

Secretaría de Turismo

Oferta Turística

Auditoría de Desempeño: 12-0-21100-07-0234

DE-217

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de la política de turismo relativos a contribuir al incremento de la llegada de turistas internacionales y la captación de divisas; la eficiencia en la planeación, regulación y desarrollo de la oferta turística, y la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios asignados.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación de la eficacia en el cumplimiento del objetivo de la política de turismo respecto del eje de diversificación de la oferta turística, y de los resultados de los principales indicadores macroeconómicos en la materia; la eficiencia de la SECTUR en términos de la planeación y desarrollo de la oferta turística, así como la economía en la aplicación de los recursos asignados a la diversificación de la oferta turística.

Antecedentes

El turismo nace por la necesidad de las personas de conocer otros lugares distintos a los de su residencia habitual y se desarrolla paralelamente al crecimiento de los medios de transporte. El auge del ferrocarril, el desarrollo de los vehículos automotores, la construcción de las primeras carreteras, así como la evolución del transporte aéreo permitieron que la actividad turística ampliara su horizonte.

La historia del turismo en México se divide en cuatro etapas: la primera, denominada de nacimiento (1920 a 1940), en la que surgen las primeras organizaciones privadas de carácter turístico. La segunda, de desarrollo (1940 a 1950), en la que se promulgó la primera Ley Federal de Turismo. La tercera, conocida como tecnificación (1950 a 1970), en la que se incorporó el turismo social y cultural a la actividad turística. La cuarta, de consolidación (1970 a la fecha), con la creación de la SECTUR para conducir el desarrollo del turismo nacional.

En 1974, se reformó el ordenamiento legal en esta materia y se promulgó la Ley Federal de Fomento al Turismo; aunado a esa reforma y por la relevancia de esta actividad en la generación de empleos, en ese año se modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear la Secretaría de Turismo (SECTUR), que a partir de entonces tiene bajo su responsabilidad la planeación de la actividad turística y el desarrollo de programas turísticos para contribuir a incrementar la llegada de turistas y la captación de divisas.

En 1980, se promulgó la Ley Federal de Turismo la cual abrogó la Ley Federal de Fomento al Turismo, que en su exposición de motivos estableció que uno de los propósitos de esta ley era alcanzar, de manera congruente con la reforma administrativa del Ejecutivo Federal, una mayor coordinación del gobierno en materia turística, fijando los principios fundamentales para impulsar el desarrollo del sector.

A partir de la década de los noventa, debido a la intensa competencia de los países como Francia, Estados Unidos y España para atraer visitantes, el turismo se convirtió en una actividad con un mayor nivel de especialización, en el cual se desarrollaron programas para incrementar la competitividad del sector en el ámbito internacional.

En 1992, se promulgó una segunda Ley Federal de Turismo porque existía excesiva regulación, un centralismo que obstaculizaba la actividad turística en las regiones, y falta de estrategias para mejorar la competitividad del turismo. Entre los principales considerandos de la iniciativa, se encuentran los siguientes: a) la modernización del turismo requiere de una legislación acorde con las tendencias mundiales, y b) se debe fortalecer el papel del Estado, por conducto de la SECTUR, como rector del turismo nacional.

En el Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000 se señaló la necesidad de replantear las estrategias para conducir la política de turismo a fin de contribuir a incrementar la oferta turística y con ello aumentar la afluencia de turistas y la captación de divisas.

En el Programa Nacional de Turismo 2001-2006 se señalaba que se carecía de una política de regulación para contribuir al aumento de la inversión privada en la actividad turística.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se establece el propósito de hacer de México un país líder en la actividad turística. En el mismo documento, se indica que la falta de estrategias acordes con las tendencias internacionales ha impedido una mejor ubicación respecto de los principales países receptores de turistas en el mundo.

El Programa Sectorial de Turismo (PST) 2007-2012 señala que México enfrenta un escenario de fuerte competencia donde los países buscan desarrollar nuevas opciones para atraer un mayor número de turistas.

En el PST 2007-2012, se establece el eje diversificación el cual se refiere a incorporar productos turísticos a los destinos de acuerdo con sus características y potencial de turismo.

De acuerdo con la evolución de la política pública en materia de turismo, el sector se ha convertido en un elemento prioritario por su participación en el crecimiento económico del país, por lo que el Gobierno Federal definió el componente de diversificación de la oferta turística como un eje fundamental para contribuir a mejorar la competitividad de México en el turismo mundial, incrementar la llegada de turistas y la captación de divisas, aumentar la participación del PIB turístico respecto del nacional y la inversión privada en esta actividad, así como la generación de empleos en el sector.

Con el propósito de situar al turismo nacional como una actividad prioritaria y ocupar un lugar entre los primeros destinos turísticos en el orden mundial, el 17 de junio de 2009 se promulgó la Ley General de Turismo, con la cual se abrogó la Ley Federal de Turismo. En la exposición de motivos de la nueva ley destaca, en materia de oferta turística, lo siguiente: a) es fundamental que la política turística incluya instrumentos de planeación para impulsar la oferta turística, y b) la SECTUR debe considerar en la rectoría de este sector la formulación

de estrategias acordes con las tendencias internacionales para diversificar la oferta turística de México, considerando que un producto turístico es una modalidad de turismo que las personas demandan con fines de recreación, placer, salud, negocios u otros.

En este sentido, la SECTUR es el principal instrumento del Gobierno Federal para conducir la política turística mediante la diversificación de la oferta turística de México como uno de los ejes rectores del sector.

Resultados

1. Establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño

En este resultado se analizó el cumplimiento de la lógica vertical y horizontal de la MIR del Programa Presupuestario F004 Generación de acciones para el desarrollo de productos, ya que se vincula con el eje de la política de diversificación de la oferta turística.

Respecto de la lógica vertical, se verificó que no existe una relación de causa-efecto entre los objetivos del nivel de Actividad con los del nivel de Componente, y de Propósito, dado que no existe relación lógica entre las acciones: “realizar eventos turísticos” y “difundir material informativo” con el resumen narrativo “profesionalizar a los actores del sector”, lo cual impide hacer un buen seguimiento y evaluar adecuadamente el logro del objetivo del nivel de Propósito respecto de diversificar y consolidar productos turísticos.

Por lo que se refiere a la lógica horizontal, se determinó que el indicador del nivel de Propósito y su método de cálculo son inconsistentes para evaluar el objetivo de diversificar y consolidar los productos turísticos, dado que el indicador se refiere a la variación porcentual en el número de productos turísticos impulsados en el país y no incluye referencia alguna de los elementos con los que pretende diversificar y consolidar los productos turísticos en el país.

12-0-21100-07-0234-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las que los objetivos de los niveles de Propósito, Componente y Actividad del Programa Presupuestario F004 Generación de acciones para el desarrollo de productos impiden llevar un buen seguimiento, a fin de evaluar adecuadamente el logro de ese programa en términos del eje de la política de diversificación de la oferta turística, y en función de las conclusiones realice las modificaciones pertinentes.

2. Eficacia

Esta vertiente comprende el análisis de cuatro resultados: el primero corresponde a la revisión del cumplimiento de los indicadores turísticos en el periodo 2007-2012; en el segundo se revisó el avance de las metas del Acuerdo Nacional por el Turismo respecto de la llegada de turistas internacionales y la captación de divisas; en el tercero se analizó el cumplimiento de la meta de crear rutas gastronómicas en México, y en el cuarto se verificó el desarrollo de productos turísticos en las 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad y 38 pueblos mágicos.

Cumplimiento de los Indicadores Turísticos

En el Programa Sectorial de Turismo (PST) 2007-2012, se establecieron, entre otros, los siguientes indicadores: turistas nacionales, turistas internacionales, ingreso de divisas por

turistas internacionales, gasto medio por turista internacional, inversión total privada, crecimiento anual del PIB turístico, participación del PIB turístico respecto del nacional, y promedio de empleos formales generados en el sector turismo por año, a efecto de evaluar de manera permanente los resultados de la política pública turística.

