de solicitud de “no objeción” al Banco para algunos casos de gastos. Estos errores han sido analizados detenidamente por la representación del Banco en Brasil, y el IH parece haber aprendido la lección y ha hecho un compromiso de no incurrir más en este tipo de situaciones.

ASPECTOS DE LA EJECUCIÓN FINANCIERA

2.22 El cuadro de ejecución de presupuesto se muestra es el siguiente:

Cuadro 2.2

Rubros	Original			Actual mayo 2006			Diferencia	% de ejecución	
	BID	Local	Total	BID	Local	Total		BID	Local
CI - Adopción de Normas y Sist.de Certificación	\$355.000,00	\$345.000,00	\$700.000,00	\$270.122,35	\$644.178,26	\$914.300,61	\$214.300,61	76%	187%
CII - capacitación para SCTS	\$250.000,00	\$150.000,00	\$400.000,00	\$129.741,48	\$485.045,87	\$614.787,35	\$214.787,35	52%	323%
CIII - Asistencia técnica. para PMEs	\$900.000,00	\$800.000,00	\$1.700.000,00	\$156.238,29	\$160.432,96	\$316.671,25	\$1.383.328,75	17%	20%
Imprevistos	\$100.000,00	\$100.000,00	\$200.000,00				\$200.000,00		
Ejecución y Administración do Programa		\$280.000,00	\$280.000,00		\$324.844,09	\$324.844,09	\$44.844,09		
Evaluaciones	\$50.000,00		\$50.000,00			\$0,00	\$50.000,00		
Auditoria	\$20.000,00		\$20.000,00	\$13.168,72		\$13.168,72	\$6.831,28	66%	
Sub total	\$1.675.000,00	\$1.675.000,00	\$3.350.000,00	\$569.270,83	\$1.614.501,18	\$2.183.772,01	\$1.166.227,99	34%	96%
Fondo rotativo			\$0,00	\$335.000,00		\$335.000,00	\$335.000,00		
Total	\$1.675.000,00	\$1.675.000,00	\$3.350.000,00	\$904.270,83	\$1.614.501,18	\$2.518.772,01	\$831.227,99	54%	96%
Porcentaje	50%	50%	100%	36%	64%	75%			

2.23 Como puede verse las dos primeras fases tuvieron una inversión de presupuesto mayor de los que estaba programado, cercana en ambos casos a los US\$214,000. Este costo en exceso fue cubierto con aportes de contraparte lo que provocó que prácticamente se agotara este fondo (se han utilizado el 96% de los recursos de contraparte) cuando todavía no se han desarrollado las principales actividades del componente 3.

2.24 Los aportes realizados por el BID hasta el momento ascienden a cerca de US\$904,270 que representan un 54% de los fondos FOMIN disponibles para el proyecto, tal y como puede verse en la siguiente tabla.

Cuadro 2.3

Rubros	Original	Actual	Disponible	% de ejecución
	BID	BID		BID
CI - Adopción de Normas y Sistema de Certificación	\$355.000,00	\$270.122,35	\$84.877,65	76%
CII - capacitación para SCTS	\$250.000,00	\$129.741,48	\$120.258,52	52%
CIII - Asistencia técnica. para PMEs	\$900.000,00	\$156.238,29	\$743.761,71	17%
Imprevistos	\$100.000,00		\$100.000,00	
Ejecución y Administración do Programa				
Evaluaciones	\$50.000,00		\$50.000,00	
Auditoria	\$20.000,00	\$13.168,72	\$6.831,28	66%
Sub total	\$1.675.000,00	\$569.270,83	\$1.105.729,17	34%
Fondo rotativo		\$335.000,00		
Total	\$1.675.000,00	\$904.270,83	\$770.729,17	54%
Porcentaje	100%	54%	46%	

2.25 La cantidad de recursos colocados por la contraparte en las dos primeras fases genera un problema de ejecución del componente 3, esto porque los fondos locales prácticamente se han agotado. De acuerdo con el Memorando a los Donantes el componente 3 requiere US\$1,700,000 para financiar el 50% del costo, es decir que teóricamente las PYMES deben estar en capacidad de asumir otro tanto igual de presupuesto para que el proyecto pueda cumplir con las metas establecidas.

2.26 En resumen, si bien la ejecución financiera de los fondos del BID se encuentra en un nivel de ejecución razonable, ese no es el caso de la ejecución de los fondos de

contrapartida, los cuales han sido prácticamente agotados sin que se haya llegado a un buen nivel de ejecución del Componente 3. El IH ha hecho esfuerzos por conseguir más fondos de contraparte para este componente, y también ha diseñado una estrategia de implementación que implica importantes ahorros; esa podría ser la solución a esta situación. Pero es importante notar que, en caso de que el Banco apruebe una extensión a Diciembre del 2007, se debe dar un seguimiento muy cercano a los pocos fondos de contrapartida que quedan disponibles.

3 Análisis de productos por componente.

- 3.1 En esta sección se analizan tanto la ejecución como los productos obtenidos en cada uno de los componentes del proyecto hasta el momento de esta evaluación intermedia.
- 3.2 Las tablas que se presentan a continuación resumen las actividades más importantes ejecutadas en cada componente y subcomponente, así como los principales productos obtenidos.
- 3.3 **El Subcomponente 1.1 “Ajuste y adopción de normas relacionadas con factores operativos, ambientales, culturales y sociales”.**

	Actividades	Productos finales	Consultores
C 1.1 Ajuste y adopción de norma	Análisis de programas extranjeros de certificación	1. Documento “Estudio de Normas y Certificaciones Existentes en Turismo Sustentable y la Elaboración de una Propuesta para Brasil”; 2. Documento “Propuesta de Normas para el Programa de Certificación de Turismo Sustentable para Brasil”, por Amos Bien;	CONSULTORES: Amos Bien APOYO: Ariane Janér, Roberto Mourão, José Augusto de Abreu, Marcus Fonseca.
	Análisis sobre las bases conceptuales para el desarrollo de la norma y programa de certificación	3. Documento “Referências e Diretrizes do Programa de Certificação em Turismo Sustentável”	CONSULTORES: José Augusto de Abreu (liderança da equipe), Ariane Janér, Roberto Mourão, Marcus Fonseca. APOYO: Amos Bien
	Taller PCTS-CBTS para elaborar propuesta metodológica consensuada y consolidación de relación con CBTS	4. Documento “Workshop Certificação para o Turismo Sustentável no Brasil”	CONSULTORES: Antonio Carlos Valença (liderança da equipe), Ariane Janér, Roberto Mourão, José Augusto de Abreu, Marcus Fonseca.
	Desarrollo de la norma: 1. Instalación comisión Técnica de Normas.	5. Documento Norma “Meios de Hospedagem – Requisitos para a	CONSULTORES: José Augusto de Abreu (liderança da

	2. Diseño y aprobación de metodología 3. Preparación de primera versión 4. 6 talleres regionales para discusión de norma 5. Consulta a especialistas 6. Consulta pública 7. Aprobación norma por CD-PCTS; 8. Edición y divulgación de la norma.	Sustentabilidad”	equipo), Ariane Janér, Roberto Mourão, Marcus Fonseca. APOYO: Helena Rey, Franklin Mira, Rafael Sanches e Patrick Maury.
--	---	-------------------------	---

