



**inevap**  
INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

# **Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión**

**Programa:**

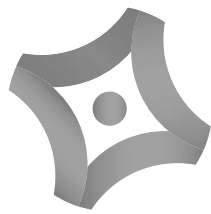
**Desarrollo Regional Turístico Sustentable  
y Pueblos Mágicos**

Secretaría de Turismo del  
Estado de Durango



Programa Anual de  
Evaluación 2018





**inevap**  
INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

# **Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión**

**Programa:**

**Desarrollo Regional Turístico Sustentable  
y Pueblos Mágicos**



Programa Anual de  
Evaluación 2018

Secretaría de Turismo del  
Estado de Durango

Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Programa Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango Blvd. de las Rosas #151  
Fraccionamiento Jardines de Durango  
C.P. 34200  
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Programa Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos 2018, Durango:inevap, 2018.

## Contenido

Siglas y acrónimos.....	4
Glosario .....	4
Introducción.....	6
Justificación y alcance de la evaluación .....	6
Descripción del programa.....	7
Evaluación.....	9
1. Principales procesos de la intervención.....	9
2. Calidad de la gestión de la intervención .....	10
Análisis FODA.....	18
Fortalezas .....	18
Oportunidades .....	18
Debilidades.....	18
Amenazas.....	19
Propuesta de recomendaciones y observaciones .....	20
Referencias.....	21
Anexos .....	22
Anexo 1. Principales procesos de gestión del programa.....	22
Anexo 2. Cadena de Resultados del programa .....	30
Anexo 3. Propuesta de recomendaciones y observaciones.....	31
Anexo 4. Cédula de la Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos	32
Anexo 5. Apuntes sobre la competitividad del sector turístico.....	34
Anexo 6. Propuesta de indicadores .....	37

## Siglas y acrónimos

<b>DIDPROT</b>	Dirección de Infraestructura y Desarrollo de Producto Turístico
<b>ICTEM</b>	Índice de Competitividad Turística de los Estados de México
<b>Inevap</b>	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
<b>MIR</b>	Matriz de Indicadores para Resultados
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>PAE</b>	Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango
<b>PED</b>	Programa Estatal de Desarrollo
<b>Proderetus</b>	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable
<b>Prodermágico</b>	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos
<b>ROP</b>	Reglas de Operación
<b>SECOPE</b>	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de Durango
<b>SECTUED</b>	Secretaría de Turismo del Estado de Durango de Durango
<b>SECTUR</b>	Secretaría de Turismo
<b>SFA</b>	Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Durango
<b>TTCI</b>	Tourism and Travel Competitiveness Index
<b>WEF</b>	World Economic Forum

## Glosario

### Diagnóstico

Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.

### **Evaluación**

Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

### **Hallazgo**

Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.

### **Indicadores**

Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.

### **Propuesta de recomendaciones y observaciones**

Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.

## Introducción

Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (Prodermágico) es un programa particular principalmente por dos razones: en primer lugar, porque su apoyo es un subsidio para la ejecución de proyectos en materia de turismo que las entidades federativas y/o municipios proponen; en segundo lugar, porque se trata de un Programa multigubernamental que favorece la concurrencia de recursos entre la Federación y los estados. Frente a estas características, la presente evaluación se concentra en **valorar la calidad de la gestión operativa del Programa desde la perspectiva subnacional, es decir, a partir de los requerimientos que las entidades federativas, en particular el estado de Durango, deben cumplir para alcanzar los resultados comprometidos por el Prodermágico.**

Al mismo tiempo, **esta evaluación sigue los lineamientos y preguntas guía de toda evaluación de desempeño con énfasis en la calidad de la gestión del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap).** Estas preguntas guía se enfocan en evaluar la pertinencia, eficiencia y eficacia de los procesos de gestión del Programa.

Para responder tales preguntas de evaluación, la documentación del Programa se complementa mediante del acercamiento con los ejecutores de este. De esta manera, la evaluación busca explicar la brecha entre los resultados alcanzados y los objetivos comprometidos por el Prodermágico a nivel local, en torno a las posibles áreas de oportunidad en la gestión operativa.

En síntesis, esta evaluación responde, con criterio y evidencia, a las preguntas sobre la calidad de los procesos de la gestión operativa del Programa y su alineación hacia el logro de los resultados esperados por la población.

Sobre esta línea, la evaluación aborda estos aspectos a través de 2 secciones, seguidas de un análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la intervención, para terminar con una serie de elementos, enmarcados en la Propuesta de recomendaciones y observaciones, cuya atención contribuirá a mejorar la gestión de la intervención en el nivel local.

## Justificación y alcance de la evaluación

El Inevap y la Secretaría de Turismo del Estado de Durango (SECTUED) seleccionaron el Prodermágico con el **objetivo de analizar sus requerimientos en la gestión, así como registrar**



y valorar sus logros y avances, para recomendar vías de mejora de sus resultados y elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos<sup>1</sup>.

La inclusión del Prodermágico en el PAE 2018 se justifica por la prioridad gubernamental de fortalecer el sector turístico del estado<sup>2</sup>, por la importancia presupuestal del Programa y por la conveniencia de optimizar la coordinación entre la Federación y el estado a fin de garantizar los resultados a la población.

La Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión busca identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones a partir del análisis de los requerimientos de la gestión operativa del Programa para llegar a los resultados comprometidos. Los hallazgos de la evaluación exponen los principales factores que explican el desempeño del Programa; así mismo, la evaluación reconoce los logros alcanzados y se concentra en los principales riesgos que pueden limitar el alcance de los resultados.

De esta manera, la evaluación busca generar información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones respecto de la gestión de los recursos y su margen para provocar resultados, así como contribuir a impulsar una cultura de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas.

### Descripción del programa

El Prodermágico es un programa federal a cargo de la Secretaría de Turismo (SECTUR), cuyo objetivo es «contribuir a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística en los destinos turísticos y en las regiones turísticas, mediante la ejecución de obras, servicios relacionados y acciones para el desarrollo sustentable del turismo» (numeral 2.1. de las Reglas de Operación (ROP) 2017 del Prodermágico). Para ello, el Prodermágico entrega un subsidio para la ejecución de proyectos que se alineen con las vertientes del apoyo (numeral 3.5 de las ROP 2017):

- a) Infraestructura y servicios.
- b) Equipamiento turístico.
- c) Creación o fortalecimiento de rutas, circuitos o corredores turísticos e impulso al Desarrollo Regional.

---

<sup>1</sup> Esta evaluación se fundamenta en el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango (PAE) 2018 del Inevap publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango No. 23 de fecha 22 de marzo de 2018.

<sup>2</sup> Inscrita en el objetivo 5 «Incrementar el desarrollo del sector turístico, mediante la promoción y la ampliación de la infraestructura» de la meta «Desarrollo Económico y Empleo» del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2016-2022.

- d) Mejora, Rehabilitación o Creación de sitios de interés turístico.
- e) Asistencia técnica y servicios relacionados a las obras de los proyectos.

Así como con las siguientes acciones:

- a) Transferencia de Tecnologías<sup>3</sup>.
- b) Acciones en materia de seguridad y protección integral al turista.
- c) Estudios, Diagnósticos e Investigaciones.
- d) Planes y programas de movilidad turística.

Las ROP 2017 definen a la población potencial del Prodermágico como «los destinos turísticos que requieren fortalecer su oferta en las Entidades Federativas, los Municipios, la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales». La población objetivo del Prodermágico se define mediante el cumplimiento de las características descritas en el numeral 3.1 de las ROP 2017.

El Prodermágico se vincula con la estrategia 4.11.2. «Impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico» del objetivo 4.11. «Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país» de la Meta Nacional IV «México Próspero» de Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Además, se alinea con el objetivo sectorial 2 «Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística» del Programa Sectorial de Turismo 2013-2018.

Las entidades federativas y los municipios participan en el Prodermágico a través de la concurrencia de recursos; además, son ellos quienes eligen los proyectos para los cuales se solicita el subsidio federal del Programa, en atención a los requerimientos de este.

Como se precisó al inicio de este documento, en función del alcance y objetivo de esta evaluación, el análisis se concentra en la gestión operativa del Prodermágico a nivel subnacional. Es decir, se reconoce que el Programa es multigubernamental y que el papel de la Federación y del estado merece ser estudiada desde una perspectiva propia.

En cuanto al presupuesto del Programa, para el estado de Durango, el monto del subsidio federal del Prodermágico entregado en 2017 fue de 11,500,000 de pesos, mientras que la aportación estatal fue de 12,000,000 de pesos. La cantidad total se repartió entre los siguientes proyectos:

- Rescate del centro histórico de Nombre de Dios (infraestructura y servicios)
- Paseo del viejo oeste (infraestructura y servicios)
- Transferencia de tecnologías

---

<sup>3</sup> Se refiere a capacitaciones y certificaciones en servicios relacionados con el turismo.

## Evaluación

### 1. Principales procesos de la intervención

#### 1. ¿Cuáles son los principales procesos para operar la intervención?

El presente estudio entiende que los procesos y actores involucrados en la operación del Prodermágico son distintos en función del ángulo y profundidad del análisis que se realice. La evaluación refleja esta premisa y se concentra en los requerimientos de la gestión del Prodermágico desde el punto del estado de Durango.

Según las ROP 2017, la operación del Prodermágico a nivel federal involucra a dos actores principales: la Subsecretaría de Innovación y Desarrollo Turístico (a través de la Dirección General de Desarrollo Regional y Fomento Turístico y/o la Dirección General de Gestión de Destinos) y el Comité Dictaminador del Prodermágico<sup>4</sup>. De igual forma, el mismo documento detalla los procesos operativos del Programa y los ilustra mediante un diagrama de flujo.

En Durango, los procesos necesarios para operar el Prodermágico son diferentes, aunque están vinculados con los procesos de la Federación. En este sentido, a nivel estatal participan la SECTUED<sup>5</sup>, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de Durango (SECOPE) y la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Durango (SFA).

En este punto, es importante mencionar que las ROP 2017 del Prodermágico consideran como instancias ejecutoras a las entidades federativas, por lo que, la SECTUED representa a Durango en la operación de este Programa.

En la documentación estatal del Prodermágico se rescatan los principales procesos que realiza la SECTUED para ejecutar el Programa. Esta información es el insumo del equipo evaluador para configurar el diagrama de flujo, cuya intención es dar una visión más amplia de la operación del Prodermágico en Durango (ver Anexo 1).

Los procesos del Prodermágico en el estado son:

1. Elaboración cartera de proyectos.
2. Obtener autorizaciones (licencias, permisos, etc.) necesarias.
3. Enviar propuestas de proyectos.
4. Presentar propuestas de proyectos en SECTUR.
5. Solventar los requerimientos de información adicional.
6. Solicitar modificación del convenio de coordinación.
7. Completar requerimientos bancarios.