Con la revisión del Compendio Estadístico del Turismo en México 2012, y el Reporte de avance en las metas del PST 2007 – 2012, se obtuvo lo siguiente:

RESULTADOS DE LOS INDICADORES TURÍSTICOS NACIONALES A 2012

Indicador	Meta		Porcentaje de cumplimiento (%)
	Prevista	Alcanzada	
	(1)	(2)	(3) = ((2) / (1)) x 100
1. Derrama económica por turismo nacional (miles de millones de pesos)	918.0	1,405.7	153.1
2. Gasto medio por turista nacional (pesos)	5,536.8	7,844.3	141.7
3. Gasto medio por turista internacional (dólares)	472.0	550.7	116.7
4. Núm. de turistas nacionales (millones)	165.8	179.2	108.1
5. Valor del PIB turístico (miles de millones de pesos)	728,186.5	734,012.0	100.8
6. Inversión total privada (millones de dólares acumulados 2007-2012)	20,000.0	20,129.9	100.6
7. Núm. de empleos formales (miles de empleos acumulados)	2,345.0	2,489.0	106.1
8. Participación del PIB turístico del nacional (%)	8.4	8.3	98.8
9. Ingreso de divisas por turistas internacionales (millones de dólares)	13,641.0	12,720.2	93.2
10. Núm. de turistas internacionales (millones)	28.9	23.4	81.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del Compendio Estadístico del Turismo en México, 2012, de la Secretaría de Turismo y reporte de avance en las metas del Programa Sectorial de Turismo 2007 - 2012.

Se determinó que en 2012 de los 10 indicadores reportados en el PST, 7 registraron un cumplimiento superior respecto de lo previsto: gasto medio por turista nacional, derrama económica por turismo nacional, gasto medio por turista internacional, número de turistas nacionales, valor del PIB turístico, inversión total privada en el sector, y número de empleos formales.

De los tres indicadores que no alcanzaron la meta prevista, destaca el relativo a turistas internacionales en el que se reportó un porcentaje de cumplimiento de 81.0%, al registrarse una cifra de 23.4 de los 28.9 millones de turistas previstos en la meta del PST para 2012.

Para complementar la evaluación, se realizó el análisis del avance de los principales indicadores turísticos, así como de los indicadores macroeconómicos turísticos durante el periodo 2007-2012, como se muestra a continuación:

RESULTADOS DE LOS INDICADORES TURÍSTICOS, 2007-2012

Indicadores	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TMCA (%)
Turismo Nacional							
Núm. de turistas nacionales (millones de turistas)	158.8	163.1	150.3	161.0	168.1	179.2	2.4
Derrama económica por turismo nacional (miles de millones de pesos)	1,117.5	1,205.2	1,156.1	1,282.3	1,342.6	1,405.7	4.7
Gasto medio por turista nacional (pesos)	7,037.4	7,389.2	7,691.8	7,964.9	7,986.9	7,844.3	2.2
Turismo internacional							
Núm. de turistas internacionales (millones de turistas)	21.6	22.9	22.3	23.3	23.4	23.4	1.6
Divisas por turistas internacionales (millones de dólares)	12,919.0	13,369.7	11,512.7	11,991.7	11,868.8	12,720.2	(0.3)
Gasto medio por turista internacional (dólares)	598.1	583.8	516.3	516.9	507.2	550.7	(1.6)
Indicadores macroeconómicos turísticos							
Valor del PIB turístico (miles de millones de pesos)	724,054.4	731,964.8	709,552.1	723,545.9	728,186.5	734,012.0	0.3
Participación del PIB turístico del nacional (%)	8.7	8.7	8.9	8.6	8.4	8.3	(0.9)
Inversión total privada (millones de dólares)	3,464.0	8,105.1	11,062.7	14,588.9	18,309.6	20,129.9	42.2
Empleos generados en el sector turismo acumulados (miles)	2,428.0	2,454.0	2,456.0	2,475.0	2,474.2	2,489.0	0.5

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la información del Compendio Estadístico del Turismo en México, 2012, de la Secretaría de Turismo.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Durante el periodo 2007-2012, el número de turistas nacionales aumentó a una tasa promedio anual de 2.4%, al pasar de 158.8 a 179.2 millones de personas. Esta tendencia de crecimiento fue superior en 0.8 puntos porcentuales respecto del registrado en la llegada de turistas internacionales, de 1.6% en promedio anual, al pasar de 21.6 a 23.4 millones de visitantes. Además, durante ese periodo, la derrama económica y el gasto medio por turismo nacional se incrementaron en 4.7% y 2.2% anual, al pasar de 1,117.5 a 1,405.7 miles de millones de pesos y de 7,037.4 a 7,844.3 pesos, respectivamente.

El ingreso de divisas reportó una reducción de 0.3% en promedio anual, al pasar de 12,919.0 a 12,720.2 millones de dólares, y el gasto medio por turista internacional registró una variación negativa de 1.6%, al pasar de 598.1 a 550.7 dólares por turista, lo cual significó que aun cuando se reportó un incremento en la llegada de visitantes, la derrama de dólares en México está disminuyendo.

Respecto de la llegada de turistas internacionales e ingreso de divisas, así como de gasto medio no se ha logrado tener un avance global, porque aun cuando el número de visitantes extranjeros registró una tasa media de crecimiento anual de 1.6%, el gasto medio por turista internacional disminuyó en 1.6%, y el ingreso de divisas disminuyó en 0.3% en el periodo de análisis.

Por lo que se refiere a los indicadores macroeconómicos turísticos, con los trabajos de auditoría se verificó que el valor del PIB turístico se incrementó en 0.3% en promedio anual, al pasar de 724,054.4 a 734,012.0 miles de millones de pesos, en tanto que la inversión privada en el sector se incrementó en 42.2%, al pasar de 3,464.0 a 20,129.9 mdd durante el

periodo 2007-2012; asimismo, la participación del PIB turístico respecto del nacional disminuyó a una tasa media anual de 0.9%, al pasar de 8.7% a 8.3%.

En conclusión, se determinó que en 2012 se registró un cumplimiento de 116.7% en el indicador gasto medio por turista internacional, al reportar 550.7 de los 472.0 dólares previstos; en cuanto al número de turistas nacionales se recibieron 179.2 millones de turistas, lo que representó un cumplimiento del 108.1%; por lo que se refiere al valor del PIB turístico se registró un cumplimiento de 100.8% respecto de la meta prevista que fue de 728,186.5 miles de millones de pesos, en el indicador número de empleos formales acumulados se reportó un cumplimiento del 106.1%, dado que se registraron un total de 2,489.0 miles de empleos; asimismo, en el indicador inversión privada se cumplió en 100.6% la meta prevista con un total de 20,129.9 millones de dólares durante el periodo de análisis.

Respecto del indicador de participación del PIB turístico respecto del nacional se tuvo un cumplimiento de 98.8%; en el de ingreso de divisas por turistas internacionales alcanzó un 93.2% de lo previsto, y respecto del indicador número de turistas internacionales se registró un cumplimiento de 81.0%, al registrar la llegada de 23.4 millones de turistas internacionales de los 28.9 millones de visitantes previstos.

3. Avance de las metas del Acuerdo Nacional por el Turismo 2011-2018

El 28 de febrero de 2011, la SECTUR, en coordinación con 13 dependencias y entidades, instituciones educativas y organismos privados del sector, firmó el Acuerdo Nacional por el Turismo (ANT), en el que se establecieron como metas a 2018 que México reciba 50 millones de turistas internacionales y 40,000 millones de dólares.

Para realizar la evaluación, la ASF analizó dos aspectos: a) Cumplimiento de las metas del Acuerdo Nacional por el Turismo en los indicadores turísticos y b) Comparativo internacional de la posición de México en los indicadores turísticos.

a) Cumplimiento de las metas del Acuerdo Nacional por el Turismo en los indicadores turísticos

La entidad fiscalizada no dispuso de metas anuales para evaluar el avance a 2012 de los indicadores de llegada de turistas y captación de divisas establecidos en el ANT 2011-2018, por lo que la ASF realizó una estimación con los datos registrados en el periodo 1986 - 2012 para esos indicadores y se calcularon los valores probables para el periodo 2013 - 2018, a fin de identificar la tendencia en el cumplimiento de las metas.

