

Evaluación Específica de Operación y Resultados
Fondos III y IV Ramo General 33
Ejercicio Fiscal 2016

Dirección de Fomento Económico y Turismo



F014
Desarrollo Turístico



RESUMEN EJECUTIVO

La presente Evaluación Específica de Operación y Resultados del Programa Presupuestario **F014 Desarrollo Turístico**, es resultado de un análisis de gabinete y de campo, con base en información proporcionada por la Dirección de Fomento Económico y Turismo del Municipio de Centro, Tabasco, así como información de otras fuentes que permitieran contextualizar el desempeño de la Unidad Responsable.

Se consideraron los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y se desarrollaron reactivos propios a fin de realizar la evaluación de todos los temas contenidos en los términos de referencia para la evaluación específica de operación y resultados de programas presupuestarios del Ayuntamiento de Centro, Tabasco, que contaron con financiamiento de los Fondos III y IV del Ramo General 33, ejercicio fiscal 2016, cuyos hallazgos se resumen de la siguiente forma:

Planeación.

Dentro de la evaluación realizada a este Pp se determinó que la administración pública municipal cuenta con un marco jurídico sólido y consistente para la implementación del PbR- SED, a pesar de ello, no se tiene la madures suficiente para aplicar la metodología de marco lógico para realizar una planeación estratégica y operativa eficiente de este programa.

No está definido el problema. Se debe definir la problemática observada en el municipio para la implementación de un programa de desarrollo turístico. Esta puede estar determinada por la baja afluencia de visitantes, un promedio bajo en la estancia de los visitantes, desaprovechamiento de la infraestructura turística, poca promoción turística, personal del sector turismo con bajas capacidades, inseguridad pública, productos turísticos obsoletos, desvinculación entre el sector empresarial y gubernamental, etcétera.

En el análisis de la documentación presentada por la Dirección de Fomento Económico y Turismo, se halló un diagnóstico situacional, descrito en el PMD 2016-2018, el cual es muy escueto, de igual forma se encontró dentro del PLED 2013-2018 un breve diagnóstico del sector. Para complementar el diagnóstico es prioritario definir el problema que se va a atender, la población objetivo y sus características, a partir de ello se debe especificar con que se cuenta y cuáles son sus deficiencias; qué nos hace falta.

Debido a que no se cuenta con una MIR, no existe propósito que comparar con los programas sectoriales. Se recomienda elaborar la MIR del programa presupuestario.

A su vez, el programa cuenta con un documento que sugiere ser el programa de trabajo anual, el cual es publicado en el periódico oficial del estado trimestralmente, es integrado por la unidad



responsable del programa y validado colegiadamente en el seno de la comisión de Planeación del Honorable Cabildo. El POA es conocido por todos los actores que intervienen en el proceso dado que este es difundido por la Dirección de Programación para su evaluación y adecuación necesaria. El proceso de integración del POA está fundamentado en el Reglamento de la Administración Pública Municipal, donde la Dirección de Programación a través de la Subdirección de Planeación tiene la atribución de coordinar junto con las dependencias del Gobierno Municipal la evaluación del Programa Operativo Anual, así como elaborar el informe trimestral de adecuaciones al mismo. Se recomienda generar un lineamiento más explícito, que contenga formatería estándar para la elaboración del Programa Operativo Anual a fin de homogeneizar la entrega de la información por parte de las áreas responsables del programa presupuestario, el cual debe contener los objetivos y estrategias, la calendarización de las acciones, la unidad de medida, los montos presupuestados para su ejecución, así como las unidades administrativas responsables.

El programa de F014 Desarrollo Turístico es complementario del Programa Especial de Turismo 2013-2018 implementado por la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Gobierno del Estado, que tiene como uno de sus objetivos “Fortalecer las acciones y estrategias que generen el desarrollo de productos y servicios ordenados y sustentables de la actividad turística de manera integral en el estado de tabasco”. Se encontró, además, que no se han realizado evaluaciones al programa. Y no se presentó una MIR, por lo que se requiere el análisis del problema mediante la metodología de MML.

En el ámbito del siguiente nivel de gobierno, se observó que el programa se vincula a los objetivos Programa Sectorial 2013 – 2018, Programa Especial de Turismo 2013 - 2018; y de los objetivos del PLED 2013-2018 3.22 al 3.25 en los que se busca actualizar el marco normativo, desarrollar infraestructura turística y servicios, incrementar la profesionalización de los de servicios turísticos y posicionar a Tabasco como un producto turístico competitivo a nivel nacional e internacional.