---

<sup>4</sup> Para conocer la conformación y funciones de este Comité, ver los numerales 3.7.4. y 3.7.5. de las ROP 2017 del Prodermágico.

<sup>5</sup> Fundamentalmente a través de la Dirección de Infraestructura y Desarrollo de Producto Turístico (DIDPROT) y la Oficina del Secretario de Turismo.

8. Realizar aportaciones estatales.
9. Realizar transferencias federales.
10. Realizar la licitación de las obras de los proyectos.
11. Realizar la contratación de las obras de los proyectos.
12. Supervisar la ejecución de las obras.
13. Informar la finalización de las obras a la SECTUED.
14. Enviar la documentación de cierre de proyectos a la SECTUR.
15. Reintegrar los recursos federales no devengados.

El ejecutor de cada proceso es diferente; sin embargo, se remarca que su coordinación es vital para la operación del Programa. En el Anexo 1 se hace una valoración general de dichos procesos.

## 2. Calidad de la gestión de la intervención

### 2. ¿El programa parte de un proceso de planeación estratégica para el diseño de su intervención?

A nivel federal, el Prodermágico documenta la definición del problema que pretende atender, sus objetivos y su alineación con los instrumentos de planeación nacional.

En función del alcance y objetivos de esta evaluación, el equipo evaluador omite la exposición y análisis del proceso de planeación (diseño) del Programa de la Federación, pero se concentra en valorar la alineación del Prodermágico y la pertinencia de la definición de sus prioridades en el contexto estatal.

Dado que el Prodermágico configura a las entidades federativas como instancias ejecutoras, es indispensable que la SECTUED se alinee con los objetivos del Programa establecidos a nivel federal. Sin embargo, aunque no se documenta, se entiende que el Prodermágico responde también a objetivos estatales, los cuales se reflejan en el PED 2016-2022, en el Programa Sectorial de Turismo 2016-2022<sup>6</sup> y en los objetivos estratégicos (Fin y Propósito) de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2017 del programa «Planeación y operación turística» de la SECTUED<sup>7</sup>.

Si bien, existe una alineación implícita entre los estados y la Federación en cuanto al problema y objetivos del Prodermágico, las entidades federativas son quienes eligen y

---

<sup>6</sup> Particularmente en la Estrategia 1.1. «Promover a Durango como un destino turístico de calidad que ofrece gran variedad de atractivos naturales y experiencias culturales únicas» del Objetivo 1. «Fortalecer y promocionar el patrimonio arquitectónico, cultural, histórico y artístico con el que cuenta el Estado de Durango».

<sup>7</sup> Se asume que el Prodermágico se incluye en el Componente 1 «Infraestructura y equipamiento turístico desarrollado» de esta MIR. En 2018, la SECTUED cuenta con una sola MIR en la que, nuevamente, el Prodermágico se asocia con el Componente 1 «Desarrollo turístico solventado».

proponen los proyectos para los cuales se busca obtener un subsidio federal, de manera que el estado defina sus prioridades de proyectos estratégicos en materia de turismo<sup>8</sup>.

En Durango, la SECTUED elige los proyectos para los cuales se solicita el subsidio del Prodermágico. Cada año, la SECTUED define una cartera de proyectos, cuya aprobación, priorización y selección de los proyectos que se convierten en propuestas para enviar a la SECTUR, pasan por un proceso para el cual no se identifican ni justifican criterios, instrumentos y mecanismos. El riesgo en este sentido radica en que la definición de los proyectos estratégicos en materia de turismo y la selección de aquellos para los que se solicita el subsidio del Prodermágico, podría estar sujeta a consideraciones personales de los titulares de la SECTUED o del Poder Ejecutivo estatal, e incluso podría ser influida por presiones e intereses externos, ajenos a los objetivos del Prodermágico.

En la misma lógica, a pesar de que el PED 2016-2022 menciona que existen 21 municipios con «vocación turística», este término es ambiguo, pues se desconoce cuáles son dichos municipios y los criterios para asignarles tal vocación<sup>9</sup>.

Así mismo, en la documentación del Prodermágico no se reconocen documentos que rescaten la lógica causal del Programa en el estado, a pesar de que se entiende que el Programa se asocia con uno de los Componentes, tanto de la MIR 2017 «Planeación y operación del turística», como de la MIR 2018 de la SECTUED. En el Anexo 2, el equipo evaluador propone una Cadena de Resultados del Prodermágico en el estado de Durango.

Finalmente, aunque se reconoce que el estado adopta los objetivos del Prodermágico y que el Programa responde, de manera implícita, a objetivos estatales inscritos en los instrumentos de planeación, conviene que se definan objetivos a nivel local para identificar los resultados esperados de la intervención en el estado. La definición de los objetivos locales no sólo debe responder a la pregunta ¿qué se espera con la intervención?, sino también ¿qué se busca con la construcción de infraestructura turística?, y más aún ¿hasta qué punto responde la entidad federativa por el cumplimiento de los objetivos federales? Las respuestas de estas preguntas son fundamentales para definir las prioridades de proyectos en materia de turismo.

De manera adicional, en el Anexo 5, el equipo evaluador presenta algunos apuntes acerca de la competitividad del sector turístico, con la intención de dar luz sobre los requerimientos para el desarrollo y fortalecimiento de destinos turísticos.

---

<sup>8</sup> Aunque se reconoce que el Prodermágico limita su cobertura a ciertos destinos turísticos (Anexo 1 de las ROP 2017) y privilegia a aquellos que son o buscan ser Pueblos Mágicos, el Programa mantiene abierta la posibilidad de solicitar el subsidio para otros destinos mientras que cumplan con alguno de los requisitos especificados en el numeral 3.1. de las ROP 2017.

<sup>9</sup> El mismo documento enuncia 7 municipios «con gran potencial de desarrollo»: Canatlán, Mezquital, Indé, Nazas, Nombre de Dios, Santiago Papasquiaro y Tepehuanes; para los cuales sólo se menciona una característica que busca justificar dicha definición.

### **3. ¿El programa cuenta con mecanismos para dar seguimiento a su implementación?**

Derivado de los requerimientos del Prodermágico, establecidos en sus ROP 2017, la SECTUED debe informar a la SECTUR acerca del estado de la ejecución de los proyectos, los mecanismos para tal efecto son<sup>10</sup>:

- Informes de avance físicos financieros.
- Reportes del supervisor de obra.

Los informes de avance físicos financieros deben ser remitidos a la SECTUR mensualmente, estos incluyen información de la ejecución administrativa de los proyectos (licitación y contratación) y sobre el avance de las obras en términos porcentuales y del monto ejercido al momento del informe. Los informes de avance físicos financieros se generan a partir del formato del Anexo 5 de las ROP 2017 del Prodermágico.

Los reportes del supervisor de obra son otro instrumento mediante el cual se da seguimiento a la operación del Prodermágico; en particular, a la ejecución de las obras de infraestructura derivadas de los proyectos en materia de turismo. Los reportes del supervisor de obra, además de informar sobre el avance físico-financiero de estas, muestran información de la calidad de los insumos, de la protección al ambiente y de la seguridad e higiene en el centro de trabajo; así mismo, incluyen evidencia fotográfica de las obras y especifican su geolocalización. Los reportes del supervisor de obra siguen el formato del Anexo 8 de las ROP 2017 del Prodermágico.

En Durango, en función de los arreglos institucionales entre las dependencias de la administración pública estatal, la ejecución de las obras de infraestructura derivadas de los proyectos del Prodermágico es responsabilidad de la SECOPE<sup>11</sup>, esta dependencia es la encargada directa de dar seguimiento y supervisar el avance de los trabajos. La SECTUED, como instancia ejecutora del Prodermágico, es la responsable ante la SECTUR de los recursos entregados por el Programa. La SFA se encarga de asegurar la disponibilidad de los recursos comprometidos por el estado para la ejecución de los proyectos. En este sentido, las atribuciones y responsabilidades de cada dependencia en la operación del Prodermágico se delimitan mediante convenios de coordinación<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Cabe mencionar que, en el caso de los proyectos de «Transferencia de tecnologías», únicamente se utilizan los informes de avance físicos financieros.

<sup>11</sup> Cuando los proyectos no incluyen obras de infraestructura, la SECTUED es la única responsable de su ejecución.

<sup>12</sup> Es importante reconocer que la coordinación de la SECTUED, la SFA y la SECOPE, es fundamental para garantizar la eficiencia y evitar incidencias en el desarrollo de los proyectos. Cuando se tiene claridad acerca del límite de las responsabilidades y atribuciones de cada dependencia, se aumenta la probabilidad de que el Programa alcance los objetivos para los que fue creado y atienda efectivamente el problema que justifica su existencia.

Sin embargo, en cuanto a la supervisión de las obras de infraestructura, lo cual se entiende es responsabilidad de la SECOPE, no se reconocen mecanismos e instrumentos para transmitir esta información a la SECTUED, quien debe comunicarla a la SECTUR a través de los informes de avance físicos financieros y los reportes del supervisor de obra.

Por otro lado, se conoce que la SECTUED cuenta con un instrumento para dar seguimiento a la operación del Prodermágico, incluso antes de la ejecución de las obras de infraestructura. Este instrumento, denominado «Compromisos y acciones», contiene las principales actividades que la SECTUED lleva a cabo durante la operación del Programa y señala el estado del avance de estas acciones mediante un código de colores (semaforización). No obstante, el alcance de este instrumento es limitado, pues algunas actividades se mencionan someramente y no se especifican los responsables de su ejecución; además, se detecta que el instrumento no está actualizado, pues hace referencia a requerimientos del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable (Proderetus) el cual es un antecesor del Prodermágico<sup>13</sup>.

Aunque en la MIR 2017 «Planeación y operación turística» de la SECTUED, se incluyen los indicadores del Componente y Actividades vinculadas con el Prodermágico que buscan medir su desempeño operativo, se remarca que dichos indicadores presentan áreas de oportunidad, puesto que se desconoce su fórmula de cálculo y las variables implicadas; además, son ambiguos, pues no se explica qué se entiende por «infraestructura turística»<sup>14</sup>.

Por su parte, no se encontró evidencia de sistemas de información que permitan dar seguimiento a la implementación de Programa; además, resalta que los avances en la operación del Prodermágico, sobre todo de la ejecución de las obras, no se dan a conocer a la población<sup>15</sup>.

#### **4. ¿El programa hace un control de los riesgos asociados a su operación?**

---

<sup>13</sup> El Prodermágico es resultado de la fusión en 2016 del Proderetus y Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios.

<sup>14</sup> Estos hallazgos son comunes para los indicadores del Componente y Actividades asociadas al Prodermágico en la MIR 2018 de la SECTUED.