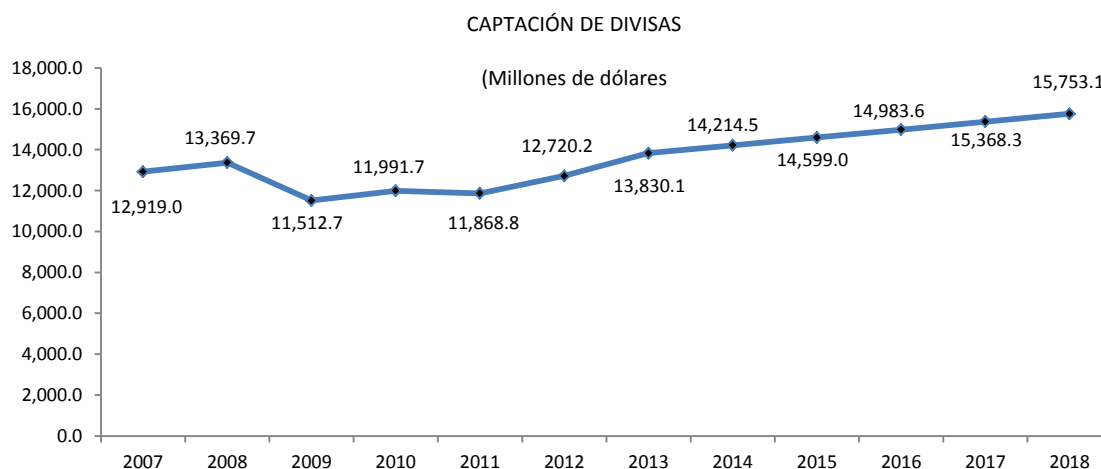
La meta definida en el ANT a 2018 para el indicador de llegada de turistas fue recibir 50 millones de turistas internacionales. Los resultados se presentan a continuación:



FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Compendio Estadístico del Turismo en México, 2012.

Como resultado del cálculo realizado por la ASF, se estimó que al año 2018 la llegada de turistas internacionales sería de 26.1 millones de turistas, lo que representaría el 52.2% de la meta prevista de 50 millones de turistas internacionales.

Por lo que se refiere al indicador de captación de divisas la meta establecida a 2018 es captar 40,000 millones de dólares. Los resultados se presentan a continuación:



FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Compendio Estadístico del Turismo en México, 2012.

Como resultado del análisis de proyección realizado por la ASF, se estimó que al año 2018 la captación de divisas por turismo internacional sería de 15,753.1 millones de dólares, lo que representaría el 39.4% de la meta prevista en el Acuerdo Nacional por el Turismo 2011-2018.

b) Comparativo internacional de la posición de México en los indicadores turísticos

Con objeto de revisar la posición de México en el turismo mundial respecto de los indicadores llegada de turistas internacionales a México y captación de divisas, se revisó el Compendio Estadístico del Turismo en México, 2009-2012 y el Barómetro Turístico Mundial publicado por la Organización Mundial de Turismo, de cuyo análisis se obtuvieron los resultados siguientes:

POSICIÓN MUNDIAL DE MÉXICO EN LA LLEGADA DE TURISTAS INTERNACIONALES, 2009-2012
(millones de turistas)

País	2009		2010		2011		2012		TMCA (%)
	No.	Cantidad	No.	Cantidad	No.	Cantidad	No.	Cantidad	
Francia	1	76.8	1	77.6	1	81.4	1	83.0	2.6
EUA	2	55.0	2	59.8	2	62.7	2	67.0	6.8
China	4	50.9	3	55.7	3	57.6	3	57.7	4.3
España	3	52.2	4	52.7	4	56.7	4	57.7	3.4
Italia	5	43.2	5	43.6	5	46.1	5	46.4	2.4
Turquía	7	25.5	6	31.4	6	34.0	6	35.7	11.9
Alemania	8	24.2	8	26.9	8	28.4	7	30.4	7.9
Inglaterra	6	28.2	7	28.3	7	29.3	8	29.3	1.3
Rusia ^{1/}	13		13	20.3	12	22.7	9	25.7	12.5
Malasia	9	23.6	9	24.6	9	24.7	10	25.0	1.9
Austria ^{1/}	11		11	22.0	11	23.0	11	24.2	4.9
Hong Kong ^{1/}	-	-	-	-	13	22.3	12	23.8	6.7
México	10	22.3	10	23.3	10	23.4	13	23.4	1.6
Total mundial		884.0		952.0		996.0		1,035.0	5.4
Part. México (%)		2.5		2.4		2.3		2.3	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Barómetro Turístico de la Organización Mundial de Turismo y el Compendio Estadístico del Turismo en México, 2012, de la Secretaría de Turismo.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual. Se compararon los datos registrados de los países en 2012 respecto de 2009 aun cuando cambiaron de posición.

1/ Se calculó variación porcentual respecto de 2010 y 2009, respectivamente

En el indicador de llegada de turistas internacionales, Francia registró el primer lugar en 2012 al recibir 83.0 millones de visitantes, en tanto, México alojó a 23.4 millones de turistas, lo que significó una diferencia de 59.6 millones de personas en comparación con Francia. Respecto del turismo mundial, nuestro país participó en 2012 con el 2.3% en comparación con los 1,035.0 millones de turistas.

Durante el periodo 2009-2012, México pasó del lugar 10 al 13 en este indicador de los 50 países considerados por la OMT en su evaluación. En ese periodo, el número de turistas internacionales que visitaron nuestro país se incrementó a una tasa media anual de 1.6%, al pasar de 22.3 a 23.4 millones de personas, pero la participación de México en relación con el turismo mundial durante el periodo revisado pasó de 2.5% a 2.3%.

Por lo que se refiere a la captación de divisas a continuación se presentan los resultados para el periodo 2009-2012:

POSICIÓN MUNDIAL DE MÉXICO EN LA CAPTACIÓN DE DIVISAS, 2009-2012
(millones de dólares)

País	2009		2010		2011		2012		TMCA (%)
	No.	Cantidad	No.	Cantidad	No.	Cantidad	No.	Cantidad	
EUA	1	94,200.0	1	103,500.0	1	116,100.0	1	126,200.0	10.2
España	2	53,200.0	2	52,500.0	2	59,900.0	2	55,900.0	1.7
Francia	3	49,500.0	3	46,900.0	3	54,500.0	3	53,600.0	2.7
China	5	39,700.0	4	45,800.0	4	48,500.0	4	50,000.0	8.0
Macao (China) ^{1/}	-	-	9	27,800.0	7	38,500.0	5	43,700.0	25.4
Italia	4	40,200.0	5	38,800.0	5	43,000.0	6	41,200.0	0.8
Alemania	6	34,600.0	6	34,700.0	6	38,800.0	7	38,100.0	3.3
Inglaterra	7	30,100.0	7	32,400.0	8	35,100.0	8	36,600.0	6.7
Hong Kong ^{1/}	-	-	10	22,200.0	10	27,700.0	9	33,100.0	22.1
Australia	8	24,800.0	8	29,800.0	9	31,500.0	10	31,500.0	8.3
Turquía	9	21,300.0	-	-	-	-	-	-	-
Austria	10	19,400.0	-	-	-	-	-	-	-
México	19	11,512.7	23	12,000.0	23	11,900.0	24	12,720.2	3.4
Total mundial		854,000.0		928,000.0		1,042,000.0		1,075,000.0	8.0
Part. México (%)		1.3		1.3		1.1		1.2	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Barómetro Turístico de la Organización Mundial de Turismo y el Compendio Estadístico del Turismo en México, 2012, de la Secretaría de Turismo.

^{1/} Se calculó variación porcentual respecto de 2010.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual. Se compararon los datos registrados de los países en 2012 respecto de 2009 aun cuando cambiaron de posición.

Nota: En 2010, Macao ocupó la posición 9 del ranking mundial. Macao y Hong Kong son regiones considerados de manera independiente de China por parte de la OMT.

En 2012, Estados Unidos registró la primera posición con 126,200.0 millones de dólares (mdd); en tanto, México obtuvo ingresos por 12,720.2 mdd, lo que significó una diferencia de 113,479.8 mdd en comparación con el primer lugar. Respecto del total mundial, nuestro país participó en 2012 con el 1.2% en relación con los 1,075,000.0 mdd generados por la actividad turística.

