



*Audiencia de Cuentas de Canarias*



**LA EVALUACIÓN DE POLITICAS PUBLICAS.**  
**EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES**  
**PÚBLICAS CANARIAS EN EL SECTOR DEL TURISMO. UNA CONCRECIÓN**  
**DEL PROYECTO AVANCE.**

**Introducción.**

El Proyecto AVANCE se configura como un proceso reflexivo que pretende orientar la función de control de las Administraciones Públicas hacia la evaluación de las políticas y servicios públicos, con el objeto de ser útil en el proceso de toma de decisiones de los responsables de la gestión pública, ofrecer información relevante para los parlamentarios y a la ciudadanía.

Este Proyecto se fundamenta en el mandato legal recogido en artículo 6 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, referido a los principios de **legalidad**, de **eficacia** y de **economía**, así como en el artículo 9 de la citada Ley 4/1989, al señalar que de la ejecución del programa de actuaciones de la Institución, debe obtenerse un “*juicio suficiente sobre la **calidad** y **regularidad** de la gestión económico-financiera del sector público canario*”.

Como consecuencia del proceso reflexivo impulsado por el Proyecto AVANCE, el Pleno de la Audiencia de Cuentas de Canarias, en Sesión celebrada el 27 de diciembre de 2007, incluyó en el Programa de Actuaciones del ejercicio 2008, la fiscalización denominada: “Evaluación de la gestión del gasto de las administraciones públicas canarias en el sector del Turismo”, configurándose ésta como el primer informe de evaluación de políticas públicas desarrollado por la Audiencia de Cuentas de Canarias.

Mediante este proyecto, la ACC pretende generar un proceso de reflexión en torno a la evaluación de las políticas, justificando de forma objetiva la importancia que tiene la evaluación de las actuaciones de la administración pública en su vocación de mejora permanente, ya que “lo que no es medible, no es gestionable”.



*Audiencia de Cuentas de Canarias*



Para la elaboración del presente trabajo se ha entendido la política pública turística como el conjunto de recursos financieros, organizativos y humanos movilizados para el logro, en el periodo 2004-2007, de los objetivos planteados por las distintas administraciones públicas de Canarias, según la legislación vigente.

### **Objetivos.**

Los objetivos de la actuación fiscalizadora que da origen al presente Informe vienen definidos en el artículo 5 de la Ley Territorial 4/1989 al establecer que, “*Son funciones de la Audiencia de Cuentas de Canarias:*

*... Fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, velando por la legalidad, eficiencia y economía de cuantos actos den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico,*

*... Fiscalizar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los diversos programas presupuestarios”*

### **Alcance.**

El alcance del trabajo estuvo condicionado a la disponibilidad de datos e indicadores existentes y apropiados para la evaluación del gasto de las administraciones públicas en el sector del turismo, entendiendo la evaluación como la técnica de medición y cuantificación de los resultados obtenidos bajo los criterios de relevancia o pertinencia de lo evaluado, y la eficacia y eficiencia de lo alcanzado, comprendiendo el análisis de toda la información solicitada para tal finalidad, a los organismos citados a continuación: al Gobierno de Canarias, los siete Cabildos Insulares y a los Municipios Turísticos.

En lo que respecta el periodo de evaluación, éste abarcaba los ejercicios 2004 a 2007.



*Audiencia de Cuentas de Canarias*



## **Metodología.**

La metodología inicial planteada para la evaluación de la política turística contemplaba la inclusión de los resultados de planes estratégicos, programas o planes, además de la legislación.

Al no disponer de los resultados e impactos obtenidos en el periodo, se concluyó que no existía un plan director aplicable al alcance de la evaluación que hubiese regido el desarrollo de las políticas turísticas de Canarias entre 2004 y 2007 de las entidades encuadradas en el alcance del trabajo.

Esta ausencia de planes directores o estratégicos en el largo plazo y el carácter recurrente que tiene el proceso evaluador, hizo que se optara por evaluar el gasto incurrido en base a la legislación vigente en el periodo de estudio, mediante la revisión del cumplimiento en la consecución de los objetivos recogidos en la misma.