- 3.4 El resultado principal de este subcomponente fue la norma **NIH 54:2004-Medios de Hospedaje-Requisitos para la Sustentabilidad**.
- 3.5 El cuerpo de la norma está estructurado en cuatro capítulos (sistema de gestión, requisitos ambientales, requisitos socioculturales y requisitos económicos para la sostenibilidad) en los que se recogen principios de sostenibilidad generalmente aceptados en el plano internacional. En términos generales comparte muchos elementos (como cabría esperar) con otras normas o sistemas de certificación ya existentes en el ámbito internacional, lo que demuestra que efectivamente y como estaba programado, se utilizaron y tomaron en cuenta otras experiencias internacionales para su construcción
- 3.6 Esta norma se enfoca principalmente en el **desarrollo o mejoramiento de procesos empresariales** (no en resultados finales) como estrategia para incorporar (internalizar) el tema de sostenibilidad en la estructura interna de la empresa. Dada esta característica de enfoque en procesos, los elementos que contiene no están circunscritos necesariamente al tema de turismo y más específicamente al hospedaje; muchos elementos de la norma podrían ser aplicados (y son válidos) en otros subsectores del turismo (agencias de viaje, restaurantes, etc) e incluso en otros sectores productivos.
- 3.7 Hasta la fecha no hay reportes o evidencias de aplicaciones concretas de prueba en PYMES, por lo que no se conocen problemas que pudieran presentarse durante su adopción y utilización.
- 3.8 Usualmente la implementación de normas basada en el concepto de procesos empresariales presuponen como punto de partida que las empresas funcionan con una organización y estructura basada en procesos generales, o por lo menos su dirección está familiarizada con este concepto de administración. Se resalta esto porque para efectos de implementación del componente 3 es necesario tomar en cuenta, tal y como lo señala el punto 2.6 de Memorando a los Donantes, que muchas PYMES arrastran una serie de problemas estructurales en su organización y funcionamiento que deberían ser resueltos antes o simultáneamente con la aplicación de la norma.
- 3.9 Por ejemplo, una empresa que no tenga un efectivo manejo de su contabilidad básica o un sistema básico de administración de personal, difícilmente podrá iniciar la aplicación de la norma si no es que corrige estos problemas con anterioridad.

- 3.10 El tiempo de desarrollo de la norma fue muy extenso y eso ha limitado la ejecución del último componente. Sin embargo esto podría estar justificado en el hecho de haber decidido inicialmente desarrollar una norma nueva en lugar de la adaptación que estaba prevista.
- 3.11 Esta misma situación tuvo su lado positivo porque permitió la consecución de consensos entre diversos grupos de interés, tanto públicos como privados, asegurando una visión compartida sobre el resultado deseable del desarrollo sostenible del turismo función de las necesidades de Brasil. Esta situación es evidente con la aprobación del texto de la norma por la *Asociación Brasileña de Normas Técnicas* (ABNT) lo que ha significado que ha sido adoptada como norma Brasileña.
- 3.12 ***Subcomponente 1.2 Ajuste y adopción de procesos de auditoría.***

	Actividades	Productos finales	Consultores
C 1.2. Ajuste y adopción de proceso de auditoria	Desarrollo de un sistema de auditoría y evaluación para medir el grado de cumplimiento de la norma por parte de PYMES	6. Se reporta en preparación	
	Desarrollo de las bases de auditoria para el programa de certificación de empresas. Desarrollo de un sistema de certificación de consultores	7. Documento “Programa de Certificação em Turismo Sustentável – Auditoria”.	CONSULTORES: Patrick Maury APOIO: Alexandre Garrido, José Augusto de Abreu.

- 3.13 El diseño de los procedimientos de evaluación y auditoría para la norma está todavía en desarrollo y no se ha terminado a la fecha de este informe. Por lo tanto los resultados no están disponibles para esta evaluación y deberá hacerse durante la evaluación final.
- 3.14 En todo caso, siendo ahora una norma nacional, tanto la elaboración de la norma de auditores como los cursos de capacitación de auditores está totalmente enmarcados en la jurisdicción de la asociación Brasileña de Normas Técnicas (ABNT). En esta línea el INMETRO es la entidad encargada de acreditar los auditores y a los certificadores en la norma.
- 3.15 En este sentido el proyecto avanzó articulando y participando en la creación del Grupo de Trabajo (GT) en turismo sustentable del comité Técnico de turismo de INMETRO para la elaboración de las directrices para la acreditación de organismos de certificación en turismo sustentable.

3.16 ***Subcomponente 1.3 Elaboración y ejecución de un plan de mercadeo***

	Actividades	Productos finales	Consultores
C 1.3. Ejecución de un plan de comercialización	Implantación de la comisión técnica de marketing. Desarrollo plan de mercadeo	8. Plan de comunicación y mercadeo de PCTS 9. www.pcts.org.br	CONSULTORES: LINK Propaganda e Ariane Janér.

y divulgación	Contratación de empresa para desarrollo del plan Construcción del web site Promoción y divulgación Asistencia a Ferias Internacionales Impresión del Catálogo de viajes de Brasil Realización de un press tour	10. Catálogo Brazil for Travelers, 2ª. edición	APOIO: Helena Rey, Roberto Mourão.
---------------	---	--	------------------------------------

3.17 Las dos actividades más importantes en esta etapa del proyecto son el sitio web (principal herramienta de promoción del programa entre las PYMES locales), y el desarrollo de las acciones del plan de mercadeo, como asistencia a ferias e impresión del Catálogo Brazil for Travelers.

3.18 La siguiente es una lista de las ferias en las que ha habido presencia de los materiales de PCTS:

Cuadro 3.1

Feria	Lugar	Período	Nº Visitantes al stand
Festival de Turismo de Gramado	Gramado/RS	17 a 20 nov. 2005	400
World Travel Market	Londres	14 a 17 nov. 2005	500
FITUR	Madrid	25 a 29 enero 2006	700
BIT	Milán	18 a 21 febrero 2006	700
ITB	Berlín	8 a 12 marzo 2006	600

3.19 El sitio web posee una alta cantidad de visitas y un uso moderno de herramientas de indexación y posicionamiento en Internet. Constantemente se actualiza, lo cual le ayuda a tener gran “visibilidad” con los motores de búsqueda.

3.20 La segunda edición del Catálogo Brazil for Travelers, de 3,000 unidades, consistió en: Catálogo en papel (información para viajeros, aspectos socio culturales, arqueología y antropología, gastronomía, eventos, naturaleza, sostenibilidad, parques nacionales, regiones, biomas y ecosistemas brasileño); CD's con la misma información y además, información general sobre las empresas inscritas en el Programa PCTS; un mapa de tamaño aproximado 75 x 60 cm, con divisiones estatales y regionales, principales biomas brasileños, etc.

3.21 Todo este material está disponible para ser visto y consultado en el sitio www.pcts.org.br/brazilfortravelers

3.22 También se distribuyeron catálogos en: oficinas de Embratur en el exterior (Portugal, Italia, Francia, Alemania, Estados Unidos, Inglaterra); consulados y embajadas de Brasil en el extranjero; y embajadas extranjeras en el Brasil.

3.23 En Mayo del 2006 fue realizado un Press Tour con John Daye, presidente y editor de viajes de Caribbean Life Newspaper, periódico de Nueva York, especializado en

mercados turísticos especializados, con un alcance de aproximadamente 3.5 millones de lectores. Se hizo un enfoque en cultura afro-brasileña y ecoturismo.

3.24 *Subcomponente 2.1 Capacitación para la aplicación del sistema*

	Actividades	Productos finales	Consultores
C 2.1 Elaboración guías y manuales	Desarrollo de bases conceptuales para las guías y manuales. Revisión de documentos nacionales y extranjeros de buenas prácticas. Ubicación de técnicas y tecnologías para buenas prácticas Desarrollo de documentos	11. Guia Interpretação da Norma; 12. Manual “Boas Práticas - Implementação do Sistema de Gestão” 13. Manual “Boas Práticas – Aspectos Sócio-Culturais” 14. Manual “Boas Práticas – Aspectos Ambientais” 15. Documento “Indicadores para Avaliação do Desempenho da Sustentabilidade dos Meios de Hospedagem” 16. Documento “Caderno de Indicadores para Avaliação do Desempenho da Sustentabilidade dos Meios de Hospedagem”; 17. Documento “Método de Implantação do Programa de Assistência Técnica às MPE de Meios de Hospedagem”.	CONSULTORES: Alexandre Garrido (liderança da equipe), Helena Rey, Vanilson Fragozo, Rafael Sanches. APOYO: Ariane Janér, Roberto Mourão, José Augusto de Abreu, Marcus Fonseca. Franklin Mira, Patrick Maury

- 3.25 En términos generales los documentos generados responden a las características y particularidades de la norma, incluyendo una serie de elementos de conocimiento teórico y práctico para facilitar la comprensión de la misma y su implementación en el plano las empresas turísticas de hospedaje. Desde el punto de vista técnico, son de buena calidad.
- 3.26 La guía de interpretación de la norma es un documento que explica los alcances y significado, en el plano empresarial, la mayor parte de elementos contenidos en la norma. Dada la orientación a procesos, el manual se explica en los mismos términos conceptuales de esta técnica pero ya con una orientación más administrativa empresarial.
- 3.27 Los manuales de “buenas prácticas” está igualmente ligados a la norma y de ahí que posiblemente funcionen más como una extensión de la guía de interpretación o como un manual de implementación con aportes puntuales y bien estructurados mediante los que se explica cómo superar los diferentes requisitos planteados en la norma . No tienen la misma estructura de la mayoría de documentos existentes sobre “mejores prácticas” o “prácticas alternativas” que ofrecen varias alternativas y ejemplos para solucionar aspectos generales o puntuales de sostenibilidad en

términos generales (no ligados a una norma en particular), pero esto se entiende dada su creación directa para esta norma en particular.