Durante el periodo 2009-2012, México pasó del lugar 19 al 24 de los 50 países considerados en este indicador. En este lapso, el ingreso de divisas a nuestro país aumentó a una tasa media anual de 3.4%, al pasar de 11,512.7 a 12,720.2 mdd, pero la participación de México en relación con el turismo mundial pasó de 1.3% a 1.2% durante el periodo revisado.

En el análisis, se observó que Macao fue el destino con mayor crecimiento en este indicador, debido a que aumentó la captación de divisas en 25.4% en promedio anual, al pasar de 27,800.0 mdd a 43,700.0 mdd de 2010 a 2012; en tanto, Italia reportó un crecimiento de 0.8% en promedio anual, al pasar de 40,200 mdd a 41,200 mdd en este periodo.

La entidad fiscalizada señaló que los factores que han incidido en la disminución de la posición de México en la llegada de turistas y la disminución en la participación respecto de la captación de divisas en el ámbito mundial han sido la crisis financiera internacional

iniciada en 2008; la emergencia sanitaria derivada del brote de influenza AH1N1 de 2009, y un elevado nivel de desempleo en el ámbito global.

En conclusión, se determinó que, en 2012, la SECTUR no dispuso de metas anuales para evaluar el cumplimiento de las metas a 2018 de los indicadores llegada de turistas internacionales a México y captación de divisas, lo que limitó evaluar los compromisos contenidos en el Acuerdo Nacional por el Turismo 2011-2018 respecto de esos indicadores.

Con base en los promedios observados durante el periodo 1986-2012, la ASF estimó que a 2018 México reportaría una cifra de 26.1 millones de turistas, lo que significaría un cumplimiento de 52.2% respecto de lo previsto en el Acuerdo Nacional por el Turismo a 2018 de recibir 50 millones de turistas internacionales; en cuanto a la captación de divisas la proyección arrojó que a ese año se registraría una captación de 15,753.1 millones de dólares, lo que representaría un cumplimiento de 39.4% respecto de lo previsto en ese acuerdo de recibir 40 mil millones de dólares.

En relación con la participación de México en los principales indicadores turístico en el ámbito internacional se determinó que durante el periodo 2009-2012 nuestro país pasó de la décima a la décimo tercera posición del ranking mundial respecto de la llegada de turistas internacionales, y del lugar 19 al 24 en cuanto al indicador de ingreso de divisas por la actividad turística.

12-0-21100-07-0234-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las que no definió metas anuales de los indicadores de llegada de turistas internacionales a México y captación de divisas a efecto de evaluar el avance en los compromisos establecidos en el Acuerdo Nacional por el Turismo 2011-2018, y con los resultados de ese análisis adopte las medidas necesarias a fin de programar anualmente las metas de esos indicadores turísticos.

4. Diversificación de la oferta turística

Según el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, uno de los ejes de la política consiste en impulsar la creación de rutas turísticas con los diversos productos de turismo de sol y playa, naturaleza, cultural, salud, cruceros, regiones, deportivo, religioso y turismo social. La diversificación de la oferta turística se refiere a incorporar productos turísticos a los destinos de acuerdo con sus características y potencial de turismo.

Ruta turística: es el conjunto de acciones para desarrollar y unir en uno o más destinos un producto turístico con la finalidad de diversificar la oferta turística.

Crear rutas gastronómicas en México

En el Acuerdo Nacional por el Turismo (ANT), 2011-2018, se establecieron 10 ejes estratégicos, de los cuales uno se vincula con el eje de diversificar la oferta turística. Para el cumplimiento de este eje, la SECTUR definió como una de las acciones la relativa a crear rutas gastronómicas en México.

En la auditoría se identificó que la SECTUR definió la realización de nueve actividades para atender la acción relativa a crear rutas gastronómicas en México, y se obtuvieron los resultados siguientes:

RESULTADOS DE LA META DE CREAR RUTAS GASTRONÓMICAS A 2012

Actividades	Fecha de cumplimiento	Entregable	Avance a 2012 (%)
1. Identificar y analizar la oferta susceptible de formar parte de las rutas gastronómicas	15/06/2011	Inventario de productos y estados participantes	100.0
2. Revisión de productos con operadores turísticos y profesionales del ramo	30/06/2011	Inventario revisado	100.0
3. Integración de productos con operadores nacionales y locales	Jul-Sep 2011	Propuesta de rutas	100.0
4. Presentación y revisión de producto con las 31 entidades federativas y el D.F.	Octubre 2011	Presentación de 18 rutas gastronómicas	100.0
5. Lanzamiento de las rutas gastronómicas	Febrero 2012	Lanzamiento de 18 rutas gastronómicas	100.0
6. Comercialización de las rutas con el CPTM	Marzo 2012	Página Web	100.0
7. Comercialización	Junio 2012	Programa online con paquetes generados por tour operadores nacionales	100.0
8. Distribución	Junio 2012	Página web en español e inglés, planeador de viaje, folletería	100.0
9. Adhesión y afiliación de más oferta turística	Agosto 2012	Listado por estado de los nuevos prestadores de servicios turísticos	100.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los Reportes de Avances de la Creación de Rutas Gastronómicas en México, a cargo de la Secretaría de Turismo, 2012.

Con base en los Reportes de Avances de la Creación de Rutas Gastronómica en México y los expedientes de las actividades realizadas por la entidad fiscalizada a fin de crear rutas gastronómicas, se identificó que a 2012 la SECTUR dio cumplimiento a las nueve actividades previstas. En 2011, la dependencia realizó cuatro acciones que se refieren a la elaboración y revisión del inventario de estados participantes, y las propuestas y presentación de rutas; asimismo, se verificó que en 2012 la SECTUR llevó a cabo cinco acciones de las que sobresalen principalmente el lanzamiento vía internet de las rutas gastronómicas y su comercialización y distribución.

A continuación, se presenta la distribución de las 18 rutas gastronómicas de México por entidad federativa y rutas de México, las cuales se refieren a una clasificación diseñada por la SECTUR con el fin de ofrecer a los turistas nacionales y extranjeros la oportunidad de poder combinar su visita a los destinos de sol y playa con el amplio patrimonio histórico y cultural de México.

RUTAS GASTRONÓMICAS, 2012

Rutas de México	Ruta Gastronómica	Entidad Federativa
Una experiencia virreinal	La sazón del minero	Aguascalientes
		San Luis Potosí
		Zacatecas
	1	3
La cultura del vino y el acuario del mundo	Los fogones entre viñas y aromas del mar	Baja California
		Baja California Sur
	1	2
El misterio y origen de los mayas	Los ingredientes mestizos del mayab	Campeche
		Quintana Roo
		Yucatán
	La ruta del cacao	Chiapas
		Tabasco
2	5	
Los Tarahumaras Milenarios	La cocina de dos mundos	Chihuahua
	La mesa de la huerta y el mar	Sinaloa
	2	2
El encuentro entre la historia y la modernidad	Entre cortes y viñedos	Coahuila
		Nuevo León
		Durango
		Sonora
1	4	
El arte del tequila y la música bajo el sol	Los sabores del mar	Colima
		Nayarit
	La cocina al son del mariachi	Jalisco
2	3	
La magia de las tradiciones y la naturaleza	El sabor de hoy	Distrito Federal
	La ruta de los mercados	Estado de México
		Guerrero
	El altar de día de muertos	Morelos
3	5	
La cuna de la historia y el romanticismo	Platillos con historia	Guanajuato
		Querétaro
	1	2
Las Bellezas Huastecas	La cultura del maguey	Hidalgo
	Del mar a la laguna	Tamaulipas
	Del café a la vainilla	Veracruz
	3	3
Los mil sabores del mole	Los mil sabores del mole	Oaxaca
	Los dulces sabores de antaño	Puebla
		Tlaxcala
	2	3
10	18	32

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los expedientes de las rutas gastronómicas elaborados por la SECTUR derivadas de las actividades derivadas del Acuerdo Nacional por el Turismo, 2012.