<sup>15</sup> En este sentido, informar acerca del uso de los recursos públicos constituye una buena práctica de gestión pública, en términos de la transparencia y rendición de cuentas. Es fundamental que la información del avance físico y financiero de las obras, su costo, justificación, ubicación y responsables, sea pública y accesible. Como ejemplo, ver la sección de «Obra Pública Abierta» en la plataforma de Transparencia Presupuestaria, disponible en:

[https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Obra\\_Publica\\_Abierta](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Obra_Publica_Abierta)

La SECTUED documenta los riesgos asociados a la operación del Prodermágico; sin embargo, el análisis de los riesgos se considera obsoleto pues hace referencia a los requerimientos del Proderetus<sup>16</sup>.

Fuera del hallazgo anterior, este documento clasifica cada riesgo entre las categorías «Alto», «Medio» y «Bajo»; sin embargo, se desconocen los criterios para asignar tal o cual categoría y no se especifica qué se entiende por la misma: si al potencial efecto del riesgo en la operación del Programa o a la probabilidad de ocurrencia de la situación identificada como riesgo.

Por otro lado, en el mismo documento se enuncia una medida preventiva del riesgo identificado y se define el periodo durante el cual ésta se debe llevar a cabo a fin de evitar la incidencia del riesgo. Sin embargo, no se define quién es responsable ejecutar la medida preventiva, es decir, no se establece quién responde por evitar que el riesgo ocurra.

Finalmente, a pesar de que se documentan algunos de los riesgos vinculados con la operación del Prodermágico a nivel estatal (con todo y los hallazgos mencionados), es importante recordar que el objetivo del Programa sobrepasa la construcción de obras de infraestructura, pues busca que dicha infraestructura contribuya a fortalecer a los destinos turísticos. En este sentido, conviene no perder de vista que para que los destinos turísticos se desarrollen, la ejecución de infraestructura no basta (ver Anexo 5), sino que una combinación de factores es necesaria, en donde subyace el control de otros riesgos.

## **5. ¿El programa cuenta con indicadores de capacidad y calidad de su gestión y de avance en el tiempo del logro de sus resultados?**

Los indicadores del Prodermágico en el estado se encuentran en el nivel operativo en la MIR «Planeación y operación turística» de la SECTUED en 2017; particularmente, en el Componente 1 «Infraestructura y equipamiento turístico desarrollados» y en sus Actividades asociadas:

- C1. Incremento en el monto de inversión para infraestructura turística.
  - A1. Porcentaje de atención de necesidades de infraestructura y equipamiento turístico.
  - A2. Porcentaje de recursos aplicados a la infraestructura turística.
  - A3. Tasa de variación del porcentaje de avance de los proyectos de infraestructura del trimestre actual en relación con el trimestre anterior.
  - A4. Porcentaje del avance financiero.

De la misma manera, en la MIR 2018 de la SECTUED, se incluyen indicadores vinculados con el Prodermágico en el Componente 1 «Desarrollo turístico solventado» y en sus Actividades:

---

<sup>16</sup> Esto se debe a que el instrumento de «Compromisos y acciones» es el insumo para configurar el análisis de riesgos.



- C1. Incremento en la infraestructura turística, competitividad y oferta de servicios turísticos.
  - A1. Incremento en la infraestructura turística
  - A2. Programas de capacitación desarrollados
  - A3. Servicios turísticos operados.

Si bien, el Prodermágico no carece de indicadores, se remarca que se desconoce la forma que estos se calculan y las variables implicadas en ello; además, su definición es ambigua pues no se entiende a qué se hace referencia con «infraestructura turística». Finalmente, dada la insuficiente información de los indicadores presentados, no es posible valorar su claridad, relevancia, economía, monitoreabilidad y adecuación.

Por otro lado, el Prodermágico no cuenta con indicadores que midan y monitoreen la capacidad y calidad de la gestión, ni el avance en el tiempo del logro de los resultados del Programa. Además, no se identificó correspondencia entre los procesos de operación del Prodermágico y los indicadores mencionados.

No obstante, a pesar de que el documento de «Compromisos y acciones» del Prodermágico en el estado no está actualizado y su alcance es limitado, constituye una buena práctica para rescatar las principales actividades en la operación y monitorear su avance. Este documento, una vez actualizado y fortalecido, puede complementarse con la planeación cronológica de la operación del Programa.

Finalmente, los indicadores de capacidad y calidad en la gestión son importantes, ya que ofrecen información que facilita la toma de decisiones, ya sea en la operación normal del Programa o en situaciones emergentes. Esto, sumado al monitoreo del avance en el tiempo, permite evitar y eventualmente corregir las distracciones del logro de los resultados.

## **6. ¿El programa cuenta con mecanismos para dar a conocer sus resultados?**

Para responder a esta pregunta es indispensable conocer cuáles son los objetivos del Programa a nivel estatal, y en qué grado responde la entidad federativa por el logro de los objetivos federales<sup>17</sup>. De inicio, es necesario que los ejecutores del Prodermágico en el estado determinen los resultados esperados de esta intervención en el contexto local, una vez conocidos, se podrán configurar mecanismos para difundir tales resultados.

Fuera del hallazgo anterior, aunque la SECTUED cumple con sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas al publicar los formatos correspondientes en la plataforma de transparencia del estado<sup>18</sup>; la información que estos contienen acerca de los indicadores del Programa es limitada por varias razones: en primer lugar, porque los indicadores presentados son aquellos de la MIR (tanto del 2017 como del 2018) los cuales,

---

<sup>17</sup> Ver respuesta de la pregunta 2 de esta evaluación.

<sup>18</sup> Disponible en: <http://transparencia.durango.gob.mx/SECTUR>

como se mencionó antes, miden exclusivamente el desempeño operativo del Programa; en segundo lugar, porque tales indicadores tienen deficiencias en cuanto a su definición y se desconoce su forma de cálculo y variables; en tercer lugar, porque para los indicadores estratégicos (Fin y Propósito) de ambas matrices, su definición es ambigua y falta información en relación al aspecto que buscan medir y a la forma en que lo pretenden hacer; finalmente, porque la información vertida en los formatos de la plataforma de transparencia del estado no muestran los valores de los indicadores, no hay seguridad acerca de su veracidad y hay vacíos de información.

En síntesis, dado que el Prodermágico no ha definido sus objetivos en el estado, y que los indicadores que pretenden monitorear el avance y resultados (Fin y Propósito) del Programa son deficientes, no es posible conocer ni valorar los resultados del Prodermágico a nivel local.

En este sentido, los mecanismos que emplee el Programa para difundir sus resultados en el futuro, a partir de la definición de lo que se espera de la intervención, deben configurarse de tal modo que expongan los resultados del Programa en términos de los avances y logros en sus objetivos, que su alcance no se limite al entorno interno de la SECTUR y de sector público y que su contenido se adapte para la sociabilización entre la población.

## **7. ¿Los responsables del programa identifican las variables y actores implicados en el logro de los resultados comprometidos?**

Derivado del contacto con los ejecutores del Prodermágico en el estado, el equipo evaluador ofrece sus impresiones en relación con la armonización, medición y vigilancia que estos realizan de las variables y actores implicados en la operación del Programa.

Primeramente, resalta que la Dirección de Infraestructura y Desarrollo de Producto Turístico (DIDPROT) de la SECTUED, quien es responsable de gran parte de los procesos de la operación del Prodermágico, es muy reducida en cuanto al personal que la conforma; aún con ello, esta Dirección hace un esfuerzo importante de organización y distribución de las cargas de trabajo, a fin de que se asegure el desarrollo del Programa sin complicaciones mayores. Así mismo, esta Dirección juega un papel nodal en la operación del Programa, pues es responsable de la coordinación entre el resto de los actores implicados, tanto del nivel federal como estatal.

Por otro lado, se reconocen ciertos riesgos que pueden entorpecer la ejecución del Programa y limitar el logro de los objetivos en el contexto local; entre ellos destaca que la aprobación, priorización y selección de los proyectos estratégicos en materia de turismo constituye una decisión individualizada, para la cual no se encontró evidencia de criterios, instrumentos y mecanismos específicos.

Aunado a esto, el proceso de autorización del subsidio por la SECTUR tiene algunos elementos informales, que, al menos para el 2017, no se encontraron en las ROP del

Prodermágico. El primer elemento informal detectado tiene que ver con la realización de una presentación ejecutiva a la SECTUR de los proyectos propuestos por la SECTUED; sin embargo, se asume que esta circunstancia beneficia a ambos actores; por un lado, las entidades federativas pueden reforzar, mediante la presentación, los argumentos que justifican la selección de sus proyectos; así mismo, la presentación aporta información a la SECTUR para decidir sobre la asignación de los subsidios. El segundo elemento identificado es la comunicación informal entre la SECTUR y la SECTUED, la primer secretaría informa a las entidades federativas acerca del monto que el Prodermágico tiene planeado repartir y la cantidad que corresponde a cada una, esta situación puede provocar un efecto perverso, puesto que las entidades federativas, al conocer que existe una cantidad disponible para ser repartida, pueden tener el incentivo a seleccionar y solicitar el subsidio para los proyectos sin atención de sus prioridades y necesidades reales en materia de turismo.

Por su parte, la determinación de la aportación financiera del estado para la realización de los proyectos en materia de turismo es un proceso inercial que responde al monto de dicha aportación y del subsidio federal autorizado en el ejercicio anterior. Esta circunstancia ha llevado a que la entidad federativa defina, inicialmente, una aportación más elevada que la previa, se asume que con el objetivo de motivar la autorización de un subsidio mayor; sin embargo, cuando las aportaciones estatales no son correspondidas por el subsidio federal autorizado, se modifican los convenios de coordinación entre la Federación y el estado.

Finalmente, es vital remarcar que la operación del Prodermágico requiere, indispensablemente, de una coordinación especial entre la SECTUED, la SECOPE y la SFA (coordinación interna) y entre la SECTUED y la SECTUR (coordinación externa), para la cual es fundamental encontrar y mantener el equilibrio de atribuciones y responsabilidades, mediante mecanismos, instrumentos y procedimientos que se adapten temporal y espacialmente a las necesidades y prioridades estatales en materia de turismo y a los requerimientos de la Federación. Además, es necesario que los ejecutores del Prodermágico definan qué es lo que espera con esta intervención en el estado, lo cual, como se ha mencionado, sobrepasa la construcción de infraestructura y se relaciona con el fortalecimiento de las capacidades de los destinos turísticos a fin de aumentar su competitividad (ver Anexo 5).

## Análisis FODA

### Fortalezas

- El Prodermágico responde a prioridades inscritas en los instrumentos de planeación nacional.
- Existe libertad de elección de los proyectos para los que se solicita el subsidio del Prodermágico.
- El seguimiento de la ejecución de los proyectos del Prodermágico se documenta mediante instrumentos.