El PMD 2016-2018 en el Programa 7. Generando Igualdad de Oportunidades, establece la voluntad política de transversalizar las acciones del gobierno municipal con lo que se garantiza que todos las obras y acciones que se ejecuten lleguen en igualdad de condiciones a mujeres y hombres, sin embargo, en el análisis de la documentación presentada para la ejecución de proyectos no se mencionan a los beneficiarios según género, en ninguno de los documentos que conforman el expediente. Por ello, se debe definir la equidad de género en el ámbito laboral de las actividades del sector turístico.

De acuerdo al cierre del Estado Presupuestal 2016, se pudo verificar que el presupuesto del programa permite desglosar por tipo de gasto (de operación, mantenimiento y capital) y por concepto del objeto del gasto. Al cierre del ejercicio el estado del ejercicio presupuestal era:



Capítulo del gasto	Tipo de gasto (mdp)			
	Total	Operación	Mantenimiento	Capital
Total	11.36	11.16	0.00	0.20
1000	8.93	8.93	0.00	0.00
2000	0.63	0.63	0.00	0.00
3000	1.54	1.54	0.00	0.00
4000	0.06	0.06	0.00	0.00
5000	0.20	0.00	0.00	0.20

Fuente: Estimaciones propias con datos del Cierre Presupuestal 2016

Del total de los recursos invertidos en el programa el 98.2% se destina a la operatividad del servicio y 1.8% de estos se aplican en bienes de capital, por considerarse una actividad que no ofrece beneficios directos ni construcción de obras y son actividades administrativas para el fomento del sector turístico, no se realizan actividades de mantenimiento.

Por concepto del gasto, 78.6% del presupuesto del programa se destina al pago de servicios personales, capítulo 1000; 5.5 se aplican al capítulo 2000 materiales y suministros, 13.5 por ciento para servicios generales y 2.3% se ejerce en gastos el capítulo 4000 y 5000. Gracias a que esta información se genera mediante sistema, es posible elaborar un reporte que permite la identificación de acuerdo a los criterios establecidos por el CONEVAL. Asimismo, es importante vincular estos costos a los componentes del programa presupuestario para determinar el costo de la producción de bienes y servicios.

Es importante señalar que existe el programa presupuestario F008 Apoyo Turístico el cual parece ser ejecutado por la Coordinación de Turismo dependiente de la Dirección de Fomento Económico y Turismo, sin embargo, en el Reglamento interno de la Administración Pública Municipal no aparece dicha unidad administrativa. El gasto ejercido en este programa es de 1.5 millones de pesos y son gastos de operación de la Coordinación de Turismo, por lo que habría que valorar si se puede incluir en el Pp F014 Desarrollo Turístico.

En el estado presupuestal de cierre 2016, se observó que para su ejecución se contó con recursos de tres fuentes de financiamiento: 60.4% de Participaciones que equivalen a 11.36 mdp, 37.82 fueron recursos propios y 1.76 provienen del Ramo 33 Fondo IV.

Fuente De Financiamiento	Momentos Presupuestales						Porcentaje Ejercido
	Inicial	Modificado	Comprometido	Devengado	Ejercido	Disponible	
Total	7.97	11.36	11.36	11.36	11.36	0.00	100.00
Participaciones	4.70	6.86				0.00	
Recursos Propios	3.27	4.30	4.30	4.30	4.30	0.00	
Ramo 33 Fondo IV	0.00	0.20	0.20	0.20	0.20	0.00	1.76

Fuente: Estimaciones propias con datos del Cierre Presupuestal 2016



Cobertura y Focalización.

La falta de capacidad para definir el problema y su magnitud, y la indefinición de los beneficiarios potenciales impiden establecer estrategias de cobertura y focalización, es indispensable realizar un diagnóstico que contenga los elementos antes mencionados para que a partir de ellos se realicen las estrategias de cobertura y focalización.

De acuerdo con el PMD 2016-2018, el programa pretende impulsar el desarrollo del sector turístico en el ámbito municipal, son de su competencia todos los establecimientos que se encuentren dentro de su territorio, constituyéndose este en su área de cobertura. Es necesario que la unidad responsable de la operación de este programa elabore un programa donde se plasme a la población objetivo en cuanto a la generación de empleos en el sector turístico, el impulso de productos turísticos, o a población demandante de servicios turísticos; es necesario incluir los plazos para su revisión y actualización.