Con base en los expedientes de las 18 rutas gastronómicas, se identificó que éstas se distribuyen en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. Las rutas gastronómicas con mayor número de Estados fueron: “entre cortes y viñedos” en la que se ubican Coahuila, Nuevo León, Durango y Sonora; “el sazón minero” con Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas, y “la ruta de los mercados” en donde se encuentran el Estado de México, Guerrero y Morelos.

En conclusión, se constató que la SECTUR realizó nueve actividades entre las que se encuentran la elaboración y revisión del inventario de estados participantes, las propuestas y presentación de rutas, el lanzamiento vía internet de las rutas gastronómicas y su comercialización y distribución, a fin de cumplir con la creación de 18 rutas gastronómicas en México.

5. Desarrollar productos turísticos en las 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad y 38 pueblos mágicos

En el Acuerdo Nacional por el Turismo (ANT), 2011-2018, se establecieron 10 ejes estratégicos, de los cuales uno se vincula con el eje de diversificar la oferta turística. Para el cumplimiento de este eje, la SECTUR definió como una de las acciones la relativa a desarrollar productos turísticos en las 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad y 38 pueblos mágicos.

El análisis de este resultado comprende dos apartados: a) desarrollo de productos turísticos en las 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad y b) desarrollo de productos turísticos en 38 pueblos mágicos.

a) Desarrollo de productos turísticos en las 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad

Las 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad declaradas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) son: Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Miguel de Allende, Tlacotalpan y Zacatecas.

En 2012, la SECTUR no estableció metas ni contó con la evidencia documental de los resultados del número de productos turísticos desarrollados en cada una de las 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad.

Lo anterior, limitó verificar el avance en el cumplimiento del compromiso contenido en el ANT 2011-2018 relativo a la diversificación de la oferta turística por medio del desarrollo de productos turísticos en cada una de las 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad.

La entidad fiscalizada reconoció que la denominación de esa acción es incorrecta porque su labor es realizar las gestiones que permitan al estado, municipio y particulares el desarrollo de productos turísticos.

Sin embargo, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo se señala que la dependencia, por conducto de la Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos, tiene entre sus obligaciones desarrollar productos turísticos.

b) Desarrollo de productos turísticos en los 38 pueblos mágicos

A continuación, se presenta el listado de los 38 pueblos mágicos determinados por la SECTUR.

PUEBLOS MÁGICOS DETERMINADOS POR LA SECTUR

Núm.	Pueblo Mágico	Núm.	Pueblo Mágico	Núm.	Pueblo Mágico
1	Real de Asientos, Aguascalientes.	14	Mazamitla, Jalisco.	27	Jalpan de Serra, Querétaro.
2	Todos Santos, B.C.S.	15	Tepoztlán, Morelos.	28	Bacalar, Quintana Roo.
3	Palizada, Campeche.	16	Tepoztlán, Edo. de Méx.	29	Real de Catorce, S.L.P.
4	Creel, Chihuahua.	17	Valle de Bravo, Edo de Méx.	30	Cosalá, Sinaloa.
5	Parras de la Fuente, Coahuila.	18	Malinalco, Edo de Méx.	31	El Fuerte, Sinaloa.
6	Comala, Colima.	19	Pátzcuaro, Michoacán.	32	Álamos, Sonora.
7	San Cristóbal de las Casas, Chis.	20	Tlalpujahua, Michoacán.	33	Mier, Tamaulipas.
8	Dolores Hidalgo, Guanajuato.	21	Cuitzeo, Michoacán.	34	Huamantla, Tlaxcala.
9	Taxco, Guerrero.	22	Santa Clara del Cobre, Mich.	35	Coatepec, Veracruz.
10	Real del Monte, Hidalgo.	23	Santiago, Nuevo León.	36	Izamal, Yucatán.
11	Huasca de Ocampo, Hidalgo.	24	Capulámpam de Méndez, Oax.	37	Tapijulapa, Tabasco.
12	Tapalpa, Jalisco.	25	Cuetzalan, Puebla.	38	Jerez de García Salinas, Zacatecas.
13	Tequila, Jalisco.	26	Bernal, Querétaro.		

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el listado de la acción relativa a desarrollar productos turísticos en 38 pueblos mágicos, del Acuerdo Nacional por el Turismo.

Con los trabajos de auditoría no se identificaron las metas ni los resultados del número de productos desarrollados en cada uno de los 38 pueblos mágicos.

La entidad fiscalizada reconoció que la denominación de esa acción es incorrecta porque su labor es realizar las gestiones que permitan al estado, municipio y particulares el desarrollo de productos turísticos; sin embargo, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo se señala que la dependencia por conducto de la Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos, tiene entre sus obligaciones desarrollar productos turísticos.

Lo anterior limitó verificar el cumplimiento del compromiso contenido en el Acuerdo Nacional por el Turismo 2011-2018 relativo a la diversificación de la oferta turística por medio del desarrollo de productos turísticos en los 38 pueblos mágicos.

En conclusión, la ASF determinó que la SECTUR no dispuso de evidencia documental para acreditar las metas y los resultados a 2012 respecto de la acción relativa a desarrollar productos turísticos en las 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad y en los 38 pueblos mágicos.

12-0-21100-07-0234-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las que no estableció metas y no dispuso de la evidencia documental de los resultados para acreditar el avance de las acciones comprometidas en el eje de diversificar la oferta turística establecido en el Acuerdo Nacional por el Turismo 2011-2018, en términos del desarrollo de productos turísticos en las 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad y en los 38 pueblos mágicos y, con base en los resultados del análisis, adopte las medidas pertinentes a fin de corregir las deficiencias.

6. Eficiencia

En esta vertiente, se presentan los resultados sobre la gestión de la SECTUR en cuanto a establecer criterios regionales para la diversificación de la oferta turística, desarrollar productos en destinos turísticos, y proyectos turísticos regionales apoyados por tipo de producto.

Planeación

Establecer criterios regionales para la diversificación de la oferta turística

La SECTUR definió como meta a 2012 la relativa a alinear 18 programas estatales de turismo al PST 2007-2012, en términos de los criterios siguientes: diversificación de la oferta turística; la estrategia de desarrollo de productos turísticos, y la clasificación por tipo de producto turístico.

Con el análisis de los 18 programas estatales revisados por la SECTUR, se obtuvo lo siguiente:

ALINEACIÓN DE PROGRAMAS ESTATALES DE TURISMO AL PROGRAMA SECTORIAL DE TURISMO 2007-2012

Entidad Federativa	Entidades con Programa de Turismo		Eje de diversificación de la oferta turística		Estrategia de desarrollo de productos turísticos		Clasificación por tipo de producto turístico		Cumplimiento de criterios	
	Sí (1)	No (2)	Sí (3)	No (4)	Sí (5)	No (6)	Sí (7)	No (8)	Sí (9)=(1)+(3)+(5)+(7)	No (10)=(2)+(4)+(6)+(8)
Aguascalientes	✓		✓		✓			✓	3	1
Baja California	✓		✓		✓			✓	3	1
Baja California Sur	✓		✓		✓		✓		4	0
Campeche	✓			✓	✓			✓	2	2
Coahuila	✓			✓		✓		✓	1	3
Colima		✓							0	1
Chiapas		✓							0	1
Chihuahua		✓							0	1
Distrito Federal		✓							0	1
Durango	✓		✓		✓		✓		4	0
Guanajuato	✓		✓		✓		✓		4	0
Guerrero		✓							0	1
Hidalgo		✓							0	1
Jalisco	✓			✓		✓		✓	1	3
México		✓							0	1
Michoacán		✓							0	1
Morelos	✓		✓		✓			✓	3	1
Nayarit	✓		✓		✓		✓		4	0
Nuevo León		✓							0	1
Oaxaca	✓		✓		✓		✓		4	0
Puebla	✓			✓	✓		✓		3	1
Querétaro		✓							0	1
Quintana Roo		✓							0	1
San Luis Potosí	✓		✓		✓			✓	3	1
Sinaloa	✓		✓		✓		✓		4	0
Sonora	✓		✓			✓	✓		3	1
Tabasco		✓							0	1
Tamaulipas		✓							0	1
Tlaxcala	✓		✓			✓		✓	2	2
Veracruz	✓		✓		✓			✓	3	1
Yucatán		✓							0	1
Zacatecas	✓			✓	✓			✓	2	2
Total	18	14	13	5	14	4	8	10	53	33

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los Programas Estatales de Turismo y los reportes de los trabajos de alineación con el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012.