### Oportunidades

- Existe la posibilidad de crear sinergias y complementariedad con recursos de otros programas o fondos federales.
- El reciente nombramiento de Nombre de Dios como Pueblo Mágico puede favorecer el posicionamiento de otros destinos turísticos de la entidad federativa.
- El sector turístico representa, de manera creciente, una parte importante de la economía nacional, esto puede impulsar a las intervenciones vinculadas con el fortalecimiento de las capacidades de los destinos turísticos.

### Debilidades

- Ausencia de documentación en la que se defina qué se busca con la intervención en el estado y con qué prioridades estatales se vincula el Programa.
- Carencia de criterios, instrumentos y mecanismos para conformar, aprobar, priorizar y seleccionar los proyectos estratégicos en materia de turismo para el estado.
- Ausencia de esquemas de comunicación documentados para recibir la información de la supervisión de las obras de infraestructura a nivel estatal.
- Obsolescencia y alcance limitado del documento que recoge los principales procesos del Prodermágico en el estado y del análisis de los riesgos asociados.
- Falta de transparencia y publicidad del avance en la ejecución de las obras derivadas de los proyectos en materia de turismo.
- Ausencia de indicadores de resultados de la intervención.
- Carencia de indicadores para medir y monitorear la calidad y capacidad de la gestión y el avance en el tiempo del logro de los resultados de la intervención.

### **Amenazas**

- Los eventuales cambios en los requerimientos del Prodermágico para obtener el subsidio pueden entorpecer la configuración y selección de los proyectos en materia de turismo.
- Los incidentes en los procesos internos de las otras dependencias estatales que participan en el Prodermágico, diferentes a la SECTUED, pueden afectar la operación eficiente de la intervención, al presentarse demoras en la transmisión de información o en el depósito de las aportaciones estatales.
- El panorama presupuestario puede restringir la asignación de recursos a los programas federales, entre ellos el Prodermágico.

### **Propuesta de recomendaciones y observaciones**

La evaluación reconoce los avances y logros del Prodermágico. Con el fin de aumentar su probabilidad de éxito, conviene repensar algunos aspectos que fortalezcan su implementación, los cuales se enuncian en forma de sugerencias para su discusión:

1. Definir los objetivos de la intervención a nivel local y su alineación con las prioridades estatales.
2. Configurar y justificar criterios, instrumentos y mecanismos para conformar, aprobar, priorizar y seleccionar los proyectos estratégicos en materia de turismo para el estado.
3. Documentar esquemas de comunicación para recibir la información de la supervisión de las obras de infraestructura a nivel estatal.
4. Actualizar y robustecer el documento que recoge los principales procesos de la intervención y el análisis de los riesgos asociados a nivel local.
5. Configurar instrumentos y mecanismos para hacer público el avance en la ejecución de las obras derivadas de los proyectos en materia de turismo.
6. Configurar indicadores de resultados de la intervención.
7. Configurar indicadores para medir y monitorear la calidad y capacidad de la gestión y el avance en el tiempo del logro de los resultados de la intervención.

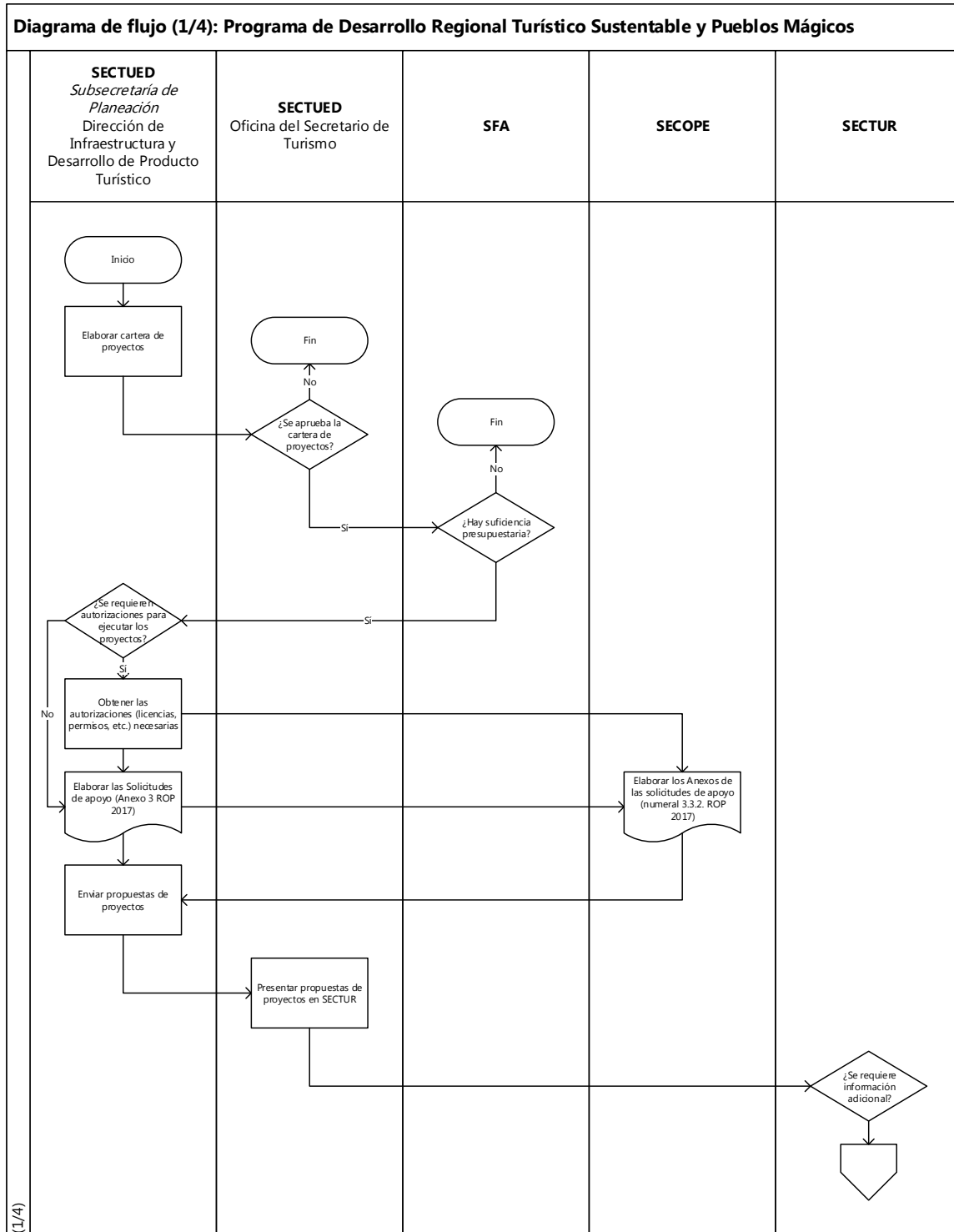
El Anexo 3 complementa esta sección de la evaluación.

## Referencias

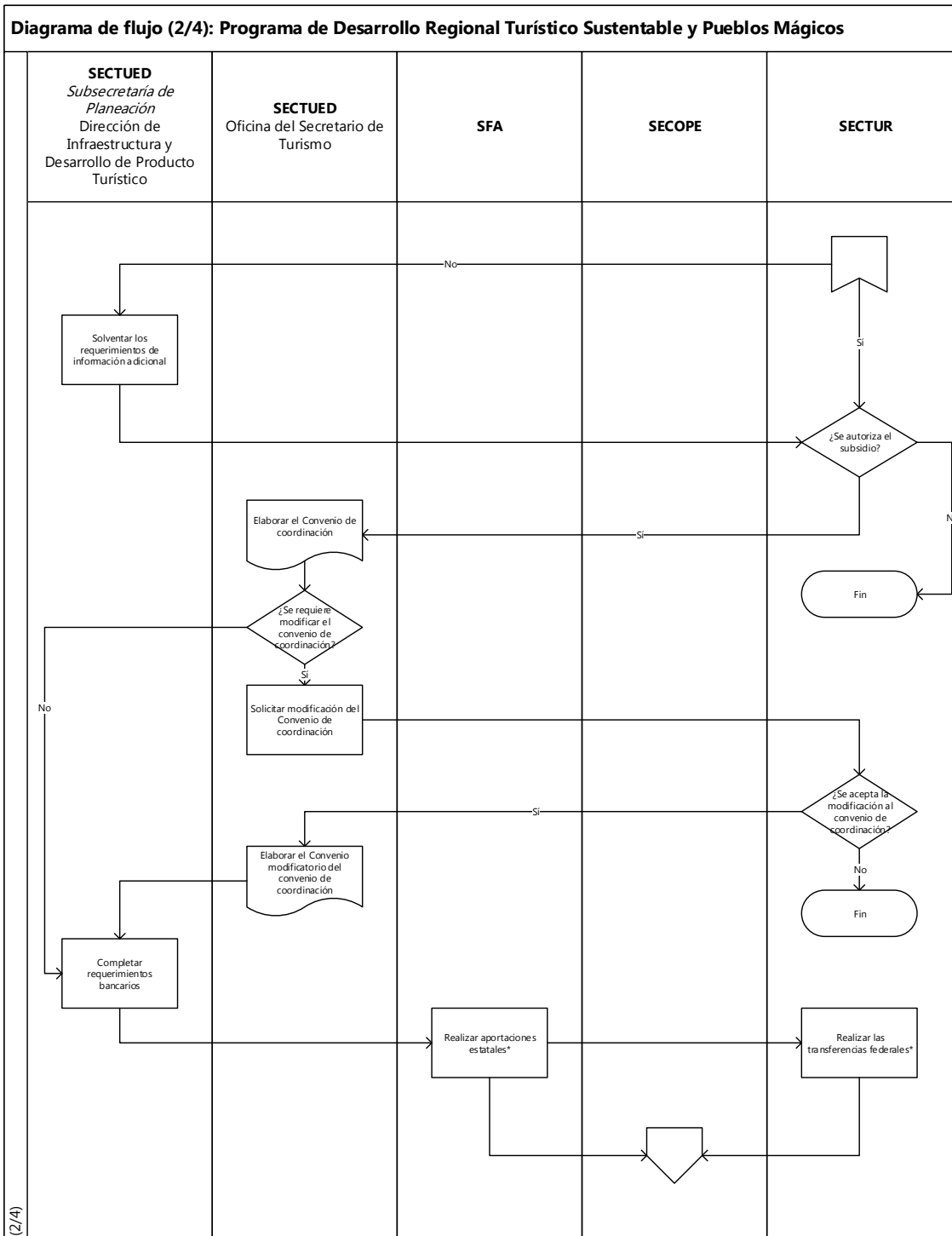
- Diario Oficial de la Federación (2017). *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (PRODERMAGICO), para el ejercicio fiscal 2017*. México, 29 de diciembre de 2016. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5468076&fecha=29/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468076&fecha=29/12/2016)
- Dupeyras, A. and N. MacCallum (2013). *Indicators for Measuring Competitiveness in Tourism: A Guidance Document, OECD Tourism Papers, 2013/02*, OECD. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5k47t9q2t923-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2018). OECD Tourism Papers. Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-tourism-papers\\_23071672](https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-tourism-papers_23071672)
- Serrato, Marco & Valenzuela, Karla & Rayas, Victor. (2013). *Improving Tourism Competitiveness: The Case of Mexico*. Business and Economic Research. 3. 388. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/267328030\\_Improving\\_Tourism\\_Competitiveness\\_The\\_Case\\_of\\_Mexico](https://www.researchgate.net/publication/267328030_Improving_Tourism_Competitiveness_The_Case_of_Mexico)
- World Economic Forum (2017). *Travel & Tourism Competitiveness Report 2017*. Génova, 2017. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TTCR\\_2017\\_web\\_0401.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2017_web_0401.pdf)