La unidad administrativa responsable del proyecto cuenta con 7 procedimientos para promoción y fomento del turismo, para la gestión de proyectos relacionados con el turismo. Se recomienda hacer más específicos los procedimientos para la gestión de apoyos y proyectos, establecer formularios que permitan su estandarización, difundirlos públicamente.

El Pp cuenta con un programa operativo anual, pero este no permite dar el seguimiento físico o financiero del mismo, más bien es un informe de actividades del periodo. Para el seguimiento físico y financiero del programa presupuestario municipal se cuenta con sistemas informáticos que permiten el seguimiento y control de sus avances físico y financiero, los cuales son administrados por la Contraloría Municipal. Mediante estos se genera mensualmente el reporte con la información de los momentos contables del presupuesto desde el SIAM, el cual se descarga mensualmente de la base de datos del SIAM, así mismo la unidad responsable del proyecto captura los avances físicos en el SICAFI, todo esto implica un proceso descrito en el manual de procedimientos de la Contraloría Municipal. Se requiere complementar la evidencia, y se deja como una recomendación mejorar los canales de comunicación para evitar falta de información que justifique la existencia de los sistemas.

Los planes de trabajo anuales tienen dos características establecidas, las cuales son resultados de ejercicios de planeación, al estar integrados en el acuerdo mediante el cual se aprueban los Programas Presupuestarios, y Programa Operativo Anual (POA), publicados el 16 de enero de 2016. Por otra parte, en el PMD 2016-2018, se establece como meta establecer un programa de promoción turística para incrementar el promedio de permanencia del visitante en al menos un día. Aun cuando se ha asignado una calificación satisfactoria en este rubro, es necesario señalar que si bien es cierto en los POA's se mencionan las metas, éstas son las alcanzadas en el periodo de referencia del documento, y no las programadas para el ejercicio, además se presentan en forma descriptiva y no se comparan con lo programado, toda vez que este dato no existe, con lo



cual se dificulta el seguimiento de las acciones del programa. Se recomienda redefinir el Programa Operativo Anual.

Considerando que el programa consiste en la gestión de proyectos o de eventos y los beneficiarios son invitados mediante convocatorias o concertación directa, se observó que existen protocolos no documentados con al menos dos de las características propuestas por el CONEVAL. Se recomienda incluir dentro de los procedimientos de gestión y promoción de actividades del sector turismo, los mecanismos a través de los cuales los prestadores de servicios pueden incorporarse a dichos programas; así mismo se deben considerar los mecanismos para incorporar a las asociaciones civiles e iniciativa privada en eventos de promoción turística.

Operación, control y seguimiento.

Por otra parte, la operación que realiza el Dirección de Fomento Económico y Turismo al Pp F014 Desarrollo Turístico, de acuerdo a lo observado en los indicadores de gestión publicados en la página de transparencia del municipio, son solo actividades de eventos realizados por dicha dirección, solo se llevó a cabo un proyecto de inversión y fue para compra de mobiliario. El seguimiento y control es realizado por la contraloría municipal a través de dos procedimientos específicos para ello.

La administración municipal cuenta con una unidad administrativa responsable de la contratación de proveedores para la ejecución del Programa Presupuestario F014 Desarrollo Turístico. Se requiere anexar a los documentos mencionados los apartados del periódico oficial o gaceta municipal, donde se valide la publicación de dichos documentos.

La Subdirección de Promoción y Desarrollo Turístico, enfrenta problemas relacionados a la falta de recursos, tanto propios como Federales, para la inversión en proyectos de fomento al turismo. La falta de una planeación a largo plazo no fomenta la gestión de recursos extraordinarios que sirvan para impulsar y promover el desarrollo turístico, para constituirse como un organismo impulsor del sector, generador de empleos y que fortalezca los indicadores como los días promedio de estancia de los visitantes.

En el proceso de ejecución de las obras y acciones ejecutadas por la administración pública municipal se cuenta con sistemas informáticos que permiten el seguimiento y control del programas presupuestarios en sus avances físico y financiero, los cuales son administrados por la Contraloría Municipal, generando mensualmente el reporte con la información de los momentos contables del presupuesto desde el SIAM, el cual descarga mensualmente de la base de datos del sistema, así mismo la unidad responsable del proyecto captura los avances físicos en el SICAFI, todo esto implica un proceso descrito en el manual de procedimientos de la Contraloría Municipal.