Con el análisis de la información proporcionada, se constató que de los 18 programas estatales analizados, 13 incluyen el eje de diversificación de la oferta turística, pero en los programas estatales de Campeche, Coahuila, Jalisco, Puebla y Zacatecas no se consideró dicho eje.

En cuanto a la definición de estrategias para desarrollar productos turísticos, se identificó que 14 programas sí consideraron dicha estrategia, en tanto, Coahuila, Jalisco, Sonora y Tlaxcala no lo incluyeron.

También se analizó que los programas estatales de turismo incluyeran alguna clasificación por tipo de producto; al respecto, se identificó que ocho entidades federativas sí señalaron esa clasificación, en tanto, los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Jalisco, Morelos, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas no establecieron ninguna clasificación en sus programas estatales, lo cual impidió asegurar el establecimiento de criterios regionales para contribuir al cumplimiento del eje de la política turística relativo a diversificar la oferta turística.

La SECTUR señaló que los Programas Estatales de Turismo se elaboraron con base en los lineamientos de la Dirección General de Planeación Estratégica y Política Sectorial, por lo que dichos programas incluyen los criterios regionales relativos a la diversificación de la oferta, el desarrollo de productos turísticos y la clasificación por tipo de producto. Sin embargo, con la revisión de los lineamientos y programas estatales no se identificaron esos criterios respectivos

12-0-21100-07-0234-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las cuales de los 18 programas sectoriales de turismo 5 no se alinearon con el eje de diversificación de la oferta turística; 4 no incluyeron la estrategia para desarrollar productos turísticos, y 10 no establecieron alguna clasificación por tipo de producto turístico, y con base en los resultados del análisis adopte las medidas pertinentes a efecto de que en esos programas se consideren dichos criterios regionales en materia de diversificación de la oferta turística.

7. Desarrollo

Desarrollar productos en destinos turísticos

En la revisión del Programa de Trabajo 2012 de la Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos no se identificaron las metas ni los resultados respecto del desarrollo de nuevas líneas de producto turístico, así como las acciones para impulsar los ya existentes. La SECTUR tampoco contó con la evidencia documental para acreditar los resultados de los productos turísticos desarrollados.

La entidad fiscalizada indicó que su labor es realizar las gestiones que permitan impulsar el desarrollo de nuevas líneas de productos y proponer acciones que permitan mejorar los existentes.

Sin embargo, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo se señala que la dependencia, por conducto de la Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos, tiene entre sus obligaciones desarrollar nuevas líneas de productos turísticos y mejorar las existentes. Lo anterior limitó evaluar el cumplimiento de ese Reglamento relativo al

desarrollo de nuevas líneas de producto turístico, así como las acciones para impulsar los ya existentes.

12-0-21100-07-0234-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las que no estableció metas y no dispuso de la evidencia documental de los resultados de las acciones específicas por realizar a fin de desarrollar nuevas líneas de productos turísticos y mejorar los existentes y, con base en los resultados de ese análisis, adopte las medidas respectivas a efecto de corregir las deficiencias.

8. Proyectos turísticos regionales apoyados por tipo de producto

En los Criterios Generales de Operación de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos con las Entidades Federativas para el Ejercicio Fiscal 2012 se estableció como uno de los objetivos el relativo a contribuir a diversificar la oferta turística con el desarrollo de proyectos turísticos regionales; para ello se señala que los proyectos turísticos regionales preponderantemente deberán estar orientados en fomentar los productos turísticos de turismo cultural; naturaleza; de sol y playa; para todos; de reuniones, y otros tipos y formas de turismo.

Los tipos de producto que se vinculan con los proyectos turísticos regionales, se muestran a continuación:

PROYECTOS TURÍSTICOS POR TIPO DE PRODUCTO, 2012

Concepto	Descripción
Turismo de sol y playa	Se orienta a promover los atractivos turísticos ubicados en playas.
Turismo cultural	Tiene como finalidad dar a conocer los rasgos culturales y los elementos espirituales de un destino turístico.
Turismo de naturaleza	Se orienta a promover actividades recreativas en sitios con riqueza de flora y fauna, así como la conservación de estos recursos.
Turismo para todos	Tiene como característica fomentar sitios turísticos que sean accesibles a las personas de bajos recursos, como balnearios, campamentos, entre otros.
Turismo de reuniones	Se orienta a promover la realización de actividades profesionales y laborales.
Otros tipos y formas de turismo	Se orienta a fomentar actividades de tipo coyuntural como, eventos religiosos, entre otros.

FUENTE: Secretaría de Turismo, Criterios Generales de Operación de los Convenios de Coordinación y Reasignación de Recursos con las Entidades Federativas para el Ejercicio Fiscal 2012.

La entidad fiscalizada proporcionó los reportes de los rangos de la meta de inversión por tipo de producto, el número de proyectos apoyados, y la inversión federal para el apoyo de proyectos, de cuyo análisis se obtuvieron los resultados siguientes:

RESULTADOS DE LOS PROYECTOS TURÍSTICOS REGIONALES POR TIPO DE PRODUCTO, 2012

Tipo de producto	Núm. de proyectos apoyados	Rango de la meta de inversión para el apoyo de proyectos (%)	Inversión federal para el apoyo de proyectos (miles de pesos)	Participación de la inversión federal canalizada (%)	Costo por tipo de proyecto (Pesos)
Turismo cultural	104	35 al 55	458,915.7	42.1	4,412.7
Turismo de naturaleza	46	10 al 20	170,280.9	15.6	3,701.8
Turismo de sol y playa	19	10 al 15	156,951.5	14.4	8,260.6
Turismo para todos	15	6 al 10	92,050.0	8.4	6,136.7
Turismo de reuniones	7	6 al 10	105,200.0	9.6	15,028.6
Otros tipos y formas de turismo	40	8 al 12	108,001.9	9.9	2,700.0
Total	231		1,091,400.0	100.0	4,724.7

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en los reportes de los proyectos regionales apoyados en coordinación con las entidades federativas, 2012

Como resultado del análisis, se determinó que, en 2012, la SECTUR apoyó 231 proyectos turísticos regionales con una aportación federal de 1,091,400.0 miles de pesos y un costo promedio de 4,724.7 pesos por proyecto.

Se verificó que la entidad fiscalizada cumplió con los rangos de la meta de inversión para el apoyo de proyectos, cuyos recursos se canalizaron al desarrollo de productos turísticos, en donde destacan: turismo cultural con el 42.1% de los recursos federales ejercidos en esa materia, lo cual es consistente con el rango previsto de entre 35% y 55%, y turismo de naturaleza con el 15.6%, dentro del rango previsto de entre 10% y 20%.

De los cinco tipos de producto destacan los relativos a: turismo cultural, con 104 proyectos, en los que se erogaron 458,915.7 miles de pesos, el 42.1% del monto total ejercido y que representaron un costo de 4,412.7 miles de pesos; turismo de naturaleza, se apoyaron 46 proyectos con una erogación de 170,280.9 miles de pesos, 15.6% del total ejercido, y sol y playa, con el apoyo de 19 proyectos, en los que se erogaron 156,951.5 miles de pesos, que significaron el 14.4% del total ejercido.

En conclusión, se determinó que, en 2012, la SECTUR canalizó 1,091,400.0 miles de pesos para el apoyo de 231 proyectos turísticos regionales por medio de cinco tipos de proyectos turísticos: relativos a cultura; naturaleza; sol y playa; para todos; de reuniones, y otros tipos y formas de turismo en los que cumplió con el rango de la meta de inversión por tipo de producto turístico en el que sobresale el referente al turismo cultural con el 42.1%.