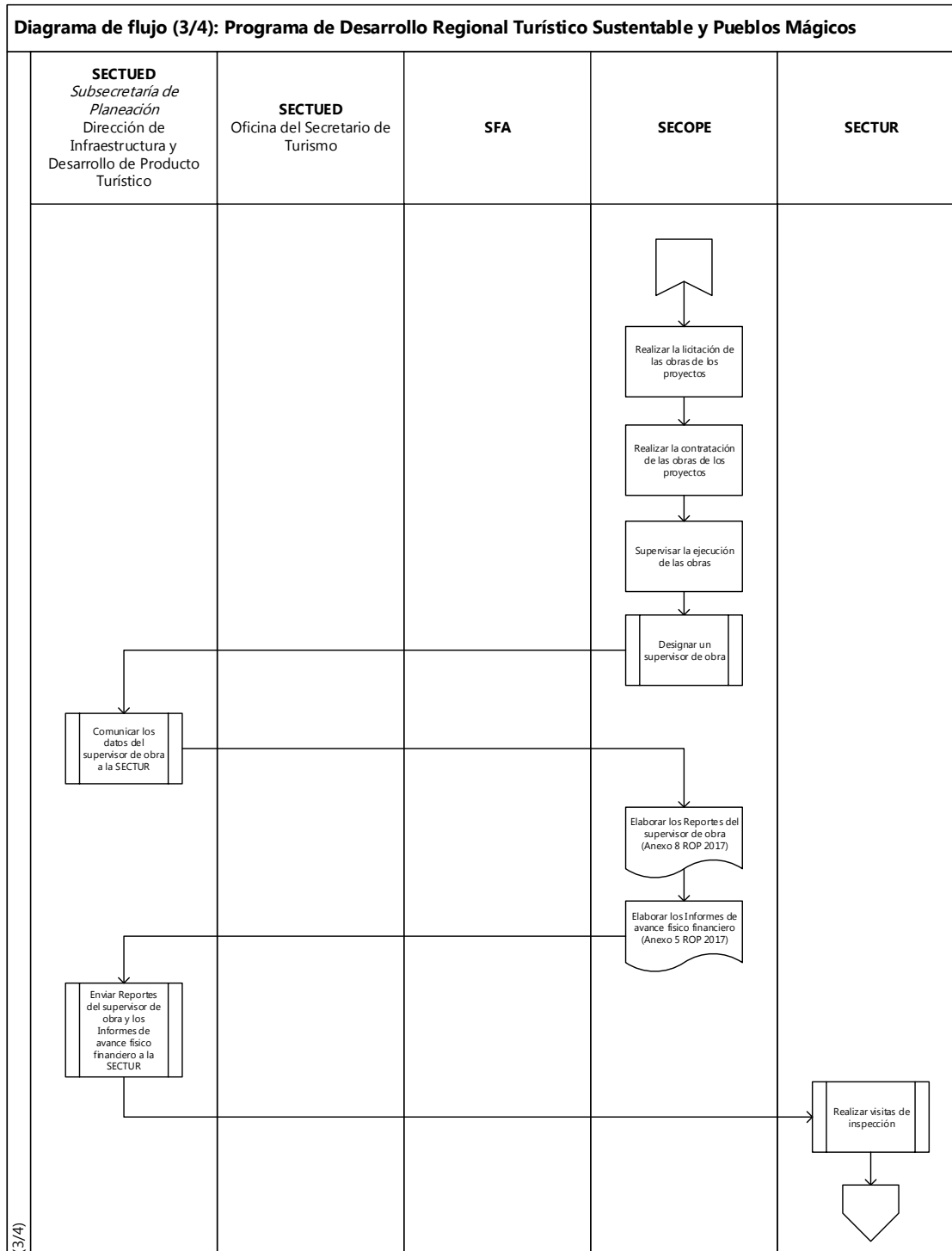
**Anexos**

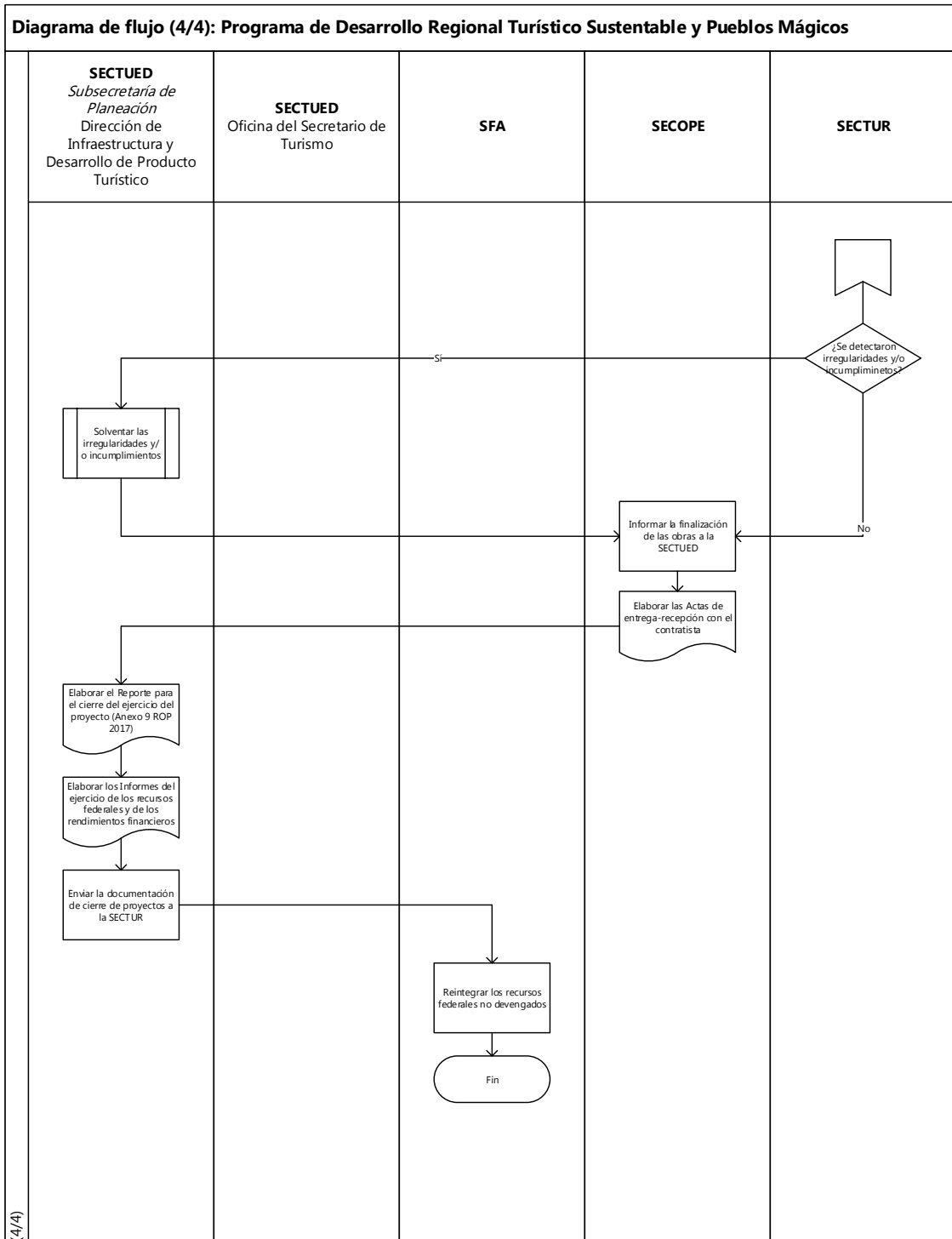
**Anexo 1. Principales procesos de gestión del programa**











**Tabla 1. Principales procesos de gestión del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos**

No.	Nombre del proceso	Actividades	Áreas responsables	Valoración general	Riesgos asociados
1	Elaborar la cartera de proyectos.	Identificar los proyectos prioritarios en materia de turismo para el año.	SECTUED Subsecretaría de Planeación <i>Dirección de Infraestructura y Desarrollo de Producto Turístico</i>	Recursos humanos insuficientes.  En general, los proyectos vienen del año anterior.  Ausencia de criterios para seleccionar los proyectos.	Recursos humanos y financieros insuficientes.  Posible selección de proyectos según voluntades individuales.  Incertidumbre acerca de las condiciones para obtener el subsidio.
2	Obtener autorizaciones (licencias, permisos, etc.) necesarias.	Solicitar las licencias para la ejecución de las obras derivadas de los proyectos.	SECTUED Subsecretaría de Planeación <i>Dirección de Infraestructura y Desarrollo de Producto Turístico</i>	Recursos humanos insuficientes.  Este proceso es opcional, en función de las características de los proyectos.  Tiempo limitado. Si no se tienen las licencias no se puede obtener el subsidio.	Incertidumbre acerca de la autorización de las licencias necesarias.
3	Enviar propuestas de proyectos.	Integrar los expedientes de las solicitudes.  Enviar las solicitudes en formato físico y digital a la SECTUR.	SECTUED Subsecretaría de Planeación <i>Dirección de Infraestructura y Desarrollo de Producto Turístico</i>	Recursos humanos insuficientes.  Los Anexos de las solicitudes son elaborados por la SECOPE.  Requiere coordinación entre SECOPE y SECTUED.	Expedientes incompletos.  Incidentes en la coordinación SECOPE-SECTUED.
4	Presentar propuestas de proyectos en SECTUR.	Realizar la presentación ejecutiva de los proyectos para los que se solicita el subsidio.]	SECTUED Oficina del Secretario de Turismo	Corresponde a un proceso informal.	<i>No identificado.</i>