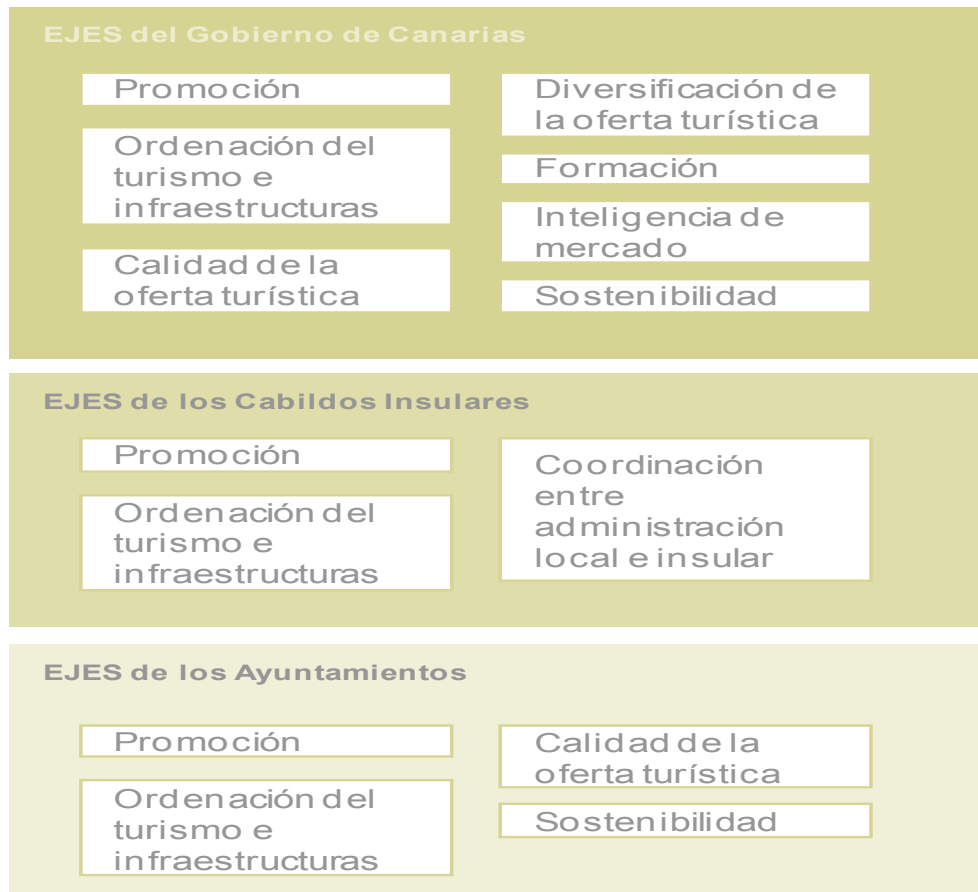
Se creó un grupo de expertos compuesto por:

- ✓ Especialista en turismo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- ✓ Dos representantes de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- ✓ Dos representantes de la ACC.
- ✓ Equipo de consultores externos.

A partir de la legislación analizada, se extrajeron una serie de funciones o competencias en base a los distintos niveles administrativos.

Estas funciones o competencias se han agrupado en torno a una serie de ejes que conforman el Modelo de evaluación.

Estos ejes son los siguientes:



La recopilación de información se realizó a través de diversas fuentes, siempre oficiales: Instituto Canario de Estadística (ISTAC), Instituto Nacional de Estadística (INE), Consejería de turismo, etc.

Para cada uno de los organismos para los que se requería información, se elaboró un cuestionario de petición de datos.



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

No obstante, tal como se pone de manifiesto en el capítulo de limitaciones al alcance, mucha de la información solicitada o bien no se remitió o bien no se genera, por lo que en algunos de los indicadores fijados no se pudieron cifrar.

Por otra parte, se llevaron a cabo entrevistas con los responsables turísticos de las administraciones evaluadas. En dichas entrevistas, se pretendía obtener información cualitativa así como contrastar determinados aspectos relevantes en el proceso de evaluación.

Es preciso señalar que no se han realizado encuestas de satisfacción del sector respecto de las acciones de política turística desarrolladas, ni medición del impacto conseguido, debido a limitaciones de carácter presupuestario, relacionados con el coste de oportunidad del presente trabajo.

Por último, indicar que al tratarse de una fiscalización limitada, basada en la revisión de la documentación recibida y no en una fiscalización *in situ*, no se han seguido la totalidad de los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público.

### **Limitaciones al alcance.**

Las principales limitaciones identificadas han sido:

1. La no generación de información relevante suficiente para la correcta evaluación del sector.
2. La escasa disponibilidad de información acerca de la planificación estratégica en el ámbito turístico durante el periodo de estudio.
3. La dificultad para la obtención de información cuantitativa y cualitativa.
4. La elevada incidencia de factores exógenos sobre el sector turístico.



### Marco jurídico.

La metodología o modelo de evaluación de la política turística de Canarias se ha realizado a través de la revisión de la legislación turística vigente en el periodo de estudio.