9. Economía

Aplicación de los recursos presupuestarios asignados

A fin de verificar la situación presupuestaria de la SECTUR, se analizó la Cuenta Pública y los estados del ejercicio del presupuesto correspondiente a los programas presupuestarios P001 "Establecer y conducir la política de Turismo", F003 "Promoción y Desarrollo de proyectos turísticos en las entidades federativas", y F004 Generación de acciones para el desarrollo de productos" debido a que estos programas presupuestarios se relacionan con el eje de diversificación, los resultados se presentan a continuación:

RESULTADOS DEL PRESUPUESTO ORIGINAL Y EJERCIDO DE LA SECTUR EN LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS
RELACIONADOS CON LA DIVERSIFICACIÓN TURÍSTICA, 2012
(Miles de pesos)

Programa presupuestario	Presupuesto			Diferencia	
	Original (1)	Modificado (2)	Ejercido (3)	(4) = (3 - 1)	(5) = (3 - 2)
P001 Establecer y conducir la política de turismo	249,847.5	279,972.8	279,972.8	30,125.3	0.0
F003 Promoción y desarrollo de proyectos turísticos en las entidades federativas ^{1/}	1,833,182.4	1,703,145.5	1,703,145.5	(130,036.9)	0.0
F004 Generación de acciones para el desarrollo de productos	39,648.0	34,735.0	34,735.0	(4,913.0)	0.0
Total	2,122,677.9	2,017,853.3	2,017,853.3	(104,824.6)	0.0

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en el Estado del Ejercicio del Presupuesto 2012 de la Secretaría de Turismo.

^{1/} Se incluyen los recursos que se destinan a la Dirección General de programas regionales por medio de los Programas Presupuestarios I002 "Promoción y desarrollo de proyectos turísticos de las entidades federativas" debido a que se destinan para los convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos.

En 2012, la SECTUR erogó 2,017,853.3 miles de pesos en los programas presupuestarios relacionados con la oferta turística, monto inferior en 104,824.6 miles de pesos en relación con el presupuesto original; se verificó que esta variación se debió a la reasignación de recursos al Ramo 23 "Provisiones Salariales y Económicas" en cumplimiento a los lineamientos de cierre del ejercicio fiscal 2012.

El mayor ejercicio de recursos fue en el programa presupuestario P001 con 279,972.8 miles de pesos, 12.1% más respecto del original, lo cual se debió principalmente a gastos no previstos originalmente para participar en los eventos: la Cumbre Regional de las Américas del Consejo Mundial de Viajes, Turismo WTTC, 94ª Sesión de la Organización Mundial del Turismo (OMT), Feria Mundial de Turismo Cultural 2012, entre otros.

El presupuesto ejercido en el programa F003 fue de 1,703,145.5 miles de pesos, monto inferior en 7.1% al presupuesto original, los recursos que no se ejercieron se reasignaron al Ramo 23 "Provisiones Salariales y Económicas" en cumplimiento de los lineamientos de cierre del ejercicio fiscal 2012.

En el programa F004 se ejercieron 34,735.0 miles de pesos, 12.4% monto inferior al presupuesto aprobado, la diferencia se reasignó al Ramo 23 "Provisiones Salariales y Económicas".

En conclusión, se determinó que, en 2012, la SECTUR erogó 2,017,853.3 miles de pesos en los programas presupuestarios relacionados con la oferta turística, conforme al presupuesto modificado autorizado.

Con la revisión de los registros de la SECTUR, se constató que las afectaciones se realizaron con cargo al presupuesto aprobado, capítulos, partidas y a las unidades administrativas responsables.

Consecuencias Sociales

En 2012 se registraron 1,035 millones de turistas en el ámbito mundial que arrojaron una derrama económica de 1,075 miles de millones de dólares (Mmdd). México recibió 23.4 millones de turistas internacionales 2.3% del total, con una captación de divisas de 12.7 Mmdd, el 1.2% respecto del total mundial.

La SECTUR es responsable de conducir la política de diversificación de la oferta turística a fin de contribuir al incremento de la llegada de turistas y la captación de divisas. En 2012, la entidad fiscalizada realizó acciones para desarrollar 18 rutas gastronómicas por medio de las 10 rutas de México, pero no desarrolló productos turísticos en las 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad y en los 38 Pueblos Mágicos.

Si bien, el gasto que ejerció en 2012 la SECTUR por concepto de diversificación de la oferta turística, 2,017.9 millones de pesos, representó el 0.3% del PIB turístico registrado en ese año, de 734,012.0 millones de pesos, en general, la diversificación de la oferta turística contribuyó al incremento del número de turistas internacionales al reportar una tasa de crecimiento anual de 1.6%, al pasar de 21.6 a 23.4 millones de personas en el periodo 2007-2012 y los empleos registrados en el sector turismo aumentaron en 0.5% en promedio anual, al pasar de 2,428.0 a 2,489.0 miles de empleos en ese lapso.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 5 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 5 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: con salvedad

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría, que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Secretaría de Turismo cumplió el objetivo de diversificación de la oferta turística en lo relativo a la creación de rutas gastronómicas, al promover 18 rutas en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, lo cual permitió avanzar en el cumplimiento del eje de diversificar la oferta turística.

En cuanto a los indicadores turísticos, en 2012, se registró un cumplimiento de 116.7% en el indicador gasto medio por turista internacional, al reportar 550.7 de los 472.0 dólares previstos; en cuanto al número de turistas nacionales se reportaron 179.2 millones de turistas, lo que representó un cumplimiento de 108.1%; por lo que se refiere al valor del PIB turístico se registró un cumplimiento de 100.8% respecto de la meta prevista de 728,186.5 miles de millones de pesos; en el indicador número de empleos formales se reportó un cumplimiento de 106.1%, dado que se registraron un total de 2,489.0 miles de empleos; asimismo, en el indicador inversión privada se cumplió en 100.6% la meta prevista con un total de 20,129.9 millones de dólares.

Los resultados con observación que se presentan en el apartado correspondiente de este informe se refieren principalmente a:

A 2012, la SECTUR no contó con la evidencia documental para acreditar las metas y resultados respecto del desarrollo de productos turísticos en las 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad y los 38 Pueblos Mágicos, lo cual impidió verificar el avance integral en el cumplimiento del eje de diversificación de la oferta turística. Tampoco dispuso de la evidencia para acreditar el desarrollo de nuevas líneas de productos turísticos en destinos de acuerdo con su vocación turística.

En relación con el indicador de ingreso de divisas por turistas internacionales se alcanzó un total de 12,720.2 millones de dólares, que representaron el 93.2% de los 13,641.0 millones de dólares previstos, y respecto del indicador número de turistas internacionales se registró un cumplimiento de 81.0%, al reportar una llegada de 23.4 millones de turistas internacionales, de los 28.9 millones previstos.

La SECTUR no estableció metas anuales para evaluar el avance de los compromisos incluidos en el Acuerdo Nacional por el Turismo (ANT) 2011-2018, relativo a recibir 50 millones de turistas internacionales y captar 40,000 millones de dólares a 2018. La ASF realizó un cálculo con base en los promedios registrados durante el periodo 1986-2012, y estimó que a 2018 México reportaría una cifra de 26.1 millones de turistas, lo que significaría un cumplimiento de 52.2% de lo previsto en el ANT; en cuanto a la captación de divisas, la proyección arrojó que a ese año se registraría un monto de 15,753.1 millones de dólares, lo que representaría un cumplimiento de 39.4% respecto de lo previsto en ese acuerdo.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Revisar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de la SECTUR del Programa Presupuestario (PP) F004 Generación de Acciones para el Desarrollo de Productos correspondiente al ejercicio fiscal 2012, a fin de determinar el cumplimiento de la lógica horizontal y vertical de dicha matriz.
2. Analizar la documentación de las metas y los resultados de los principales indicadores turísticos del periodo 2007-2012, a fin de evaluar la contribución de la SECTUR en el cumplimiento de los objetivos de la política pública de incrementar la llegada de turistas y la captación de divisas.
3. Revisar la documentación de las metas a 2012 de la llegada de turistas internacionales y la captación de divisas incluidas en el Acuerdo Nacional por el Turismo 2011-2018, y los resultados publicados en el Barómetro Turístico Mundial de la Organización Mundial de Turismo, a fin de evaluar el cumplimiento de las metas de esos indicadores.
4. Verificar la evidencia documental de las metas y los resultados a 2012 respecto de la creación de rutas gastronómicas en México, a fin de evaluar el avance en el cumplimiento del eje de la política de diversificación de la oferta turística.
5. Revisar la documentación soporte de las metas y los resultados a 2012 en cuanto al desarrollo de productos turísticos en las 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad y 38 pueblos mágicos, a fin de evaluar el avance en el cumplimiento del eje de la política de diversificación de la oferta turística.
6. Analizar la información y documentación soporte de los criterios regionales establecidos por la SECTUR para conducir el eje de la política de diversificar la oferta turística.
7. Verificar la documentación soporte de las metas y los resultados a 2012 respecto de las acciones de desarrollo de productos turísticos, a fin de determinar el número de productos creados y consolidados en destinos de acuerdo con su vocación turística.