**Tabla 1. Principales procesos de gestión del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos**

No.	Nombre del proceso	Actividades	Áreas responsables	Valoración general	Riesgos asociados
5	Solventar los requerimientos de información adicional.	A partir de los requerimientos de información suplementaria de la SECTUR, reunir y enviar los documentos adicionales.	SECTUED Subsecretaría de Planeación <i>Dirección de Infraestructura y Desarrollo de Producto Turístico</i>	Recursos humanos insuficientes.  Este proceso es opcional en función de la solicitud de información adicional por la SECTUR.	Ausencia de la información suplementaria.  Incidentes en la coordinación entre la SECTUED, SFA y/o SECOPE.
6	Solicitar modificación del convenio de coordinación	Informar a la SECTUR sobre la solicitud de modificar el convenio de coordinación inicial.	SECTUED Oficina del Secretario de Turismo	Es un proceso opcional, en función de la adecuación del convenio de coordinación inicial, sobre todo en términos del monto de la aportación estatal y de la transferencia federal.	Negación de la modificación del convenio de coordinación inicial.
7	Completar requerimientos bancarios	Abrir las cuentas y subcuentas bancarias necesarias para recibir las transferencias federales y para los rendimientos financieros.	SECTUED Subsecretaría de Planeación <i>Dirección de Infraestructura y Desarrollo de Producto Turístico</i>	Recursos humanos insuficientes.	Carencia de los requisitos para abrir las cuentas bancarias.
8	Realizar aportaciones estatales*.	Depositar en la cuenta bancaria indicada el monto de las aportaciones estatales.	SFA	Requiere coordinación entre SECTUED y SFA.	Insuficiencia presupuestaria
9	Realizar transferencias federales*.	Depositar en la cuenta bancaria indicada el monto de las transferencias federales.	SECTUR	Requiere coordinación entre SECTUED y SECTUR.	Retrasos en las transferencias.  Cancelación de las transferencias federales por recortes presupuestarios.
10	Realizar la licitación de las	Operar el proceso de licitación de las obras de	SECOPE	Requiere coordinación entre	Retrasos en el proceso de licitación.

**Tabla 1. Principales procesos de gestión del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos**

No.	Nombre del proceso	Actividades	Áreas responsables	Valoración general	Riesgos asociados
	obras de los proyectos.	infraestructura derivadas de los proyectos.		SECTUED y SECOPE.	Ausencia de licitantes.
11	Realizar la contratación de las obras de los proyectos	Realizar el contrato de las obras correspondientes con el licitante ganador.	SECOPE	Requiere coordinación entre SECTUED y SECOPE.	Inadecuación de las propuestas de los licitantes.
12	Supervisar la ejecución de las obras	Operar la supervisión de las obras de infraestructura derivadas de los proyectos.	SECOPE	En función de los arreglos institucionales entre las dependencias del gobierno estatal, este proceso es responsabilidad directa de la SECOPE en coordinación con la SECTUED.	Incidentes en la coordinación entre SECTUED y SECOPE.
12.1	Designar un supervisor de obra	Nombrar a un servidor público como supervisor de obra.	SECOPE	Corresponde a un proceso interno de la SECOPE.	Insuficiencia de servidores públicos que funjan como supervisores de obra.
12.2	Comunicar los datos del supervisor de obra a la SECTUR	A partir del nombramiento del supervisor de obra, comunicar sus datos a la SECTUED.	SECTUED Subsecretaría de Planeación <i>Dirección de Infraestructura y Desarrollo de Producto Turístico</i>	Requiere coordinación entre SECTUED y SECOPE.	Ausencia del nombramiento de un supervisor de obra
12.3	Enviar Reportes del supervisor de obra y los informes de avance físico financiero a la SECTUR	Integrar y enviar los documentos a la SECTUR.	SECTUED Subsecretaría de Planeación <i>Dirección de Infraestructura y Desarrollo de Producto Turístico</i>	Requiere coordinación entre SECTUED y SECOPE, pues estos documentos son elaborados por la SECOPE.	Ausencia o demora en la elaboración de los documentos.
12.4	Realizar visitas de inspección	Visitar las obras a fin de verificar el avance.	SECTUR	Este proceso se opera según los requerimientos de la SECTUR.	<i>No identificado.</i>
12.5	Solventar las irregularidades	A partir de los comentarios y	SECTUED	Recursos humanos insuficientes.	Imposibilidad de solventar las

**Tabla 1. Principales procesos de gestión del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos**

No.	Nombre del proceso	Actividades	Áreas responsables	Valoración general	Riesgos asociados
	y/o incumplimientos	observaciones, derivadas de las visitas de inspección de la SECTUR, reunir los requerimientos de información y solventar las irregularidades y/o incumplimientos.	Subsecretaría de Planeación <i>Dirección de Infraestructura y Desarrollo de Producto Turístico</i>		irregularidades y/o incumplimientos.
13	Informar la finalización de las obras a la SECTUED	Comunicar a la SECTUED la terminación de las obras, a partir de las Actas de entrega-recepción con el contratista.	SECOPE	La elaboración de las Actas de entrega recepción con el contratista es responsabilidad de la SECOPE.  Requiere coordinación entre SECTUED y SECOPE.	Incidentes en la coordinación entre SECTUED y SECOPE.  Demoras en la finalización de las obras.
14	Enviar la documentación de cierre de proyectos a la SECTUR	Reunir y enviar a la SECTUR la documentación necesaria para el cierre de los proyectos.	SECTUED Subsecretaría de Planeación <i>Dirección de Infraestructura y Desarrollo de Producto Turístico</i>	Recursos humanos insuficientes.	Ausencia de documentos.  Demora en la elaboración e integración de la documentación.
15	Reintegrar los recursos federales no devengados	Realizar las operaciones bancarias necesarias para reintegrar los recursos federales no devengados.	SECTUED Subsecretaría de Planeación <i>Dirección de Infraestructura y Desarrollo de Producto Turístico</i>	Recursos humanos insuficientes.	Demora en el reintegro.

\* Según la documentación del Prodermágico a nivel local, después de la primera aportación estatal y transferencia federal, se realiza el informe de avances físicos financiero y el reporte del supervisor de obra, para luego hacer la siguiente ministración de recursos y así sucesivamente hasta la terminación de las obras. Para simplificar el diagrama de flujo, y con fines puramente ilustrativos, estos procesos se incluyen una sola vez.

## Anexo 2. Cadena de Resultados del programa

Insumos	Actividades	Productos	Calidad del servicio entregado	Resultados de corto plazo	Resultados intermedios	Impacto
Recursos financieros, materiales y humanos.	Elaboración de la cartera de proyectos.		Satisfacción de los habitantes en donde se ubica la obra de		Mayor afluencia de visitantes.	Mayor Producto Interno Bruto estatal.
	Priorización de los proyectos.	Mejora en infraestructura	de infraestructura.	Mayor satisfacción de los	Posicionamiento de destinos turísticos.	
Instalaciones para la gestión.	Solicitud del subsidio.	Nueva infraestructura	Satisfacción de los beneficiarios indirectos (visitantes) con la	Mayor satisfacción de los visitantes de los destinos turísticos.	Mayor Participación porcentual del Valor Agregado Censal Bruto turístico en cada entidad federativa con respecto al total de la entidad.	Mejora en la posición de Durango en el índice de competitividad del sector turístico.
	Elaboración del convenio de coordinación	Capacidades aumentadas*	infraestructura.			
	Licitación y contratación de las obras.		Calidad intrínseca de la obra.			
	Supervisión de las obras.					

**Fuente:** adaptado de Rubio, G (2012). Building Results Frameworks for Safety Nets Projects. The World Bank. EE.UU. Washington, D.C.

\* Cuando se operan proyectos del tipo de Transferencias de tecnologías.



### Anexo 3. Propuesta de recomendaciones y observaciones

No.	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Definir los objetivos de la intervención a nivel local y su alineación con las prioridades estatales.	A partir de la respuesta a la pregunta ¿qué se espera de la intervención a nivel estatal?, definir los objetivos del Prodermágico a nivel local. Documentar la alineación de tales objetivos con los objetivos de los instrumentos de planeación estatal.	Optimizar el uso de los recursos. Hacer más eficiente la intervención al concentrar los esfuerzos en el logro de un objetivo local y en el alcance de metas locales definidas.
2	Configurar y justificar criterios, instrumentos y mecanismos para conformar, aprobar, priorizar y seleccionar los proyectos estratégicos en materia de turismo para el estado.	Construir, documentar los criterios, instrumentos y mecanismos para la configuración y aprobación de la cartera de proyectos, así como para la priorización de estos y para la selección de los que se convierten en solicitudes de subsidio del Prodermágico.	Optimizar el uso de los recursos al realizar los proyectos prioritarios en materia de turismo.
3	Documentar esquemas de comunicación para recibir la información de la supervisión de las obras de infraestructura a nivel estatal.	Configurar los instrumentos y mecanismos mediante los cuales se recibe la información de la supervisión de las obras (informes de avances físicos financieros y reportes del supervisor de obra) que realiza la SECOPE.	Hacer más eficiente la intervención al evitar demoras en el flujo de la información sobre la supervisión de las obras.
4	Actualizar y robustecer el documento que recoge los principales procesos de la intervención y el análisis de los riesgos asociados a nivel local.	A partir de los requerimientos en la operación del Prodermágico a nivel estatal y federal, documentar los procesos necesarios para ejecutar el Programa y así configurar un análisis de los riesgos, así como una estrategia para mitigarlos o evitarlos.	Robustecer la planeación del Programa y evitar eventuales distracciones del logro de los resultados. Reducir la probabilidad de que los riesgos asociados a la operación del Programa limiten o impidan alcanzar los objetivos de la intervención.
5	Configurar instrumentos y mecanismos para hacer público el avance en la ejecución de las obras derivadas de los proyectos en materia de turismo.	En una plataforma en línea dar a conocer el avance en la ejecución de las obras de infraestructura. Además, esta debe presentar, al menos, información acerca del costo de las obras, sus características, justificación de su selección, responsables y ubicación.	Sociabilizar el avance de las obras. Contribuir a la transparencia y rendición de cuentas del uso de los recursos públicos.
6	Configurar indicadores de resultados de la intervención.	A partir de la definición de los objetivos de la intervención a nivel local, construir los indicadores pertinentes para medir y monitorear el avance en el logro de sus resultados.	Conocer los avances o logros de los objetivos de la intervención y posibilidad de evaluarlos.
7	Configurar indicadores para medir y monitorear la calidad y capacidad de la gestión y el avance en el tiempo del logro de los resultados de la intervención.	Construir los indicadores pertinentes que midan y monitoreen la calidad y capacidad de la gestión del Prodermágico en el estado, además, que vigilen el avance en el tiempo del logro de los resultados.	Medir y monitorear la gestión de la intervención y evaluar sus resultados, a fin de tener elementos para hacer adecuaciones en el diseño o implementación del Programa.