Ésta se resume en el siguiente esquema, unido a los Presupuestos públicos en vigor para cada uno de los años objeto de análisis de las Administraciones Públicas analizadas:

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley 7/1995, de 6 de abril: Ley de Ordenación de Turismo de Canarias (<i>deroga la Ley 3/1986, de 8 de abril, reguladora del régimen de disciplina en materia turística</i>)</li><li>• Ley 6/2002, 12 junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma</li><li>• Ley 19/2003, de 14 de abril: Directrices de Ordenación Territorial y de Turismo de Canarias</li></ul>
<b>Gobierno de Canarias</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley 1/1983, de 14 de abril: Funcionamiento del Gobierno Autónomo</li><li>• Decreto 84/2004, de 29 de junio: Aprueba el reglamento orgánico de la Consejería de Turismo</li></ul>
<b>Cabildos Insulares</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Decreto 156/1994, de 21 de julio: Traspaso de funciones de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares en materia turística</li></ul>
<b>Ayuntamientos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley 7/1985, de 2 de abril: Reguladora de las bases del Régimen Local</li></ul>



*Audiencia de Cuentas de Canarias*



### **Algunas conclusiones más relevantes del informe.**

1.- El Gobierno de Canarias no disponía, en el periodo 2004-2007, de un plan estratégico turístico aprobado a largo plazo, a semejanza de otros destinos competidores como el Turquía 21 (Turquía) o el Plan Azur (Marruecos). La planificación pública es una actividad fundamental para posibilitar una posterior evaluación de la política realizada, y a lo largo del periodo de estudio, no se llegó a aprobar ningún documento de carácter estratégico a nivel autonómico. Aunque fueron elaborados algunos documentos, como el “Modelo Turístico de las Islas Canarias” o los planes de marketing, ninguno fue evaluado cuantitativamente de manera periódica para aplicar correcciones ante posibles desviaciones. En contados casos, se establecen indicadores, y cuando se establecen, éstos no se evalúan periódicamente, y en la mayoría de los casos, no se fijan valores meta que permitan medir el grado de eficacia sobre las acciones planificadas inicialmente. Por último, los cambios en la política sectorial que se originan a raíz de un cambio en el gobierno son especialmente perjudiciales para la estabilidad del modelo de desarrollo de la actividad turística. El periodo de evaluación, que justamente coincide con una legislatura completa, es prueba de ello. La Consejería de Turismo elaboró entre 2001 y 2003 el “Plan de Excelencia y Liderazgo Turístico de Canarias” (ELITUR), que marcaba la estrategia a seguir por el Gobierno en el ámbito turístico. El cambio de gobierno supuso la elaboración de un nuevo modelo turístico planteado a partir de encuentros sectoriales y que contemplaba sólo algunos aspectos de los incluidos en ELITUR.

2.- La Consejería de Turismo dispone de un observatorio turístico que desempeña las funciones de fuente de información turística, pero hasta ahora muchos organismos públicos han recabado su propia información debido a múltiples razones como la falta de datos (nivel de satisfacción del turista, número total de turistas) o la necesidad de obtener datos más concretos (número de turistas a nivel municipal), etc.

Adicionalmente, el Gobierno de Canarias dispone del Sistema Informático Turístico, TURIDATA. Sin embargo, esta herramienta cuenta con importantes carencias, como la ausencia de los datos de la isla de Tenerife. En la misma línea, TURIDATA no tiene un uso de carácter estratégico, sino más bien informativo.



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

Esto genera un problema en la homogeneidad de datos, que al ser recabados y gestionados en base a diversas metodologías, no pueden ser comparados ni unificados. Además, en determinadas ocasiones, se puede acceder a la información de una zona turística, pero no se dispone de la de otra zona (Ej.: Fuerteventura dispone de datos sobre el número de turistas internacionales que recibe, pero La Gomera y El Hierro no).

Así pues, las fuentes de información autonómicas y nacionales sobre las características, opinión y comportamiento de los turistas son insuficientes, especialmente en el caso de los turistas nacionales e interinsulares y en determinados indicadores críticos para la gestión turística. Como ejemplo de esta insuficiencia de los sistemas de información destacamos la ausencia de un dato único y fiable sobre el número de turistas y sobre el número de plazas turísticas creadas/renovadas, o la ausencia de datos sobre la satisfacción de los turistas, el número de turistas por segmento e incluso en número de turistas totales.

**3.-** Si bien el sector turístico tiene en su núcleo a las actividades puramente turísticas (alojamientos, restauración, transporte, etc.), su espectro más amplio también incluye otro tipo de ámbitos más transversales pero que influyen directamente sobre la salud del sector:

- Seguridad: las acciones encaminadas a mejorar la seguridad en zonas turísticas
- Medio ambiente: la cada vez mayor concienciación de los turistas (especialmente alemanes y nórdicos) sobre el calentamiento global implica que cada vez valoren más los destinos que cuidan el entorno.
- Limpieza: Asegurar un buen servicio de limpieza en las zonas turísticas impacta directamente sobre la percepción de los turistas.
- Educación: La disponibilidad de profesionales del turismo bien formados.

Estas deberían ser algunas de las políticas transversales que debería considerar la actividad turística en su planificación.



**4.-** Relativo a la sostenibilidad, no se dispone de información suficiente para evaluar este indicador. Sin embargo, a partir de las entrevistas se han detectado algunas acciones llevadas a cabo por diversos municipios con el fin de proteger el medioambiente. Entre esas acciones se encuentra la obtención de la certificación de “bandera azul” o la aprobación de determinadas ordenanzas en relación a la contaminación acústica. Señalar que si bien es cierto que algunos municipios han desarrollado, conjuntamente con el área de medioambiente, labores de protección y acondicionamiento medioambiental, no se cuenta con herramientas de planificación o control sobre este tipo de actuaciones.

**5.-** Relativo a la calidad de la oferta turística, los municipios son los interlocutores directos con el turista y los que mayor capacidad de influencia tienen sobre la percepción que el turista se lleva del destino. En base a ello, se ha evaluado la calidad prestada a través de los servicios públicos percibidos por el turista como la seguridad o la limpieza. Los fondos asignados a la administración local para limpieza/seguridad se calculan a partir de la población de derecho, quedando fuera del cálculo la población flotante (turistas). Esto provoca, en el caso de los municipios con elevado desarrollo de la actividad turística, con un gran volumen de población flotante, una importante diferencia entre los recursos disponibles y los necesarios.

**6.-** Los municipios disponen de servicios para atender las quejas y reclamaciones de los visitantes. En la realización del Cliente Misterioso (técnica cualitativa que consiste en observar y evaluar a las empresas a través de un comprador misterioso; en el caso de este estudio se valoró la adecuada prestación de los servicios públicos), se comprobó que en los puntos de información turística recibían y gestionaban las quejas que los turistas pudieran tener en esta materia. No obstante, no se disponen de herramientas para gestionar la información recopilada a través de las mismas, por lo que el sistema de quejas y reclamaciones no puede ser utilizado como medio para solventar errores y problemas asociados a los servicios públicos turísticos.



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

### **Conclusiones finales obtenidas del ejercicio práctico de esta actuación de evaluación de una política pública.**

1.- Si bien al iniciar los trabajos, la intención era la señalada, al concluir el desarrollo del mismo, se ha constatado que no se han podido cumplir las pretensiones iniciales. El informe elaborado refleja, más que un juicio de evaluación, un análisis de la política turística desarrollada en el periodo analizado, planteando a las AAPP un modelo de evaluación de dicho sector. Sin embargo, la experiencia ha sido útil, en tanto en cuanto ha desvelado diversas cuestiones que habrán de tenerse en consideración en la ejecución de los próximos trabajos de evaluación.

2.- Se ha observado una escasa predisposición de la cultura administrativa hacia este tipo de acciones. La Administración pública está más centrada en cumplir con la legalidad formal, que en medir el grado de éxito de su actuación. A pesar de que la reciente normativa reguladora de la gestión económica y financiera, tanto autonómica como estatal, propugnan una orientación de la actividad del gasto público hacia la consecución de objetivos y medición de resultados, la cultura imperante está absolutamente impregnada de la visión tradicional de cumplimiento de la legalidad formal, lo cual, lamentablemente, no siempre garantiza la óptima satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

3.- El modelo de Contabilidad Pública vigente en la actualidad, como sistema principal de información económica de las Administraciones Públicas, resulta totalmente insuficiente para servir como instrumento básico para la adopción de decisiones que definan y corrijan la ejecución de las Políticas Públicas. Es preciso que la Contabilidad Pública desarrolle un sistema de información multidimensional que, además de la unidad de cuenta monetaria, incorpore otras variables, indicadores, estadísticas, etc., que aporten mayor riqueza de información para el seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas. Este nuevo modelo de información contable debe basar su desarrollo en la profundización de la institución presupuestaria, huyendo de copiar los sistemas contables del sector privado. Es urgente proceder a una homogeneización y normalización de la clasificación por programas de los presupuestos de todas las administraciones públicas (Estado, CCAA y CCLL).



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*



Con todo, la experiencia ha sido satisfactoria. El camino de la evaluación se desarrollará y consolidará en la medida que se ejecuten actuaciones de esta naturaleza, por parte, sobre todo, de los propios gestores de la acción pública. El trabajo final es útil en tanto que representa un primer paso en el camino del control de evaluación de las políticas y servicios públicos, que está en franca desventaja respecto a las técnicas tradicionales de control de legalidad formal, auditoría financiera o regularidad contable. De la experiencia de ejecución de las distintas actuaciones de evaluación de políticas públicas, se obtendrá un conocimiento básico para ir estableciendo una metodología de evaluación y un sistema de información corporativo para poder sustentar los juicios de valor que persigue la evaluación. Así mismo, impulsará a las administraciones públicas en el cumplimiento de los requerimientos que las normas presupuestarias y de la Hacienda Pública les exigen, al tiempo que proporcionará al Parlamento información relevante para la definición y aprobación de las políticas públicas.