8. Revisar la evidencia documental de las metas y los resultados a 2012 de los proyectos regionales apoyados por tipo de producto turístico, a fin de comprobar que fueron orientados preferentemente en fomentar los productos turísticos.
9. Verificar la documentación del ejercicio de los recursos de la SECTUR en 2012 respecto de los programas presupuestarios vinculados con la planeación y desarrollo de la diversificación de la oferta turística y compararla con la información del presupuesto autorizado y con los registros internos de la dependencia.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Planeación Estratégica y Política Sectorial; la Dirección General de Programas Regionales, y la Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos de la Secretaría de Turismo (SECTUR).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley de Planeación: Ley de Planeación, artículo 3, párrafo segundo.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, vigente en 2012, numeral 2

Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, artículo 17, fracción VII

Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, Objetivo 2, línea de acción 2.1.3.

Acuerdo Nacional por el Turismo 2011-2018, Objetivos, eje 6 Diversificación de la oferta turística, acción 55, Desarrollar productos turísticos en las 10 Ciudades Patrimonio de la Humanidad y 38 pueblos mágicos.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

En relación con los resultados 1, 3, 5, 6 y 7, la entidad fiscalizada realizó los comentarios siguientes:

Del resultado núm. 1 la SECTUR señaló: “La Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario F004 Desarrollo e Innovación de Productos Turísticos Sustentables para 2014 tiene el propósito de que los destinos turísticos del país se consoliden y diversifiquen con base en líneas de producto, alineado al indicador 3 de la versión preliminar del Programa Sectorial de Turismo 2013-2018.

Se está analizando la posibilidad de incorporar un indicador (Herfindahl-Hirschman) relativo a la concentración del mercado en líneas de producto, el cual se encuentra vinculado al logro del objetivo sectorial y de la estrategia de diversificación y consolidación del producto turístico.

La estrategia 2.2 “impulsar la innovación, diversificación y consolidación de la oferta turística por región y destino”, está considerada en la versión preliminar del Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, como parte del objetivo 2 de dicho Programa, denominado “Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística”; con la que se perfecciona la alineación de la referida Matriz de Indicadores para Resultados del Programa F004.

En este orden, se podrá constatar que el indicador a nivel fin está totalmente requisitado, es decir presenta su indicador, definición y método de cálculo, además de que si bien en la denominación del programa F004 “Desarrollo e Innovación de Productos Turísticos”, persiste la mención al término “desarrollo”, en la descripción de sus indicadores de Fin, Propósito, Componentes y Actividades, se resaltan los aspectos relativos al impulso, fomento y colaboración para el desarrollo y diversificación de productos turísticos, en colaboración con el sector privado y con el sector público en sus tres niveles de gobierno, dando congruencia a su contenido, no solo con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Turismo, sino incluso con la Ley General de Turismo (Artículos 2; 4, en específico su fracción VIII; 5, fracción II, 7); así como del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo (Artículos 3, 7, y 17 entre otros).

Sobre el particular, resulta oportuno precisar que tanto el artículo 7 (facultades de la Subsecretaría de Operación Turística) y 17 (facultades de la Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos) del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, en las diversas fracciones en que se hace referencia al “desarrollo de programas, proyectos y productos turísticos”, siempre se anteponen los infinitivos correspondientes a promover, fomentar, instrumentar estrategias, estimular, proponer y otros más, que ponen en realce las labores de conducción, planeación, fomento e impulso a este tipo de actividades, sin que se desprenda de ellas su ejecución directa por parte de esta Secretaría, siendo constante la referencia a la participación de otros actores públicos y privados como ejecutores o responsables directos de los programas y proyectos referidos o como prestadores de los productos y servicios turísticos a desarrollar”.

Del resultado núm. 3, la SECTUR indicó: “El resultado se refiere al Acuerdo Nacional por el Turismo, estrategia implementada durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Turismo, correspondiente a dicho periodo; instrumentos cuya vigencia no abarca el del periodo de medición de los resultados del citado Acuerdo.

Por lo anterior, para una correcta medición de los avances y resultados del referido Acuerdo Nacional por el Turismo, se tendrían que estimar a la par, al menos, los posibles impactos de

las estrategias y líneas de acción que serán implementadas por esta Secretaría en los próximos años y que serán establecidas en el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como documentos rectores del quehacer institucional de esta Secretaría conforme a la Ley de Planeación.

De los resultados núms. 5 y 7 señaló: “respecto al tema de Desarrollar Productos Turísticos en las 10 Ciudades Patrimonio y 38 Pueblos Mágicos, así como el Desarrollar Productos en Destinos Turísticos, la Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos, reitera que la función de dicha Dirección General es la de fomentar, impulsar, apoyar y coadyuvar al desarrollo de productos turísticos en diversas líneas de productos, así mismo establece que sus programas y acciones están basados en el Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Turismo y Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo; así como de diversas estrategias derivadas de estudios, tendencias de mercado y acciones transversales con otras dependencias federales, estados, municipios y los sectores privado y social.

Amén de lo anterior, no se debe perder de vista que esta Secretaría se encuentra inmersa en un proceso de reestructura orgánica, además de que a la fecha se encuentran en proceso de emisión tres ordenamientos de vital importancia para esta Secretaría y las actividades a desarrollar al menos durante el resto de la presente administración, a saber: el Reglamento de la Ley General de Turismo, el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, así como el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, que junto con la Ley General de Turismo y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, constituyen la columna vertebral de la planeación programática y estratégica de las actividades a desarrollar por la Secretaría de Turismo.

Como ya se había mencionado en su oportunidad, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 25 y 26, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21, 22, 23 y 32 de la Ley de Planeación, tenemos que:

- a) Todos los programas de la Administración Pública Federal deben sujetarse de forma obligatoria al Plan Nacional de Desarrollo vigente;
- b) La vigencia del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se deriven, no excederá del periodo constitucional que corresponda a la gestión gubernamental en que se aprueben; aunque podrán contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.
- c) Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.

Por lo anterior, es claro que las actividades a cargo de esta Secretaría y por ende el sentido de las observaciones formuladas, deberán ajustarse en su oportunidad a las disposiciones contenidas actualmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Ley General de Turismo; así como las que se contemplen en el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, el Reglamento de la Ley General de Turismo y el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, una vez que se emitan; y así a la luz de estos ordenamientos, verificar su vigencia y aplicación.

No obstante lo anterior, se precisan las actividades consideradas como parte del Programa de Trabajo de la Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos, con las que se busca consolidar y diversificar las líneas de productos, con las que se da realce a las

actividades de esta área enfocadas más que la desarrollo directo de productos, al impulso, de su creación y comercialización, consistente en:

Diseño y transferencia de tecnologías para cada línea de producto; Asistencia técnica y apoyo a Estados, Municipios, Cámaras y Asociaciones en la realización de proyectos; Elaboración de Materiales Técnicos; Desarrollo y apoyo a eventos y foros especializados, y Elaboración de estudios y diagnósticos, entre otros”.

Del resultado núm. 6, la SECTUR manifestó: “En el Programa Anual de Trabajo de la Dirección General de Planeación Estratégica y Política Sectorial, se estableció la alineación de 18 programas estatales de turismo al Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, meta que fue alcanzada de acuerdo a su programación, y para tales efectos se basó en los “Lineamientos para la realización de Programas Estatales de Turismo”.

Gracias a lo anterior los Programas Estatales de Turismo antes referidos, cumplen con la alineación de los objetivos y estrategias previstas en el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, que comprenden precisamente los criterios regionales de diversificación de la oferta el desarrollo de productos turísticos y su clasificación por tipo de producto”.