## Anexo 4. Cédula de la Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos

<b>Descripción de la intervención</b>	<p>El Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (Prodermágico) es un programa federal a cargo de la Secretaría de Turismo (SECTUR), cuyo objetivo es «contribuir a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística en los destinos turísticos y en las regiones turísticas, mediante la ejecución de obras, servicios relacionados y acciones para el desarrollo sustentable del turismo», para lo cual, el Prodermágico entrega un subsidio para la ejecución de proyectos. Las Reglas de Operación (ROP) 2017 definen a la población potencial del Prodermágico como «los destinos turísticos que requieren fortalecer su oferta [...]». La población objetivo del Prodermágico se define mediante el cumplimiento de ciertos requisitos estipulados en el mismo documento.</p> <p>A nivel nacional, el Prodermágico se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 con el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018. En Durango, aunque no se documenta, se entiende que el Programa se alinea con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 y con el Programa Sectorial de Turismo 2016-2022.</p> <p>Las entidades federativas y los municipios participan en el Prodermágico a través de la concurrencia de recursos; además, son ellos quienes eligen los proyectos para los cuales se solicita el subsidio federal del Programa, en atención a los requerimientos de este.</p> <p>En función del alcance y objetivo de esta evaluación, el análisis se concentra en la gestión operativa del Prodermágico a nivel subnacional. Es decir, se reconoce que el Programa es multigubernamental y que el papel de la Federación y del estado, merece ser estudiada desde una perspectiva propia.</p> <p>En cuanto al presupuesto del Programa, para el estado de Durango, el monto del subsidio federal del Prodermágico entregado en</p>	
<p>Aquí se mencionan los principales procesos en la operación del Prodermágico a nivel estatal, la versión integral se encuentra en el Anexo 1 del informe de evaluación.</p> <p>1. Elaboración cartera de proyectos. 2. Obtener autorizaciones (licencias, permisos, etc.) necesarias. 3. Enviar propuestas de proyectos. 4. Presentar propuestas de proyectos en SECTUR. 5. Solventar los requerimientos de información adicional. 6. Solicitar modificación del convenio de coordinación. 7. Completar requerimientos bancarios. 8. Realizar aportaciones estatales. 9. Realizar transferencias federales. 10. Realizar la licitación de las obras de los proyectos. 11. Realizar la contratación de las obras de los proyectos. 12. Supervisar la ejecución de las obras. 13. Informar la finalización de las obras a la SECTUED. 14. Enviar la documentación de cierre de proyectos a la SECTUR. 15. Reintegrar los recursos federales no devengados.</p>		
<b>2. Calidad de la gestión de la intervención</b>		
<b>2.1. Diseño del programa</b>	<b>2.2. Mecanismos de seguimiento</b>	
<p>En función del alcance y objetivos de esta evaluación, se valora la alineación del Prodermágico y la pertinencia de la definición de sus prioridades en el contexto estatal.</p> <p>En el estado, el Programa se alinea con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 y con el Programa Sectorial de Turismo 2016-2022. Además, no se identifican ni justifican criterios instrumentales y mecanismos para configurar, aprobar, priorizar y seleccionar los proyectos en materia de turismo. Además, no se reconocen documentos que rescaten la lógica causal del Programa en el estado.</p>	<p>Derivado de los requerimientos del Prodermágico, establecidos en sus ROP 2017, la SECTUED debe informar a la SECTUR del estado de la ejecución de los proyectos, los mecanismos para tal efecto son: informes de avance físicos financieros y reportes del supervisor de obra.</p> <p>A nivel local, existe un documento que recoge los principales procesos en la operación del Programa; sin embargo, su alcance es limitado y no está actualizado.</p>	
<b>2.3. Riesgos en la operación</b>	<b>2.4. Indicadores de capacidad y calidad y de avance en el tiempo</b>	
<p>La SECTUED documenta los riesgos asociados a la operación del Prodermágico; sin embargo, el análisis de los riesgos se considera obsoleto pues no está actualizado a los requerimientos del Programa.</p>	<p>Aunque el Prodermágico no carece de indicadores, se remarca que se desconoce la forma que estos se calculan y las variables implicadas en ello; además, su definición es ambigua.</p> <p>Por otro lado, el Prodermágico no cuenta con indicadores que midan y monitoreen la capacidad y calidad de la gestión, ni el avance en el tiempo del logro de los resultados del Programa. Además, no se identificó correspondencia entre los procesos de operación del Prodermágico y los indicadores locales.</p>	
<b>2.5. Resultados</b>		
<b>2.5.1. Indicadores estratégicos</b>	<b>2.5.2. Principales resultados</b>	
<p>Fin (MIR 2017)</p> <p>Incremento en el ranking de competitividad turística de los estados mexicanos</p>	<i>Información insuficiente</i>	
<p>Propósito (MIR 2017)</p> <p>Tasa de crecimiento de visitantes</p>	<i>Información insuficiente</i>	

<b>2.6. Responsables de la operación</b>	
<p>La Dirección de Infraestructura y Desarrollo de Producto Turístico de la SECTUED, quien es responsable de gran parte de los procesos de la operación del Prodermágico, es muy reducida en cuanto al personal que la conforma.</p> <p>La aprobación, priorización y selección de los proyectos estratégicos en materia de turismo constituye una decisión individualizada, para la cual no se encontró evidencia de criterios, instrumentos y mecanismos específicos.</p> <p>El proceso de autorización del subsidio por la SECTUR tiene algunos elementos informales.</p> <p>La determinación de la aportación financiera del estado para la realización de los proyectos en materia de turismo es un proceso inercial que responde al monto de dicha aportación y del subsidio federal autorizado en el ejercicio anterior.</p> <p>La operación del Prodermágico requiere, indispensablemente, de una coordinación especial entre la SECTUED, la SECOPE y la SFA (coordinación interna) y entre la SECTUED y la SECTUR (coordinación externa), para la cual es fundamental encontrar y mantener el equilibrio de atribuciones y responsabilidades.</p>	
<b>Análisis FODA</b>	
<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Prodermágico responde a prioridades inscritas en los instrumentos de planeación nacional.</li> <li>• Existe libertad de elección de los proyectos para los cuales se solicita el subsidio del Prodermágico.</li> <li>• El seguimiento de la ejecución de los proyectos del Prodermágico se documenta mediante instrumentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe posibilidad de crear sinergias y complementariedad con recursos de otros programas o fondos federales.</li> <li>• El reciente nombramiento de Nombre de Dios como Pueblo Mágico puede favorecer el posicionamiento de otros destinos turísticos de la entidad federativa.</li> <li>• El sector turístico representa, de manera creciente, una parte importante de la economía nacional, esto puede impulsar a las intervenciones vinculadas con el fortalecimiento de las capacidades de los destinos turísticos.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de documentación en la que se defina qué se busca con la intervención en el estado y con qué prioridades estatales se vincula el Programa.</li> <li>• Carencia de criterios, instrumentos y mecanismos para conformar, aprobar, priorizar y seleccionar los proyectos estratégicos en materia de turismo para el estado.</li> <li>• Ausencia de esquemas de comunicación documentados para recibir la información de la supervisión de las obras de infraestructura a nivel estatal.</li> <li>• Obsolescencia y alcance limitado del documento que recoge los principales procesos del Prodermágico en el estado y del análisis de los riesgos asociados.</li> <li>• Falta de transparencia y publicidad del avance en la ejecución de las obras derivadas de los proyectos en materia de turismo.</li> <li>• Ausencia de indicadores de resultados de la intervención.</li> <li>• Carencia de indicadores para medir y monitorear la calidad y capacidad de la gestión y el avance en el tiempo del logro de los resultados de la intervención.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los eventuales cambios en los requerimientos del Prodermágico para obtener el subsidio, pueden entorpecer la configuración y selección de los proyectos en materia de turismo.</li> <li>• Los incidentes en los procesos internos de las otras dependencias estatales que participan en el Prodermágico, diferentes a la SECTUED, pueden afectar la operación eficiente de la intervención, al presentarse demoras en la transmisión de información o en el depósito de las aportaciones estatales.</li> <li>• El panorama presupuestario puede restringir la asignación de recursos a los programas federales, entre ellos el Prodermágico.</li> </ul>
<b>Propuesta de recomendaciones y observaciones</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir los objetivos de la intervención a nivel local y su alineación con las prioridades estatales.</li> <li>2. Configurar y justificar criterios, instrumentos y mecanismos para conformar, aprobar, priorizar y seleccionar los proyectos estratégicos en materia de turismo para el estado.</li> <li>3. Documentar esquemas de comunicación para recibir la información de la supervisión de las obras de infraestructura a nivel estatal.</li> <li>4. Actualizar y robustecer el documento que recoge los principales procesos de la intervención y el análisis de los riesgos asociados a nivel local.</li> <li>5. Configurar instrumentos y mecanismos para hacer público el avance en la ejecución de las obras derivadas de los proyectos en materia de turismo.</li> <li>6. Configurar indicadores de resultados de la intervención.</li> <li>7. Configurar indicadores para medir y monitorear la calidad y capacidad de la gestión y el avance en el tiempo del logro de los resultados de la intervención.</li> </ol>	

## Anexo 5. Apuntes sobre la competitividad del sector turístico

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2013), la competitividad en el turismo refiere a:

*«la capacidad de un destino de optimizar su atractividad para los residentes y no residentes, de entregar servicios turísticos de calidad, innovadores y atractivos a los consumidores y de ganar cuotas del mercado local y global, mientras que asegura que los recursos disponibles que el sustentan el turismo son usados eficientemente y de forma sostenible».*

A partir de ello, la OCDE (2013) desarrolla una propuesta de medición de la competitividad del sector turismo a nivel nacional, esta se configura a partir de 11 indicadores organizados en 4 categorías:

- Indicadores que miden el desempeño e impacto del turismo
  - Producto Interno Bruto Turístico
  - Ingresos turísticos por visitante según el mercado fuente
  - Noches de alojamiento
  - Exportaciones de servicios turísticos
- Indicadores que monitorean la disponibilidad de un destino para entregar turismo de calidad y competitivo
  - Productividad laboral de los servicios turísticos
  - Poder de paridad de compra y precios turísticos
  - Requerimientos de visa para entrar al país
- Indicadores que monitorean la atractividad de un destino
  - Recursos naturales y biodiversidad
  - Recursos culturales y creativos
  - Satisfacción de los visitantes
- Indicadores que describen las respuestas de política pública y las oportunidades económicas
  - Plan nacional de turismo

Adicionalmente, el mismo documento propone una serie de indicadores suplementarios y futuros vinculados, entre otros aspectos, con la conectividad, el empleo en turismo, e incluso con la estructura de las cadenas de aprovisionamiento turístico e innovaciones tecnológicas como el *e-tourism*<sup>1</sup>.