- 3.28 La efectividad de estos documentos deberá ser evaluada en la evaluación final del proyecto, esto por cuanto se deberá hacer cuando la norma esté siendo efectivamente utilizada por las PYMES (con fines de mejoramiento o certificación) o durante los procesos de capacitación. La calidad de todos estos documentos está en función de la verdadera utilidad que las empresas turísticas puedan obtener para la interpretación e implantación de la norma como factor de mejoramiento de las características de su negocio, y en la mejora de su competitividad.

3.29 Subcomponente 2.2 Creación de un programa de certificación para consultores y auditores.

	Actividades	Productos finales	Consultores
C 2.2 Programa de certificación para consultores y auditores	Desarrollo del sistema de evaluación para consultores. Desarrollo de prueba piloto para certificar consultores.	18. Documento “Critérios para a participação de Consultores no PCTS” 19. Sistema “Avaliação e certificação de consultores implantado”	CONSULTORES: Alexandre Garrido (liderança da equipe), Franklin Mira, Alexandre Garrido, Vanilson Fragoso. APOIO: Helena Rey, Ariane Janér, Roberto Mourão, José Augusto de Abreu, Marcus Fonseca

- 3.30 Para este subcomponente se desarrollaron los contenidos y metodologías para la certificación de consultores del programa, se validaron los criterios para la calificación de consultores del programa y se confeccionaron y validaron las pruebas técnicas aplicables a los consultores.

- 3.31 En términos de ejecución se ha cambiado el concepto de certificación de consultores por “calificación” de consultores lo cual parece ser más adecuado para evitar confusiones con los procesos de certificación del programa.

- 3.32 El sistema de calificación de auditores no se ha desarrollado. Según la información de IH será desarrollado simultáneamente con el inicio del programa de asistencia técnica.

3.33 Subcomponente 2.3 Formación de consultores y auditores.

	Actividades	Productos finales	Consultores
C 2.3 Realización de cursos para preparar consultores	Desarrollo materiales didácticos para cursos de consultores. Desarrollo de prueba piloto para certificar consultores.	20. Material didáctico de curso 21. 4 Cursos realizados	CONSULTORES: Alexandre Garrido (liderança da equipe), Franklin Mira, Alexandre Garrido, Vanilson Fragoso. APOIO: Helena Rey, Ariane Janér, Roberto Mourão, José Augusto de Abreu, Marcus Fonseca

- 3.34 Lo más sobresaliente es que se desarrollaron 4 cursos de capacitación, que generaron posteriormente la calificación de 166 personas como consultores del programa.
- 3.35 Los cursos fueron desarrollados en Río de Janeiro, Río Grande do Sul, Bahía y Minas Gerais.

3.36 Subcomponente 3.1 Formación de grupos de empresas para la asistencia técnica

	Actividades	Productos finales	Consultores
C 3.1 formación de grupos empresariales para asistencia técnica	Implantación de la comisión técnica de implementación. Articulación de instituciones locales para formación de grupos empresariales. Desarrollo del modelo de términos de compromiso con consultores y empresas. Catastro y selección de empresas Catastro y selección de consultores	22. Documento “Critérios para a participação de MPE nos grupos de Assistência Técnica” 23. Parcerias consolidadas para la formación de grupos de empresas 24. Documento “Método de Implantação do Programa de Assistência Técnica às MPE de Meios de Hospedagem”.	CONSULTORES: Franklin Mira e Marcus Fonseca. APOIO: Helena Rey, Roberto Mourão, Ariane Janér, José Augusto de Abreu, Alexandre Garrido, Vanilson Fragoso.

- 3.37 El programa de asistencia técnica directa a las PYMES recién ha iniciado con 172 empresas siendo movilizadas para asistencia técnica. De estas, 82 están ya recibiendo el proceso definido de asistencia.
- 3.38 Se ha cambiado la metodología inicialmente contemplada por el programa de brindar asistencia en forma individual a las PYMES, por un concepto de asistencia grupal en el contexto de destinos turísticos. Este cambio es positivo porque en teoría facilita el proceso de asistencia y tiende a crear sinergias locales en relación al proyecto, e importantes ahorros en los costos de la implementación por empresa.
- 3.39 Hasta el momento se ha avanzado en al menos 10 destinos donde se han formado grupos de empresas (82) con las cuales se ha efectuado contratos de asistencia técnica.

4 Evaluación de indicadores

INDICADORES PARA LA META Y EL OBJETIVO FINAL

- 4.1 La evaluación general de los indicadores para fin y propósito del marco lógico se presenta en el *cuadro 4-1*.

Cuadro 4.1 Evaluación de indicadores de fin y propósito

Resumen	Indicador	Medida del indicador	Resultado	Grado ejecución
Meta	1. PYMES locales que reciben subsidios han aplicado las normas y están preparadas para una certificación	400 PYME	-	-
	2. Mejora la satisfacción de los clientes y los resultados operativos netos	300 PYME	-	-
Objetivo	3. PYMES inscritas en el programa al finalizar el proyecto	600 PYMES	-	-
	4. Proyección de empresas inscritas en el programa para el 2010	5000 PYMES	-	-

Fuente: Elaboración propia

- 4.2 Estos indicadores deberán ser considerados en la evaluación final del proyecto. Por el momento solamente se hacen algunos comentarios sobre el particular.
- 4.3 **Indicadores de la Meta.** El primero de ellos es particularmente difícil de evaluar en el tanto no hay una explicación muy clara de lo que significa “haber aplicado la norma” o “estar preparado para una certificación”. El concepto del indicador es algo vago y pareciera querer reflejar en forma general que las PYMES están realmente utilizando las herramientas generadas por el programa. Por el contrario el segundo es un poco más concreto y para su evaluación se requiere el levantamiento de información de base (línea de base) para conocer el estado inicial.
- 4.4 Para hacer una evaluación objetiva al final del proyecto será necesario que para cada empresa que se inscriba el programa se reporte la situación inicial de sus resultados operativos (balance, estados financieros, razones financieras, entre otros) así como las evaluaciones de satisfacción por parte de los clientes.
- 4.5 El indicador no establece cifras específicas de mejora de manera que cualquier situación por encima de la línea base debería ser considerada como “mejora”.
- 4.6 Es necesario apuntar que los objetivos de mejora estarán en función del comportamiento de la demanda turística. Las fluctuaciones de la demanda en los destinos turísticos donde se pretende aplicar el programa tendría impacto sobre los resultados del proyecto; el simple aumento de la cantidad de turistas por ejemplo podría generar una oportunidad para que las PYMES lograran aumentar el nivel de negocio (por ejemplo mayor ocupación hotelera, mayor nivel de ventas, rentabilidad, etc.), sin que esos resultados puedan derivarse de la ejecución de este proyecto. El caso contrario podría ser válido también. Una disminución de la demanda podría ocasionar que los resultados de las empresas disminuyan aún cuando la aplicación del programa haya sido exitosa.
- 4.7 Por lo anterior se recomienda que conjuntamente con la elaboración de la línea de base para las PYMES que participan, se analice el comportamiento turístico de los diferentes destinos que se incorporan en el proyecto. Este análisis debe hacerse en series de tiempo considerando el comportamiento pasado con la información disponible.

- 4.8 **Indicadores de objetivo.** El objetivo # 3 es claro y podrá evaluarse midiendo la cantidad de empresas que han suscrito contratos de asistencia y/o la cantidad de empresas que se están sometiendo a procesos de evaluación y mejora.
- 4.9 Por el contrario para el objetivo # 4 no se especifica qué se entiende por “inscripción en el programa” para el 2010. Se supone que para esa fecha el programa como tal ya no estará funcionando de manera que debería entenderse que al menos 5000 PYMES están incorporadas en procesos de certificación con base en la norma.

INDICADORES DE LOS COMPONENTES

- 4.10 La situación de los indicadores correspondientes a los componentes, se presenta en el cuadro 4-2.

Cuadro 4.2 Evaluación de indicadores de fin y propósito

Resumen	Indicador	Medida del indicador	Resultado ⁴	Grado ejecución ⁵
Componente 1	1. Empresas que han recibido información sobre el programa	10,000	496	5%
	2. Empresas que han participado en talleres o han recibido capacitación	1000	172	17%
	3. Empresas que obtienen subsidio y se inscriben en el sistema	400	NA	-
	4. Empresas sin subsidio que se inscriben en el programa	200	NA	-
Componente 2	5. Consultores capacitados y certificados	400	166	42%
Componente 3	6. Empresas que han recibido asistencia técnica subsidiada para aplicar normas y prepararse para una auditoría	400	82	21%

Fuente: Elaboración propia

- 4.11 Hay relativamente poca información para hacer la evaluación cuantitativa de los indicadores del proyecto. Si bien es cierto el programa ha desarrollado una gran cantidad de actividades, la mayoría de estas no se reflejan en los indicadores finales del marco lógico básicamente por la ya expuesto en este documento: el programa se sobredimensionó en la fase de creación de la norma y las herramientas conexas, sobre la propia ejecución práctica del programa, es decir, el trabajo directo con las PYMES.
- 4.12 Esta situación se refleja en los indicadores porque estos fueron diseñados como indicadores de resultado (no de avance de proceso) sobre la base de la ejecución práctica del programa. En términos generales para efectos de esta evaluación intermedia se reconoce que hay avances importantes en procesos y actividades

⁴ Con base en “Relatório de progresso período novembro 05 a maio 06” presentado a BID en junio 2006

⁵ Porcentaje de ejecución del resultado obtenido contra la medida del indicador

intermedias, pero muy poco avance sobre los resultados finales esperados del proyecto.

- 4.13 Así por ejemplo, aparte del desarrollo de la norma y los manuales, se han desarrollado una gran cantidad de acciones de mercadeo que podrían resultar significativas para el programa, pero a este momento su efectividad, en términos de la generación de demanda de PYMES hacia el programa, no se está reflejando en el análisis de los indicadores finales del proyecto.
- 4.14 De esta manera, los indicadores 3,4 y 6 no pueden ser evaluados en este momento porque el sistema de subsidios para asistencia técnica no se ha desarrollado, los indicadores 2 y 5 están por debajo del 50%, situación que probablemente se esperaría tan solo para los primeros 18 meses del proyecto, y los reportes para el indicador 1 son muy limitados.

5 Expectativas del programa a futuro

- 5.1 Tal y como se expone en la sección 2.11, los resultados obtenidos hasta el momento con el diseño de la norma y las herramientas de implementación tienen poco sentido en el contexto del proyecto si no se aplican en las PYMES tal y como estaba proyectado en el componente 3. Básicamente los objetivos finales del proyecto solo podrían ser alcanzados si se termina esta última etapa del proyecto.
- 5.2 El IH ha presentado a la consideración del Banco un programa de ajuste y extensión del programa hacia el 2007, con una nueva asignación de presupuesto mediante el cual se pretende cumplir no solo con las actividades programadas inicialmente, sino que también con los objetivos y metas del proyecto.
- 5.3 La propuesta de presupuesto se presenta en forma resumida a continuación.

Cuadro 5.1

Rubros	Propuesta de ajuste al 2007				
	BID	% BID	LOCAL	% LOCAL	TOTAL
CI - Adopción de Normas y Sist.de Certificación	\$ 13.200	3%	\$ 367.000	97%	\$ 380.200
CII - capacitación para SCTS	\$ 37.250	68%	\$ 17.600	32%	\$ 54.850
CIII - Asistencia técnica. para PMEs	\$ 746.179	68%	\$ 348.881	32%	\$ 1.092.060
Imprevistos	\$ 100.000		\$ 100.000		
Ejecución y Administración do Programa	\$ 0	0%	\$ 169.974	100%	\$ 169.974
Evaluaciones	\$ 50.000	100%			
Auditoria	\$ 15.000,00	100%			
Total	\$ 961.629	49%	\$ 1.003.455	51%	\$ 1.697.084

- 5.4 En el plano de los resultados esperados, con la propuesta se estaría alcanzando las siguientes metas principales: (i) 370 consultores y 30 auditores calificados; (ii) 400 empresas que reciben asistencia técnica. Desde esta perspectiva general la

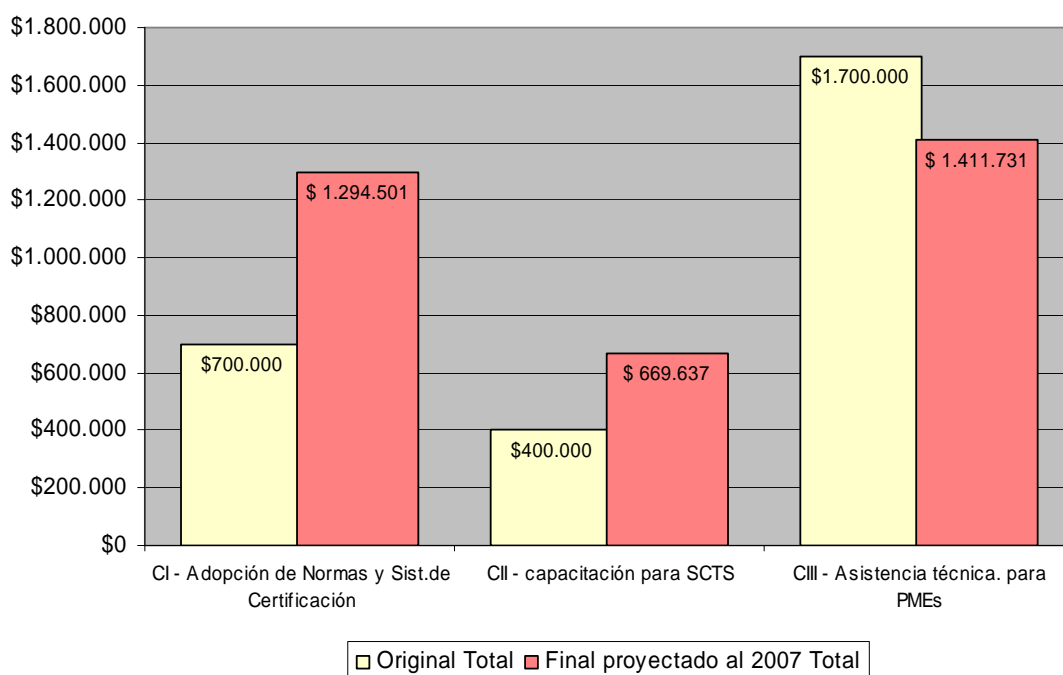
propuesta podría ser válida dado que se enfoca prioritariamente en las áreas no cubiertas hasta ahora por el programa.

- 5.5 Con esta propuesta el presupuesto final del proyecto estaría sufriendo variaciones tal y como se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 5.2

Rubros	Original			Final proyectado al 2007		
	BID	Local	Total	BID	Local	Total
CI - Adopción de Normas y Sist.de Certificación	\$355.000	\$345.000	\$700.000	\$ 283.322	\$ 1.011.178	\$ 1.294.501
CII - capacitación para SCTS	\$250.000	\$150.000	\$400.000	\$ 166.991	\$ 502.646	\$ 669.637
CIII - Asistencia técnica. para PMEs	\$900.000	\$800.000	\$1.700.000	\$ 902.417	\$ 509.314	\$ 1.411.731
Imprevistos	\$100.000	\$100.000	\$200.000	\$ 100.000	\$ 100.000	\$ 200.000
Ejecución y Administración del Programa		\$280.000	\$280.000		\$ 280.000	\$ 280.000
Evaluaciones	\$50.000		\$50.000	\$ 50.000		\$ 50.000
Auditoria	\$20.000		\$20.000	\$ 15.000		\$ 15.000
Sub total	\$1.675.000	\$1.675.000	\$3.350.000	\$ 1.517.731	\$ 2.403.138	\$ 3.920.869
Fondo rotativo			\$0			\$ 0
Total	\$1.675.000	\$1.675.000	\$3.350.000	\$ 1.517.731	\$ 2.403.138	\$ 3.920.869
Porcentaje	50%	50%	100%	39%	61%	100%

- 5.6 De acuerdo con el cuadro, el monto final del proyecto sería mayor que el originalmente planeado aunque la participación de los fondos FOMIN sería menor incluso de los que se proyectó originalmente. Destaca desde luego el hecho de los aumentos de costo de los componentes 1 y 2 y una disminución de casi US\$ 300,000 en la ejecución del componente 3 aunque el aporte del FOMIN en este caso permanece constante. El siguiente gráfico muestra esta situación comparativa descrita.

Cuadro 5.3

- 5.7 La propuesta plantea un año de ampliación, período en el cual debe garantizarse el cumplimiento de los objetivos y metas del proyecto y desde luego, de los indicadores del marco lógico.
- 5.8 Esta propuesta de ampliación de plazo para concentrar de aquí en adelante la ejecución del proyecto en torno al Componente 3, es aceptable en la medida de que la alternativa sería suspender la ejecución del proyecto con lo cual se perdería todo el esfuerzo y presupuesto realizado hasta la fecha.
- 5.9 Desde luego que siempre existe el riesgo de no alcanzar las metas previstas a pesar de la ampliación del proyecto y en este sentido se recomienda que la propuesta de ampliación debería reformularse parcialmente para incluir los siguientes puntos y/o compromisos por parte de la ejecución:
- 5.10 **Concentración de esfuerzos.** Debe haber un compromiso explícito por concentrar el mayor esfuerzo humano y de presupuesto en tres actividades principales: (i) la calificación de consultores y auditores hasta alcanzar la meta de 400; (ii) la inscripción de empresas activas en el programa hasta alcanzar la meta de 600; (iii) la asistencia técnica en empresas hasta alcanzar la meta de 400. Se considera que tanto la norma como los instrumentos conexos tienen ya un grado importante de desarrollo y por lo tanto la administración del proyecto debe enfocarse en las actividades arriba mencionadas.
- 5.11 **Cumplimiento de indicadores del proyecto.** Con la propuesta se estarían cubriendo parcialmente los indicadores del marco lógico, quedando al descubierto los relativos a la meta y objetivo del proyecto. En este sentido la propuesta debería ampliarse para explicar cómo se lograrían alcanzar las metas y los indicadores

contemplados en el marco lógico del proyecto. Para esto debería existir un compromiso de IH por el desarrollo de un sistema de monitoreo constante de los indicadores que permita la preparación de informes basados en resultados y no en la descripción de las actividades realizadas

- 5.12 **Subsidio para la asistencia técnica.** De acuerdo a lo estipulado en el memorando de donantes, el proyecto solo financiará como subsidio el 50% de los costos de asistencia técnica. La mitad del costo real de la capacitación deberá ser cubierto por las PYMES participantes en el programa. Siendo así, el monto de US\$1.092.060 (componente 3 de la propuesta), representa solo el 50% de la inversión directa sobre un coto total de la actividad que ascendería en términos reales a US\$2.184.120
- 5.13 En la propuesta de ampliación debe explicarse cómo se manejará el sistema para garantizar que el conjunto de empresas haga ese aporte requerido. Adicionalmente debe explicarse cómo se controlará, se dará seguimiento y se documentará tal aporte en los documentos de proyecto. Siendo ahora el aporte del proyecto de US\$2.730 por empresa (US\$1.092.060 dividido entre 400 empresas como prorratio general de todas las actividades necesarias para la capacitación), cada una de las 400 PYMES interesadas en participar debería aportar una cantidad igual (US\$2.730) para cubrir el restante 50% y llegar con ello al costo real de US\$5.460⁶.
- 5.14 Agregado a esto, el programa deberá considerar que se espera la participación de 200 empresas adicionales que no requerirán del subsidio (para llegar a la meta de las 600 participando en el programa) por lo deberán cubrir el 100% de los costos, es decir que aportarían US\$5.460 cada una. Esto también debería ser ampliamente explicado.
- 5.15 **Redireccionar acciones de mercadeo.** La propuesta está considerando la aplicación de US\$367,000 (recursos de contraparte local) en diferentes acciones de mercadeo como participación en ferias, las visitas a operadores internacionales y la promoción del programa. Aunque pueda considerarse que estas acciones tienen alguna relevancia para un programa todavía en desarrollo, la prioridad en estos momentos está en la generación directa de demanda de PYMES para incentivar su participación en el programa. Considerando lo expuesto en el punto 5.12 y al periodo de tan solo un año más de ejecución, se recomienda que estos recursos sean reasignados en el diseño y ejecución de acciones que garanticen la cantidad de PYMES que el programa requiere de cara al 2007.
- 5.16 Esto no solo ayuda a disminuir el factor de riesgo sobre el nivel de demanda del programa, sino que también nivela el aporte de fondos (FOMIN-LOCAL) en la ejecución de la asistencia técnica y la aplicación de la norma. Aunque los fondos de mercadeo se ubican en el componente 1, su aplicación en funciones de generación de demanda para el componente 3, equipararía los US\$746,179 que aportan los fondos FOMIN (ver cuadro 5.1). Esta equiparación reflejaría la misma distribución porcentual del presupuesto original (FOMIN US\$900,000; LOCAL

⁶ Este monto es muy inferior a los US\$8.000 por empresa que se estimó originalmente en el proyecto según el memorando a los donantes.

US\$800,000) que de alguna manera reflejaba a su vez una distribución equitativa del riesgo sobre esta actividad.

- 5.17 **Análisis de efectividad y ajustes necesarios.** Debe haber un compromiso por evaluar la pertinencia y efectividad de la norma y de las guías y los manuales durante esta etapa de implementación en el contexto de las PYMES. Dado que estos instrumentos no pueden ser evaluados a priori en cuanto a su efectividad, debe existir el compromiso de documentar todos los factores positivos y negativos que generen información útil para la evaluación final del proyecto.

6 Logros y limitaciones en la ejecución

FORMACIÓN DE CONSENSOS ENTRE DIVERSOS GRUPOS.

- 6.1 **Logros.** El programa está siendo desarrollado en conjunto con una serie de actores y partes interesadas, contribuyendo a la construcción colectiva del conocimiento y al acercamiento de posiciones en torno a la visión ambiental, social y económica del desarrollo turístico brasileño.
- 6.2 La composición de un Comité Director del Programa integrado por 24 entidades (6 de sector empresarial, 6 de organizaciones sociales y de trabajadores, 6 de organizaciones ambientales y 6 de entidades gubernamentales) y su participación a lo largo de la ejecución del proyecto ha facilitado el establecimiento de una visión conjunta de futuro sobre el tema de sostenibilidad.
- 6.3 Además, el proyecto se ha manejado con base en varias comisiones técnicas: (i) comisión técnica de normas; (ii) comisión técnica de certificación; (iii) comisión técnica de implementación; y (iv) comisión técnica de mercadeo.
- 6.4 Todo este nivel de participación de una u otra forma ha contribuido al desarrollo y fortalecimiento del tema del desarrollo sostenible del turismo en Brasil. En el plano público, el interés y la participación de algunas organizaciones gubernamentales como SEBRAE y EMBRATUR, muestra influencia o impacto del proyecto en la generación de políticas. En el plano privado, la participación de grupos originalmente enfocados solo en aspectos ambientales de la sostenibilidad, han tenido influencia del proyecto para variar hacia posiciones más abiertas e integrales de factores turísticos en los ámbitos sociales y económicos de la sostenibilidad.
- 6.5 Otro aspecto relevante del proyecto en este apartado ha sido la capacidad para la movilización de fondos de otras entidades: R\$327,000 de un convenio firmado con SEBRAE para la impresión y diseminación de la norma, y convenios con el EMBRATUR por aproximadamente US\$200,000 para proveer asistencia técnica a 165 pequeñas y medianas empresas.
- 6.6 **Limitaciones.** Aunque ya en los documentos iniciales del proyecto se anticipaba la necesidad de establecer un adecuado nivel de consenso en el plano del Consejo Brasileño de Turismo, en la práctica resultó ser más complicado de lo esperado,

posiblemente debido a la gran cantidad de actores, con diferentes visiones, que están relacionados con este tema en Brasil.

- 6 . 7 Esta limitación, en buena medida, alteró el flujo de ejecución previsto para el proyecto, concentrando el mismo en los dos primeros componentes, es decir más en la parte teórica (diseño de normas y manuales), y menos en la parte práctica de aplicación con las PYMES.
- 6 . 8 Dado que no se conocen los resultados que se obtendrán con la aplicación de normas y manuales sobre las PYMES (objeto final del proyecto), existe el riesgo a futuro de encontrar situaciones no esperadas que requieran acciones y tiempo para mantener el grado de consenso alcanzado hasta el momento. Este riesgo es real en el sentido de que aún no se han probado los instrumentos (prueba práctica de implementación de la norma, manuales y guías) y por lo tanto no se ha determinado su efectividad en la consecución de los objetivos de mejora perseguidos para las PYMES
- 6 . 9 Dado el gran número de actores involucrados es necesario anticipar esta situación y tomar las previsiones del caso para asegurar que el proyecto pueda terminar en el nuevo plazo determinado y no vuelva a suceder lo acontecido con el atraso de los primeros dos componentes.

PRODUCTOS GENERADOS.

- 6.10 **Logros**. Se han generado hasta el momento los producto esperados en los componentes 1 y 2, de acuerdo a los documentos y marco lógico del proyecto: (i) una norma; (ii) guías y manuales para su interpretación e implantación; y (iii) página web para divulgación. Incluso se han generado documentos que no estaban originalmente planeados pero que aportan elementos importantes en el plano de interpretación y conocimiento de la norma, como los manuales de interpretación de la norma y los manuales para calcular indicadores de sostenibilidad.
- 6.11 El nivel de documentación existente hasta la fecha es bueno, y suficiente para el proceso de implementación de la norma.
- 6.12 La página web tiene un diseño adecuado para brindar información y conocimiento del proyecto; tiene un buen record de visitas (de acuerdo con el reporte del IH a Mayo del 2006, se han efectuado más de 9,000 “donwloads” de los documentos disponibles en sitio, incluyendo las guías y los manuales) que está promoviendo la diseminación y conocimiento sobre el programa.
- 6.13 **Limitaciones**. Viene en el mismo sentido comentado en el punto anterior. Aún cuando los productos han sido generados con procedimientos técnicos adecuados y han sido consensuados y discutidos, su verdadera efectividad (en términos de los objetivos del proyecto) solo podrá probarse cuando inicie la fase de implementación con las PYMES.
- 6.14 Esto es válido tanto para los documentos como para las acciones de mercadeo que se han desarrollado. La efectividad de la página web así como de las acciones de comunicación e incluso de relaciones públicas, finalmente demostrarán su

efectividad en el tanto hayan logrado generar expectativas de participación que se conviertan en inscripciones de PYMES al programa.

- 6.15 La implementación lineal que se ha seguido en el proyecto (finalizar componentes 1 y 2 para iniciar entonces el 3) se desdobra en un riesgo importante en el tanto no se puede anticipar la efectividad real de los instrumentos antes de que el proyecto finalice. En otras palabras, debe asumirse que el proyecto finalizará con el mismo nivel de riesgo dado que no se prevé que exista el tiempo suficiente para plantear medidas de mitigación.
- 6.16 Suponiendo que el programa se extienda hasta el 2007, por el poco tiempo disponible no es práctico ni recomendable establecer procesos de ajuste de la norma y documentos conexos porque esto retrasaría la línea de ejecución global y la consecución final de objetivos y metas. La sugerencia es que el proyecto finalice utilizando los instrumentos en su forma actual, es decir, que las propuestas de cambios o ajustes que pudieran identificarse como necesarias durante el proceso de implementación, se realicen después del 2007, es decir, después de que finalice el período de extensión del proyecto.
- 6.17 Debe quedar perfectamente claro en los documentos de proyecto que con este procedimiento se está asumiendo el riesgo de no alcanzar, total o parcialmente, los objetivos planteados en el proyecto, como consecuencia de aspectos que podrían no haber sido considerados en las fases de diseño de la norma, las guías, los manuales, y las acciones de mercadeo.

ADMINISTRACIÓN

- 6.18 **Logros.** El programa se ha administrado con la estructura prevista para efecto: una unidad ejecutora que ha funcionado con el apoyo del IH, un director de proyecto, y los diferentes comités que ya se han mencionado.
- 6.19 La Unidad ejecutora ha demostrado capacidad para manejar un proyecto de estas dimensiones, no solo en lo complejo que resulta manejar un proyecto en la dimensión geográfica de Brasil, sino que además por la cantidad y complejidad de los diferentes actores involucrados o que fue necesario involucrar para la ejecución.
- 6.20 En términos de administración general la unidad ejecutora ha presentado los informes de seguimiento y ha mantenido archivos ordenados tanto en aspectos administrativos como de aspectos técnicos. Para efectos de esta evaluación se ha tenido acceso a esta información, corroborando que es lo suficientemente completa para dar seguimiento a lo ejecutado hasta el momento.
- 6.21 El sistema general de administración de actividades se basó en la contratación de consultores para el desarrollo de las tareas programadas. En este apartado se logró la conformación de un grupo de consultores (no consultores independientes) para desarrollar todas las actividades de los componentes 1 y 2. La conformación de un grupo que logra trasladar curvas de aprendizaje y lecciones aprendidas de una actividad a otra, en la secuencia programada, representa una ventaja para el proyecto porque transfiere y acumula conocimiento de una manera integral, de lo

que cada etapa se beneficia de las experiencias desarrolladas en la predecesora. En este sentido esta forma de administración puede valorarse como positiva para el proyecto.

- 6.22 **Limitaciones.** El sistema de conformación de grupos de consultores tiene también un lado negativo, sobre todo cuando el grupo se integra en forma homogénea y repetitiva. El riesgo de contratar los mismos consultores integrando grupos de trabajo para atender diferentes actividades de un proyecto hace que aumente el riesgo de que los errores o debilidades en el desarrollo de una actividad, no sean detectados o identificados en la próxima actividad en la que participan.
- 6.23 El concepto de grupo de trabajo fue una decisión correcta para un proyecto de esta naturaleza. Aunque en estos momentos es difícil de evaluar, posiblemente los resultados se hubieran enriquecido aún más utilizando diferentes consultores en las diferentes etapas del proyecto, manteniendo uno o dos de los que participaron en la actividad predecesora como parte del proceso de transferencia del conocimiento.
- 6.24 En torno a la contratación de consultores se evidencia falta de control en torno a las actividades realizadas. Los términos de referencia utilizados son en la mayoría de los casos genéricos; los grupos se conformaron sin que existiera claridad en torno a los resultados específicos que se esperaba de cada consultor. No hay evidencias de estudios previos de funcionalidad ni cargas de trabajo ni actividades específicas asignadas a cada uno de los consultores dentro del equipo. En general la unidad ejecutora podía evaluar el resultado del equipo con base en los productos generados, pero la falla de control (es decir, la ausencia de términos de referencia bien específicos) no le permitió una evaluación detallada de cada uno de los consultores contratados con base en su ejecutoria individual.
- 6.25 De esta manera las contrataciones de algunos consultores se hicieron repetidamente durante casi dos años sin que exista registro individualizado de la labor, productividad y pertinencia de su trabajo particular como miembro de un equipo. Incluso se utilizó, para algunos consultores, la figura de la ampliación de contrato para atender nuevas actividades del proyecto, distintas para las que fueron originalmente contratados.
- 6.26 En términos de manejo presupuestario es evidente el desfase ocurrido en los componentes 1 y 2 del proyecto, mismo que ya ha sido comentado en este documento. Si bien es aceptable que la decisión por el diseño de una norma nueva para Brasil cambió la perspectiva del proyecto y provocó desfases en la implementación, no se han podido encontrar evidencias que permitan justificar la diferencia tan elevada de costo proyectado y final de las actividades 1 y 2.
- 6.27 Aparte del aumento de costo, la situación refleja falta de control estratégico en la administración de los fondos del proyecto. Prácticamente la situación se detecta tardíamente cuando está prácticamente terminada la primera fase del proyecto (componentes 1 y 2) y se ha consumido cerca del 95% de los fondos de contraparte, dejando al descubierto los fondos necesarios para el componente 3.
- 6.28 Ligado a toda esta situación se detecta que no ha existido un buen sistema de indicadores de marco lógico que permitiera el monitoreo claro del avance de las

actividades en función de los objetivos y metas finales del proyecto. Los informes de avance presentados por la unidad ejecutora son ampliamente descriptivos de las actividades realizadas y resultados parciales, pero no están estructurados de manera que permitan monitorear los indicadores del marco lógico o los resultados y objetivos del proyecto.

- 6.29 Un sistema de esta naturaleza debe ofrecer información útil y oportuna para la toma de decisiones y estar a disposición del público en general. Tal sistema aparte de ser una pieza clave para guiar el trabajo de la unidad ejecutora, permitiría aumentar los niveles de confianza y conocimiento sobre los avances del proyecto entre todos los actores interesados.
- 6.30 Finalmente no se han encontrado evidencias de que el programa haya avanzado en el tema de la sostenibilidad de operaciones a futuro mediante generación de ingresos propios. El programa todavía no genera ingresos de lo que se desprende que esta parte de la administración del proyecto no ha sido desarrollada aún. Hasta ahora se sigue contando con el aporte de organismos interesados que han adoptado la posición de “socios”, como EMBRATUR y SEBRAE.

EJECUCIÓN OPERATIVA.

- 6.31 **Logros.** La aplicación del programa en la PYMES se está haciendo sobre demanda agregada, es decir sobre grupos empresariales con intereses comunes en un destino o espacio geográfico determinado. Esto se considera muy positivo para un programa de esta naturaleza no solo porque facilita el proceso de implementación mismo, sino porque se espera que genere sinergias entre los empresarios, mejorando los procesos de apoyo y transferencia de conocimiento y experiencias entorno a aspectos de sostenibilidad y buenas prácticas.
- 6.32 Estos sistemas basados en grupos empresariales pueden llegar a generar asociatividad, y hasta plataformas de servicios y apoyo gestionadas directamente por grupos empresariales con intereses comunes.
- 6.33 **Limitaciones.** Se echa de menos a lo largo del proyecto la ausencia de análisis turísticos que acompañen la ejecución misma. Para este apartado resulta crítico dado que la implementación por destino, tal y como se menciona en el punto anterior, requiere conocimientos sobre el estado de las variables de oferta, demanda, atractivos y competitividad en general.
- 6.34 Es recomendable que la **asistencia técnica** directa a la PYMES incorpore elementos iniciales o fundamentales relacionados con la situación turística en cada uno de los destinos. Diferentes situaciones encontradas pueden llevar a la necesidad de adaptación sobre el mismo proceso de implementación.
- 6.35 Para el manejo de los talleres iniciales en cada uno de los destinos seleccionados sería recomendable entonces que el análisis para la implementación en cada destino pase, aunque sea someramente, por los siguientes aspectos:
- i **Entorno:** (i) Demanda turística; (ii) Oferta turística; (iii) Atractivos; (iv) Planes existentes; (v) gestión local

- ii **Manejo de negocio:** (i) el concepto y diseño de producto (ii) la prestación del servicio; (iii) el precio (iv) la distribución; (v) la promoción; (vi) el control social y ambiental de la operación de las empresas; y (vii) Asociatividad empresarial bajo enfoque de negocio.
 - iii **Comercialización :** (i) determinación de servicios, (ii) costo global, (iii) fijación de precios al público, (iv) manejo de comisiones “mark-up”, (v) manejo de tarifas “rack”, (vi) control de calidad, (vii) servicio post venta, (viii) estrategias de negociación.
- 6.36 La aplicación de la norma así como los manuales de buenas prácticas se favorecerá en el tanto puedan integrarse a los procesos que normalmente desarrollan las PYMES. Para esto los análisis antes mencionados podrían ser útiles y prácticos porque generarían elementos de información necesarios para lograr una intervención exitosa en el modelo

Anexo 1: Cuadro Resumen de resultados positivos, problemas, limitaciones y recomendaciones.

A. Resultados positivos	
1.	Se han generado los productos esperados en los componentes 1 y 2, de acuerdo al marco lógico y los documentos del proyecto: (i) una norma técnica para empresas de hospedaje; (ii) guías y manuales para su interpretación e implantación; y (iii) una página web para divulgación.
2.	El programa creó un Cuaderno de Indicadores para empresas que se sometan al proceso de adopción de buenas prácticas, junto con un manual para su interpretación. Esto, junto con el manual de buenas prácticas socio culturales, representa tres productos adicionales a los cuatro originalmente solicitados por el Marco Lógico y los documentos de proyecto en el Componente 1.
3.	El programa está siendo desarrollado en conjunto con una serie de actores y partes interesadas, contribuyendo a la construcción colectiva del conocimiento y al acercamiento de posiciones en torno a la visión ambiental, social y económica del desarrollo turístico brasileño.
4.	Se conformó un grupo de consultores (y no consultores independientes) para desarrollar todas las actividades de los componentes 1 y 2, logrando trasladar curvas de aprendizaje y lecciones aprendidas de una actividad a otra, en la secuencia programada. Esto representa una ventaja para el proyecto porque transfiere y acumula conocimiento de una manera integral, en la que cada etapa se beneficia de las experiencias desarrolladas en la etapa anterior.
5.	La aplicación del programa en las PYMES se hace sobre demanda agregada, es decir sobre grupos empresariales con intereses comunes en un destino turístico determinado. Este cambio es positivo porque facilita el proceso de asistencia y crea sinergias locales en relación al proyecto, e importantes ahorros en los costos de la implementación por cada empresa (donde se ha pasado de un estimado inicial de US\$8,000 empresa, a un costo estimado por empresa de US\$5,460).
6.	El IH ha presentado a la consideración del Banco un programa de ajuste y extensión del programa hacia el 2007, con una nueva asignación de presupuesto mediante el cual se pretende cumplir no solo con las actividades programadas inicialmente, sino que también con los objetivos y metas del proyecto: (i) 370 consultores y 30 auditores calificados; (ii) 400 empresas que reciben asistencia técnica.
7.	El programa se ha administrado con la estructura prevista para efecto: una Unidad Ejecutora que ha funcionado con el apoyo del IH, un director de proyecto, y diferentes comités.
8.	La Unidad Ejecutora ha demostrado capacidad para manejar un proyecto de estas dimensiones, no solo en lo complejo que resulta por la dimensión geográfica de Brasil, sino además por la cantidad y complejidad de los diferentes actores involucrados, más los actores que fue necesario involucrar para la ejecución.

B. Problemas
<p>1. El proyecto tiene un desfase importante con respecto al Componente 3, que se ha producido porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. se empleó más tiempo del originalmente considerado en el desarrollo de las dos primeras fases del proyecto, es decir, el desarrollo de la norma y el desarrollo de las capacidades para utilizar esa norma, a raíz de un cambio en el enfoque del proyecto⁷. b. La representación del Banco en Brasil congeló desembolsos durante varios meses hasta tanto no aclarar una serie de dudas en cuanto al manejo administrativo del proyecto. c. Establecer consenso en el plano del Consejo Brasileño de Turismo resultó ser más complicado de lo esperado, posiblemente debido a la gran cantidad de actores, con diferentes visiones, que están relacionados con este tema en Brasil.
<p>2. Las contrataciones de algunos consultores se hicieron repetidamente durante casi dos años sin que exista registro individualizado de la labor, productividad y pertinencia de su trabajo particular como miembro de un equipo. Incluso se utilizó, para algunos consultores, la figura de la ampliación de contrato para atender nuevas actividades del proyecto, distintas para las que fueron originalmente contratados. Esto representó una anomalía administrativa que fue reconocida y posteriormente corregida por la Unidad Ejecutora.</p> <p>La situación podría ser producto de la utilización de términos de referencia muy genéricos al inicio del proyecto, sin que el FOMIN ni la Unidad Ejecutora procedieran a modificarlos con mayor especificidad. Por ejemplo, se conformaron grupos de trabajo sin estudios previos de funcionalidad del equipo, cargas de trabajo de los consultores y actividades específicas asignadas a cada uno de los consultores dentro del equipo.</p>
<p>3. Al momento de esta evaluación solo se ha avanzado en unos 10 destinos donde se han formado grupos de empresas (82) con las cuales se ha efectuado contratos de asistencia técnica.</p>
<p>4. Si bien la ejecución financiera de los fondos del BID se encuentra en un nivel de ejecución razonable, ese no es el caso de la ejecución de los fondos de contrapartida, los cuales han sido prácticamente agotados sin que se haya llegado a un buen nivel de ejecución del Componente 3, por las mismas razones descritas en el punto 1 de este Cuadro B.</p>
<p>5. Aparte del aumento de costo, la situación refleja cierto grado de falta de control estratégico en la administración de los fondos del proyecto, tanto por parte del FOMIN como por parte de la Unidad Ejecutora. La situación se detectó tardíamente, cuando estaba prácticamente terminada la primera fase del proyecto (componentes 1 y 2) y se ha consumido cerca del 95% de los fondos de contraparte, dejando al descubierto los fondos necesarios para el componente 3.</p>

⁷ Cambio surgido de la consultoría de Amos Bien, quien sugirió pasar por todo un proceso de desarrollo de una norma brasilera de sostenibilidad turística, lo cual implicaba trabajar con más instituciones de lo previsto inicialmente.

C. Limitaciones	
1.	El desfase actual no puede corregirse, simplemente puede paliarse ajustando la línea de ejecución, es decir, ampliando el plazo de ejecución.
2.	La verdadera efectividad de los productos generados, en términos de los objetivos del proyecto, solo podrá probarse cuando la norma se implemente, es decir cuando avance la fase de implementación con las PYMES. Esta incertidumbre representa un riesgo para el cumplimiento de los objetivos globales del proyecto.
3.	Si bien todos los documentos producidos presentan buenas características de calidad (en términos de presentación, grado de practicidad, forma de escritura, etc.); la calidad en función de la utilidad que las empresas turísticas puedan obtener para la interpretación e implantación de la norma como factor de mejoramiento de las características de su negocio, y en la mejora de su competitividad, no se podrá medir sino hasta el final del proyecto.
4.	No hay manera de determinar si el tiempo y los recursos empleados hasta el momento se justifican en función de los objetivos del proyecto, hasta tanto no se avance con las actividades directamente relacionadas con las PYMES.
5.	Los resultados obtenidos de 166 consultores capacitados y 82 empresas que han recibido asistencia técnica subsidiada para aplicar normas y prepararse para una auditoría, están muy por debajo de la meta esperada del proyecto de 400 consultores y 600 empresas respectivamente, debido a los atrasos indicados en el punto 1 del Cuadro B (Problemas).
6.	Se echa de menos a lo largo del proyecto análisis turísticos que acompañen la ejecución misma. Para la implementación por destino, esto es crítico pues se requiere conocimientos sobre el estado de las variables de oferta, demanda, atractivos y competitividad en general para medir efectivamente el avance de la PYMES hacia la sostenibilidad.
7.	La propuesta de ampliación de plazo presentada por la Unidad Ejecutora debe explicar mejor cómo garantizar que el conjunto de empresas haga los aportes requeridos, y cómo se dará seguimiento y se documentará tal aporte en el proyecto. Siendo ahora el aporte del proyecto de US\$2.730 por empresa (US\$1.092.060 dividido entre 400 empresas), cada una de las 400 PYMES interesadas en participar debería aportar una cantidad igual (US\$2.730) para cubrir el restante 50% y llegar con ello al costo real de US\$5.460 ⁸ .
8.	Ni el FOMIN ni la Unidad Ejecutora han desarrollado un buen sistema de evaluación de indicadores de marco lógico que permitiera el monitoreo claro del avance de las actividades en función de los objetivos y metas finales del proyecto. Los informes de avance son descriptivos pero no están estructurados de manera que permitan monitorear los indicadores del marco lógico o los resultados y objetivos del proyecto.
9.	El programa no ha avanzado en el tema de la sostenibilidad de operaciones a futuro mediante generación de ingresos propios. El programa todavía no genera ingresos de lo que se desprende que esta parte de la administración del proyecto no ha sido desarrollada aún.

⁸ Este monto es muy inferior a los US\$8.000 por empresa que se estimó originalmente en el proyecto según el memorando a los donantes, lo cual representa un logro importante de la Unidad Ejecutora.

D. Recomendaciones
1. El FOMIN debe liberar los fondos y avanzar con la ejecución del Componente 3 para aprovechar toda la inversión realizada hasta el momento. Se debe avanzar utilizando los instrumentos en su forma actual (norma, manuales, etc.) a pesar de las limitaciones apuntadas en el Cuadro C anterior (Limitaciones).
2. Debe haber un compromiso por evaluar la pertinencia y efectividad de la norma y de las guías y los manuales durante esta etapa de implementación en el contexto de las PYMES. Dado que estos instrumentos no pueden ser evaluados a priori en cuanto a su efectividad, debe existir el compromiso de documentar todos los factores positivos y negativos que generen información útil para la evaluación final del proyecto.
3. Dado el gran número de actores involucrados es necesario anticipar esta situación y tomar las previsiones del caso para asegurar que el proyecto pueda terminar en el nuevo plazo determinado (Diciembre del 2007) y no sucedan nuevos atrasos (como en Comps. 1 y 2).
4. Los términos de referencia para la contratación de consultores deben ser muy específicos. La instalación de grupos de trabajo para un abordaje matricial, debe hacerse a partir de análisis de funcionalidad, pertinencia de cada especialista, análisis de cargas de trabajo y los resultados esperados de cada consultor. La Unidad Ejecutora debe poder evaluar tanto el resultado del equipo, como la labor de cada consultor de forma individual.
5. Para continuar con el programa, debe haber un compromiso explícito por concentrar el mayor esfuerzo humano y de presupuesto en tres actividades principales: (i) la calificación de consultores y auditores hasta alcanzar la meta de 400; (ii) la inscripción de empresas activas en el programa hasta alcanzar la meta de 600; (iii) la asistencia técnica en empresas hasta alcanzar la meta de 400.
6. Es recomendable que la asistencia técnica directa a las PYMES incorpore elementos iniciales o fundamentales relacionados con la situación turística en cada uno de los destinos. Diferentes situaciones encontradas pueden llevar a la necesidad de adaptación sobre el mismo proceso de implementación.
7. La propuesta de ampliación de plazo considera la aplicación de US\$367,000 (recursos de contraparte local) en diferentes acciones de mercadeo como participación en Ferias, visitas a operadores internacionales y promoción del programa. Se recomienda que estos recursos sean reasignados en el diseño y ejecución de acciones para generar demanda por asistencia técnica y garanticen la cantidad de PYMES que el programa requiere de cara al 2007. Esto ayudaría a disminuir el riesgo sobre el nivel de demanda del programa, y nivelaría el aporte de fondos (FOMIN vs. LOCAL) en la ejecución de la asistencia técnica y la aplicación de la norma. Aunque los fondos de mercadeo se ubican en el Componente 1, su aplicación en funciones de generación de demanda para el Componente 3 equipararía los US\$746,179 que aportan los fondos FOMIN. Esta equiparación reflejaría la misma distribución porcentual del presupuesto original (FOMIN US\$900,000; LOCAL US\$800,000) que de alguna manera reflejaba a su vez una distribución equitativa del riesgo sobre esta actividad.
8. Debe implementarse un sistema de indicadores que permita obtener información útil y oportuna para la toma de decisiones y estar a disposición del público en general. Así se tendría una pieza clave para guiar el trabajo de la Unidad Ejecutora, que aumentaría la confianza y conocimiento sobre los avances del proyecto entre los actores interesados.