Se requiere complementar la evidencia, y se deja como una recomendación mejorar los canales de comunicación para evitar falta de información que justifique la existencia de los sistemas.

Se consideró que en los manuales de procedimientos se intenta describir cada uno de los procesos que realiza la unidad administrativa responsable para la prestación de sus servicios. Se recomienda incluir en los manuales de procedimientos, los procesos de registro de beneficiarios, así como los mecanismos para dar seguimiento a la atención de las solicitudes de apoyo.

Como se mencionó, en los manuales de procedimientos se intenta describir cada uno de los procesos que realiza la unidad administrativa responsable para la prestación de sus servicios, pero no considera procesos para la selección de beneficiarios y/o proyectos. Por ello, se recomienda incluir en los manuales de procedimientos, los procesos de registro, selección y verificación de los beneficiarios, así como los mecanismos para dar seguimiento a la atención de las solicitudes de apoyo a través de proyectos.

A través del procedimiento Revisión y validación del registro de los avances físicos de las Unidades Administrativas documentado en el Manual de Procedimientos de la Contraloría se establecen los mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones. Se requiere integrar los procesos de seguimiento de ejecución de obras en un solo sistema, ya que la normativa sobrecarga de procedimientos el monitoreo de avance, tanto de gestión como estratégico, y pueden generar discrepancias entre los mismos reportes.

Las aplicaciones informáticas utilizadas para el seguimiento, cumplen con los criterios de evaluación del programa presupuestario y están documentadas en el procedimiento Revisión y validación del registro de los avances físicos de las Unidades Administrativas. Se observó que existen diversas solicitudes de información. Esto es un fenómeno común entre organismos públicos que empiezan a generar sistemas de información a partir de aplicaciones informáticas.

Estos sistemas muchas veces son creados por petición de una unidad responsable con el fin de contar con información que sea de utilidad propia y con las características específicas para sus fines. Sin embargo, no es sano para un sistema sobrecargarse de sistemas. A partir de esto, la realización del POA, de los expedientes técnicos, del llenado del SICAFI, de los registros contables, aunque no son innecesarios, es prudente validar la pertinencia de cada uno de ellos y su posible integralidad.

La **Subdirección de Promoción y Desarrollo Turístico** cuenta con siete procedimientos orientados a la promoción y fomento del turismo, sin embargo, estos son bastante escuetos y no describen con claridad las actividades de cada uno de ellos; los diagramas de flujo son deficientes en fondo y forma. Es necesario desarrollar la MIR a través de la metodología de marco lógico, alineando este producto al PMD 2016-2018, una vez identificados los propósitos y objetivos que dan fundamento a la existencia de la Dirección, integrar los manuales de procedimientos del programa con sus respectivos diagramas de flujo de manera clara y precisa.



Aunque no existen documentos que describan el procesos de ejecución del programa, se encontró de que la unidad responsable del Pp integra expedientes técnicos para la ejecución de proyectos en pro del fomento y promoción turística, los cuales cumplen con los criterios establecidos en las reglas de operación propios de cada fuente de financiamiento, estos se agrupan por etapas del proceso de adquisición de los bienes, que incluyen la presentación ejecutiva, actividades de planeación, programación hasta presentar la documentación de recepción de los bienes requeridos. La evidencia documental no garantiza la correcta aplicación de los lineamientos. Es necesario que el Pp cuente con manuales de procedimientos donde se especifiquen los criterios para la correcta aplicación de los recursos.

Matrices de Indicadores para Resultados

No se encontró evidencia de que se elabore una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Se debe aplicar la MML para generar la MIR correspondiente al programa, considerar la pertinencia de analizar en conjunto con el programa presupuestario F008 Apoyo al Turismo.

Principales Resultados del Pp

No existen evidencias de resultados alcanzados por la unidad responsable del programa presupuestario, en la página de transparencia de internet se publican los indicadores de gestión, pero estos solo son reportes de las actividades realizadas, no se pueden comparar o evaluar porque no existe el documento de programación previa.

A pesar de que el programa no cuenta con una MIR, la Contraloría municipal recolecta la información necesaria para monitorear el desempeño de los programas presupuestarios, realizándolo de manera trimestral, lo que la hace oportuna y actualizada, esta es sometida a procesos de validación por los actores que intervienen en el procedimiento, lo cual le da confiabilidad; esta información se encuentra sistematizada en aplicaciones informáticas, SEDEM, SICAFI y el SIAM. Se deben construir los indicadores de desempeño que sean necesarios para dar seguimiento al programa, o difundir los construidos para tal fin. Una debilidad del programa con relación a los sistemas antes mencionados es que no se dispone de una MIR por lo que no se garantiza una correcta evaluación, y el seguimiento es más sobre la fiscalización de los proyectos.

La administración pública municipal cuenta con procedimientos para dar seguimiento del Pp, mediante los cuales se recolecta información para monitorear su desempeño, los cuales son Revisión y validación del registro de los avances físicos de las Unidades Administrativas y el procedimiento Revisión, integración y entrega del Sistema de Evaluación del Desempeño. Se dispone también de los programas operativos anuales, sin embargo, estos no cumplen con las especificaciones necesarias para dar seguimiento al programa. Es necesario integrar un



documento que describa los indicadores de desempeño y su vinculación con los objetivos del PMD 2016-2018, en otras palabras, es indispensable aplicar la MML para construir la MIR.

La Subdirección de Planeación realiza el seguimiento de los objetivos planteados en el Plan Municipal de Desarrollo y a indicadores de desempeño, sin embargo, para el programa F014 Desarrollo Turístico, no se cuenta con la MIR, por lo que no se pueden documentar resultados.

Se encontró que no se han realizado evaluaciones previas al programa. Se verificó, además, que existen elementos suficientes para garantizar que se realiza un monitoreo del avance físico y financiero del programa a través del SICAFI, en el cual se registran los avances físicos y el SIAM donde se analizan los avances financieros. A pesar de que se realiza un monitoreo, no se encontró evidencia de este sea consistente para todas las áreas que reciben esta información, asimismo, es mejor integrar un solo sistema que permita generar la información para las demás áreas.

El procedimiento lo lleva a cabo la Contraloría Municipal en coordinación con la Subdirección de Evaluación de la Gestión Municipal, y el Departamento de Integración y Sistemas de Información, este se lleva a cabo trimestralmente y se rinden cuentas al Órgano Superior de Fiscalización.

Adicionalmente a este proceso, al inicio de la administración se elaboraba un reporte de avance de los indicadores de desempeño del programa en el POA, sin embargo, para el segundo trimestre la estructura del POA cambio y se presenta como un reporte descriptivo de las acciones realizadas en el periodo de referencia, el POA dejó de ser un instrumento de seguimiento para convertirse en un informe de actividades realizadas. Se deben presentar las evidencias del procedimiento de monitoreo, así como los indicadores de desempeño utilizados para tal fin.

A pesar de que se cuenta con un monitoreo para indicadores de desempeño, no se encontró evidencia documental de que se realice un análisis sobre estos, especialmente en los resultados de estos, la construcción de los indicadores es tan endeble que no permiten tener resultados que sirvan para la toma de decisiones. Por ello se debe construir la MIR, y a partir de los resultados, realizar mesas de trabajo, hasta determinar un documento que sirva de guía para la mejora en la construcción de los indicadores de desempeño, tanto a nivel fin como a nivel propósito.

Como se mencionó en párrafos anteriores, no existe una MIR, por lo que no existe indicador al cual dar seguimiento. Existe un documento denominado POA seguimiento de los indicadores 2016, en donde se presenta el indicador de desempeño "Eficiencia en la administración del programa", la construcción de dicho indicador es muy endeble puesto que pretende evaluar el número de acciones realizadas sobre las programadas, y se plantea como meta a cumplir al menos 80% de ellas. Pero no se especifica cuáles son dichas acciones. No se encontró evidencia de un mecanismo de transparencia. Se recomienda establecer lineamientos o procedimientos específicos para el programa que permitan rendir cuentas a la población, así como ofrecer mayor transparencia de los recursos del programa.



Percepción de los beneficiarios

No se encontró evidencia de que se apliquen instrumentos de medición del grado de satisfacción de los usuarios. Es necesario implementar mecanismos de medición de la satisfacción de los beneficiarios.

Avances de los Aspectos Susceptibles de Mejora

No aplica toda vez que el programa no ha sido evaluado en los ejercicios anteriores.