Por su parte, el World Economic Forum (WEF, 2017) desarrolla el Tourism and Travel Competitiveness Index (TTCI), el cual se construye a partir 94 indicadores divididos en 14 aspectos o políticas estratégicas en torno a 4 subíndices:

- Ambiente habilitador
  - Ambiente de negocios
  - Seguridad
  - Salud e higiene
  - Recursos humanos y mercado del trabajo
  - Preparación (*readiness*) en Tecnologías de la Información y Comunicación
- Condiciones habilitadoras de política pública en viajes y turismo
  - Prioridad de los viajes y turismo
  - Apertura internacional
  - Competitividad de precios

- Sostenibilidad ambiental
- Infraestructura
  - Infraestructura del transporte aéreo
  - Infraestructura terrestre y portuaria
  - Infraestructura de servicios turísticos
- Recursos naturales y culturales
  - Recursos naturales
  - Recursos culturales y para viajes de negocios

En 2017, México se ubicó en la posición 22 de los 136 países incluidos en la medición, con un valor de 4.5 puntos del máximo de 7 del TTCI<sup>2</sup> (ver Gráfica 1).

A nivel subnacional, el trabajo de Serrato, Valenzuela y Rayas (2013) busca medir y explicar la competitividad del sector turístico en los estados de México. En este documento se construye el Índice de Competitividad Turística de los Estados de México (ICTEM) mediante 112 variables agrupadas en 10 dimensiones:

- Herencia cultural
- Recursos naturales
- Infraestructura hotelera
- Infraestructura en comunicaciones
- Servicios complementarios
- Seguridad pública
- Promoción turística
- Participación gubernamental
- Eficiencia económica
- Recursos humanos

En términos del ICTEM, Durango se encuentra en el nivel más bajo con 25.2 puntos de los 100 posibles<sup>3</sup> (ver Gráfica 2).

A partir de los párrafos anteriores, se esboza que la infraestructura relacionada con el turismo es sólo un componente de la competitividad del sector, por lo que la construcción de infraestructura no basta para mejorar la capacidad y atractividad de un destino turístico, para ello es necesario fortalecer también el resto de los aspectos implicados, a fin de aumentar la probabilidad de éxito, no sólo del Prodermágico, sino de los destinos y prioridades de turismo a nivel nacional y subnacional<sup>4</sup>.

---

**Nota:** para la configuración de este anexo se utilizó la traducción libre de las referencias señaladas.

<sup>1</sup> Más información sobre esta propuesta de medición de la OCDE, véase el documento *Indicators for Measuring Competitiveness in Tourism*, disponible en:

<https://www.oecd.org/cfe/tourism/Indicators%20for%20Measuring%20Competitiveness%20in%20Tourism.pdf>

<sup>2</sup> Para más información acerca del TTCI, su construcción y sus valores más recientes, véase el *Travel & Tourism Competitiveness Report 2017*, disponible en:

[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TTCR\\_2017\\_web\\_0401.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2017_web_0401.pdf)

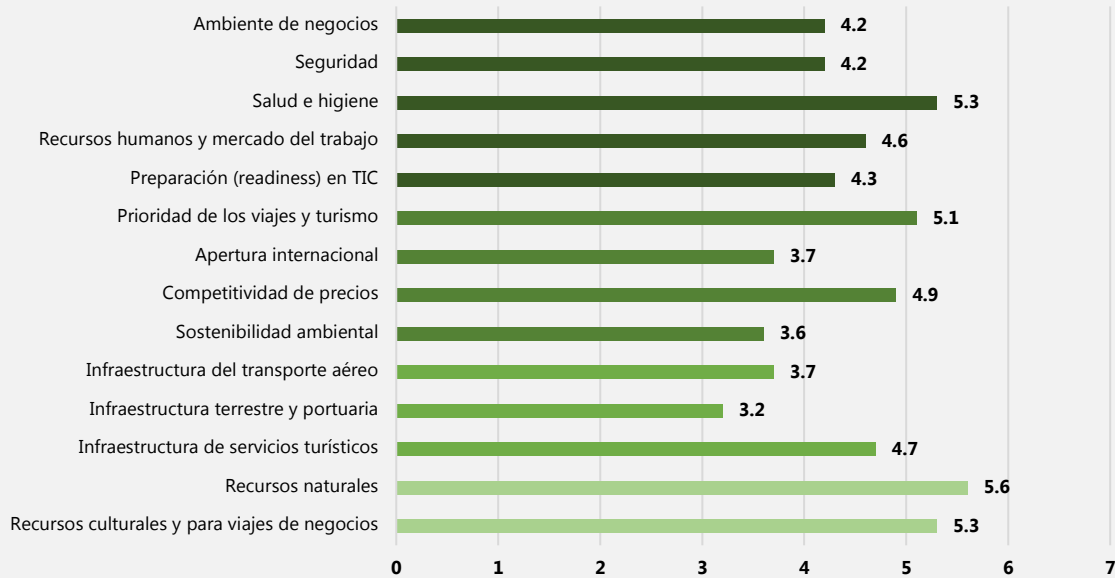
<sup>3</sup> Para conocer más sobre la construcción del ICTEM y sus valores para los estados de México, véase el artículo *Improving Tourism Competitiveness: The Case of Mexico*, disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/267328030\\_Improving\\_Tourism\\_Competitiveness\\_The\\_Case\\_of\\_Mexico](https://www.researchgate.net/publication/267328030_Improving_Tourism_Competitiveness_The_Case_of_Mexico)

<sup>4</sup> La OCDE cuenta con un repositorio de documentos relacionados con las tendencias, políticas públicas, innovación, sustentabilidad, capacidades y estadísticas del sector turístico, para conocer más visite:

[https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-tourism-papers\\_23071672](https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-tourism-papers_23071672)

**Gráfica 1. Puntuación de México en el TTCI 2017 desagregado**

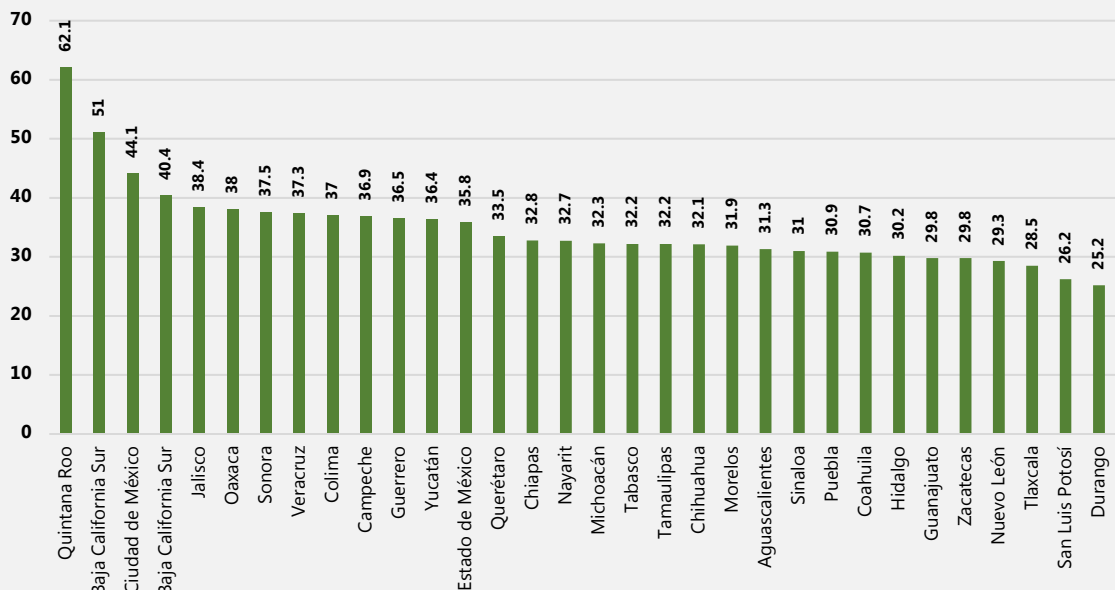


Fuente: adaptado de *Travel & Tourism Competitiveness Report 2017*, disponible en:

[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TTCR\\_2017\\_web\\_0401.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2017_web_0401.pdf)

Nota: el valor máximo en cada aspecto es 7 puntos.

**Gráfica 2. Clasificación de los estados de México según el ICTEM**



Fuente: adaptado de *Improving Tourism Competitiveness: The Case of Mexico*, disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/267328030\\_Improving\\_Tourism\\_Competitiveness\\_The\\_Case\\_of\\_Mexico](https://www.researchgate.net/publication/267328030_Improving_Tourism_Competitiveness_The_Case_of_Mexico)

## Anexo 6. Propuesta de indicadores<sup>19</sup>

**Tabla 1. Propuesta de indicadores de calidad y capacidad de la gestión y de avance en el tiempo del logro de los resultados del Prodermágico**

Tipo de indicador	Nombre del indicador	Método de cálculo	Definición	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento
Calidad en la gestión	Porcentaje de proyectos aceptados	(Número de proyectos aceptados para subsidio/Número de proyectos enviados)100	Porcentaje de proyectos para los que se aprueba el subsidio del Prodermágico por la SECTUR con respecto del total de proyectos para los que se solicita el subsidio	Porcentaje	Anual	Ascendente
	Porcentaje de obras con señalamientos de irregularidades y/o incumplimientos	(Obras en las que se señalan irregularidades y/o incumplimientos/Total de las obras ejecutadas)100	Porcentaje de obras en la que se señalan irregularidades y/o incumplimientos luego de la visita de inspección de la SECTUR con respecto del total de obras ejecutadas en el año	Porcentaje	Anual	Descendente
Capacidad gestión	Capacidad del envío de la documentación de la supervisión de obras	Documentación de la supervisión de obras enviada con demora/Documentación de la supervisión de obras enviada en tiempo	Razón de la documentación de la supervisión de obras enviada en tiempo, según los requerimientos normativos. Cuando el valor es igual a 1 indica que toda la documentación ha sido enviada oportunamente.	Razón	Trimestral	Ascendente
Avance en el tiempo logro de los resultados	Evolución de las visitas en los sitios intervenidos	[(Número de visitantes en el periodo <sub>t</sub> en el sitio <sub>j</sub> -Número de visitantes en el periodo <sub>t-1</sub> en el sitio <sub>j</sub> )/Número de visitantes en el periodo <sub>t-1</sub> en el sitio <sub>j</sub> ]100  $t = 1, 2, 3 \dots n$ $j = 1, 2, 3 \dots n$	Variación del número de visitantes en los sitios intervenidos con obras de infraestructura.	Variación porcentual	Semestral	Ascendente

Fuente: elaboración propia.

<sup>19</sup> El único objetivo de este anexo es presentar algunas sugerencias de indicadores que pudieran ser útiles para medir y monitorear los aspectos mencionados.







inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO