

**Secretaría de Turismo****Desarrollo e Innovación de Productos Turísticos Sustentables**

Auditoría de Desempeño: 14-0-21100-07-0424

DE-225

***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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar la elaboración de estrategias de desarrollo innovación y consolidación de líneas de productos turísticos, para que los destinos turísticos cuenten con estas.

***Alcance***

La auditoría comprendió la evaluación del cumplimiento de las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño para elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados; la eficiencia en la formulación de lineamientos para desarrollar, innovar y consolidar productos turísticos y de los diagnósticos elaborados para la identificación de la potencialidad turística; la eficacia de las estrategias promovidas para lograr la innovación, desarrollo y consolidación de productos turísticos en los destinos turísticos; así como de su contribución al incremento de la competitividad turística; la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios; la rendición de cuentas; y el cumplimiento del control interno de la Dirección General de Innovación del Producto Turístico, ejecutora del Pp F004.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Programa Presupuestario F004 “Desarrollo e Innovación de Productos Turísticos Sustentables”.

***Antecedentes***

De 2009 a 2013, el programa F004 se denominó “Generación de Acciones para el Desarrollo de Productos Turísticos” y fue operado por el entonces Centro de Estudios Superiores en Turismo (CESTUR), órgano desconcentrado de la SECTUR constituido en 1985, con el propósito de invertir en proyectos de asesorías para el desarrollo turístico y de integración de productos especializados en la materia; y para 2014 el Pp cambió a “Desarrollo e Innovación de Productos Turísticos Sustentables”, a cargo de la Dirección General de Innovación del Producto Turístico, como se muestra en el cuadro siguiente:

OBJETIVOS DEL PP F004 “DESARROLLO E INNOVACIÓN DE PRODUCTOS TURÍSTICOS SUSTENTABLES”, 2009-2014

Generación de Acciones para el Desarrollo de Productos Turísticos						Desarrollo e innovación de productos turísticos sustentables
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fin	Crecimiento económico mediante el incremento del turismo en México.	Contribuir al desarrollo turístico de México fomentando la oferta existente, proyectos en proceso, captación de nueva inversión en proyectos y competitividad de los destinos turísticos.	Contribuir a incrementar la demanda turística del país, mediante el fomento y desarrollo de líneas de productos turísticos competitivos.	Contribuir a incrementar la competitividad turística del país, mediante el fomento y desarrollo de líneas de productos turísticos.	Contribuir a incrementar la competitividad turística del país, mediante el fomento y desarrollo de líneas de productos turísticos.	Contribuir a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística mediante la generación de estrategias de innovación por líneas de producto.
Propósito	Diversificar la oferta turística del país.	Consolidar la oferta existente y los proyectos en proceso, así como la captación de nueva inversión en proyectos y desarrollos turísticos, apoyando con planes de financiamiento, asesoría técnica a regiones, estados, municipios y destinos.	La oferta de líneas de productos turísticos en el país es diversificada, consolidada y competitiva.	Las líneas de productos turísticos ofertados en el país para los turistas nacionales e internacionales son diversificados y consolidados.	Las líneas de productos turísticos de naturaleza, culturales, segmentos especializados, gastronómicos, de reuniones, para todos, de salud y náutico ofertados en el país para los turistas nacionales e internacionales son diversificados y consolidados.	Los destinos turísticos cuentan con estrategias de innovación en sus líneas de producto.

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información del avance en indicadores de la MIR del Pp F004 “Desarrollo e Innovación de Productos Turísticos Sustentables” de los años 2009 a 2014, contenida en la página <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED>

Para 2009, el objetivo de nivel Fin del Pp se enfocó únicamente a la materia económica y no precisó las acciones que se realizarían para avanzar en el desarrollo, innovación y consolidación de líneas de productos turísticos. En 2010, se redefinió el objetivo focalizándolo a la competitividad de los destinos turísticos mediante el fortalecimiento de la oferta turística que existía, lo cual no contribuyó a determinar las acciones a realizar para la

generación de productos turísticos. De 2011 a 2013, se reformuló el objetivo de nivel fin, el cual se enfocó al fomento y desarrollo de líneas de productos turísticos, sin que definieran las acciones para cumplirlo; por esta razón, el programa fue modificado en 2014.

El actual objetivo del Pp F004 incluye la acción de coadyuvar a garantizar la generación de estrategias para el desarrollo, diversificación e innovación de líneas de productos turísticos; con este objetivo, la DGIPT prevé contribuir en la atención de la problemática de la carencia de estrategias y planes para el desarrollo, innovación y consolidación de las líneas de productos turísticos, que ocasiona que los destinos turísticos sean poco competitivos.

De 2009 a 2013, el objetivo de nivel Propósito se enfocó a la diversificación de la oferta turística<sup>1/</sup> sin precisar las acciones que se realizarían para cumplir con el objetivo. Para 2014, el objetivo se modificó para garantizar que los destinos turísticos contaran con estrategias de desarrollo, innovación y consolidación en sus líneas de productos turísticos.

En el árbol de problemas del Pp F004 “Desarrollo e Innovación de Productos Turísticos Sustentables” se señaló que la problemática es la falta de estrategias de desarrollo, innovación y consolidación de las líneas de productos en los destinos turísticos, lo que propicia que sean poco competitivos, al mostrar una baja afluencia de turistas que detiene su desarrollo.

### **Resultados**

#### **1. Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados**

Para 2014, el Pp F004 se alineó al objetivo 4.11. Aprovechar el potencial turístico de México para obtener una mayor derrama económica en el país, correspondiente a la meta nacional IV.2 “México Próspero” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Del análisis de la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados, se concluyó que no permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz, debido a que no fue posible determinar de qué manera los objetivos permiten evaluar la contribución del programa al logro del objetivo estratégico al que se encuentra alineado.

En la lógica horizontal se identificó que 9 (uno de fin, uno de propósito, 2 de componente y 5 de actividad) de los 10 indicadores del Pp F004 “Desarrollo e Innovación de Productos Turísticos Sustentables” fueron inadecuados e insuficientes, debido a que no se estableció relación entre variables que permitan medir el grado de consecución de su objetivo, por lo que no permiten evaluar la atención del problema. El indicador de actividad referente a los diagnósticos para la identificación de la potencialidad por línea de producto turístico es adecuado al objetivo que está alineado, y las variables permiten medir la consecución del objetivo.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (preconfronta), la SECTUR mediante el oficio núm. OM/DGPYP/DGAPYP/154/2015 del 5 de noviembre de 2015, remitió a la Auditoría Superior de la Federación una nota informativa en

---

<sup>1/</sup> La oferta turística comprende el conjunto de bienes y servicios capaces de facilitar la comercialización del producto turístico, a fin de satisfacer la demanda de los visitantes.

la que señala que la MIR del Pp F004 fue modificada para el ejercicio fiscal 2015, en la cual se eliminó un indicador, por lo que dicha MIR quedó integrada por 9 indicadores.

Asimismo, señala que “considerando que en el proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2016 se establece la fusión de los programas F003 y F004, generando el Pp F005 “Desarrollo y Promoción de Proyectos Turísticos Sustentables”, se ha registrado un nuevo diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, no existiendo a la fecha comentarios ni observaciones de la SHCP”, en la cual, los indicadores establecidos únicamente señalan estrategias de innovación y financiamiento para el desarrollo de líneas de productos, y de diversificación e innovación de productos turísticos por región, estados o destinos.

Si bien, la SECTUR informó de la modificación para el ejercicio fiscal 2015 de la MIR del Pp F004, del análisis realizado se determinó que cuenta con deficiencias en la lógica vertical y horizontal debido a que no fue posible verificar de qué manera los objetivos permiten evaluar la contribución del programa al logro del objetivo estratégico; asimismo, se determinó que en la MIR 2016 del Pp F005 (el cual es la fusión de los programas F003 y F004) se hace mención a estrategias de innovación y financiamiento para el desarrollo de líneas de productos, y de diversificación e innovación de productos turísticos por región, estados o destinos, dejando de lado las estrategias de consolidación y desarrollo establecidas en el artículo 17 del Reglamento Interno de la Secretaría de Turismo; además, no se presenta la programación de actividades a realizar durante dicho año fiscal.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la SECTUR mediante el oficio OM/DGPYP/913/2015 del 26 de noviembre de 2015, remitió a la Auditoría Superior de la Federación la MIR 2016 donde integró cuatro indicadores con los que pretende medir la contribución al desarrollo de los destinos turísticos; además, incluye en los indicadores los tres tipos de estrategias señalados en el artículo 17 del Reglamento Interno de la Secretaría de Turismo.

Asimismo, acreditó que la MIR integró a nivel Actividad, un indicador con el que pretende medir la contribución a la consolidación de los destinos turísticos, el cual se refiere al “Porcentaje de avance en la suscripción de instrumentos de colaboración con dependencias de gobierno, organismos privados y de la sociedad civil para la consolidación de la oferta turística en destinos”.

Adicionalmente, la SECTUR remitió el programa de trabajo 2016, en el cual establece la programación de metas de los 11 indicadores que integran la MIR, por lo que la observación queda solventada.

## **2. Lineamientos para desarrollar, innovar y consolidar productos turísticos.**

Para 2014, la SECTUR no contó con los lineamientos para elaborar y ejecutar las estrategias de desarrollo, innovación y consolidación de los productos turísticos, sólo emitió cuadernos de cargo para los productos turísticos relativos al turismo de aventura y turismo cultural, que son documentos donde se indican diversos aspectos técnicos para la realización de estrategias, indicando que se elaboraron con base en la propuesta de los “Lineamientos para la Identificación, Desarrollo y Consolidación de los Destinos y Productos Turísticos”; sin embargo, el grupo auditor determinó que debido a que los lineamientos no estaban aprobados, los cuadernos de cargo carecieron de validez.

Derivado de la auditoría realizada y con motivo de la reunión de presentación de resultados

y observaciones preliminares (preconfronta), la SECTUR mediante el oficio núm. OM/DGPYP/DGAPYP/154/2015 del 5 de noviembre de 2015, remitió a la Auditoría Superior de la Federación los Lineamientos para la Identificación, Desarrollo y Consolidación de los Destinos y Productos Turísticos autorizados por los servidores públicos facultados para elaborar, revisar y aprobar dichos lineamientos, por lo que la observación se solventa.

### **3. Elaboración de diagnósticos sobre la potencialidad por línea de producto**

En 2014, la Secretaría de Turismo logró un avance de 22.7% en el indicador “porcentaje de destinos turísticos que cuentan con identificación de potencialidad por línea de producto con base en un diagnóstico”, ya que realizó diagnósticos para 20 de los 88 destinos turísticos registrados en el DataTur y establecidos como meta en dicho indicador, lo que implicó que en 68 destinos turísticos se desconociera la capacidad que tienen los productos para satisfacer las necesidades de los visitantes y con ello implementar las estrategias.

Asimismo, reportó que efectuó los diagnósticos de identificación de potencialidad por línea de producto correspondientes al turismo de crucero, turismo lésbico-gay y turismo de romance; sin embargo, con la información proporcionada no fue posible acreditar que éstas contribuyeran a identificar la potencialidad por línea de producto de los destinos turísticos.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (preconfronta), la SECTUR mediante el oficio núm. OM/DGPYP/DGAPYP/154/2015 del 5 de noviembre de 2015, remitió a la Auditoría Superior de la Federación una nota informativa en la que hace referencia que “para el ejercicio 2015, la MIR del Programa Presupuestario F004 fue modificada, y el Indicador “porcentaje de destinos turísticos que cuentan con identificación de potencialidad con base en un diagnóstico”, establecido en la MIR 2014 ya no formó parte de la MIR 2015, y fue sustituido por el denominado “Porcentaje de avance en la generación de estudios, diagnósticos y documentos técnicos”, siendo consistente con el objetivo de la MIR, por lo que, del análisis de la información remitida por la SECTUR se determinó que debido a que el indicador no formó parte de la MIR 2015 ni de la del ejercicio fiscal 2016, las recomendaciones quedan sin efecto, por lo cual se solventan.

### **4. Estrategias promovidas para la innovación, desarrollo y consolidación de productos turísticos**

En 2014, la SECTUR contó con los conceptos de innovación y consolidación utilizados para definir el tipo de estrategias, pero no acreditó la definición y las características de la estrategia de desarrollo, lo cual dificultó tener claridad y confiabilidad en dichas acciones.

Asimismo, la SECTUR no reportó en la cuenta pública la programación y elaboración de estrategias turísticas, pero informó a la Auditoría Superior de la Federación que diseñó cuatro estrategias turísticas denominadas: Adventure Travel Mexico, Impulso al Turismo Social, Asesoría para la Coordinación Intergubernamental y de los Sectores Privado y Social, y el Modelo de alineación de estándares a mercados turísticos especializados; referentes a productos turísticos gastronómicos, de naturaleza, aventura, social, crucero y de salud, pero no identificó si se enfocaron a desarrollar, innovar o consolidar los productos turísticos, y sólo de tres presentó los destinos o entidades federativas a las cuales fueron enfocadas.

Para las cuatro estrategias realizadas no se identificó que se suscribieron instrumentos de coordinación para lograr el desarrollo, la innovación y consolidación de productos turísticos.

La SECTUR acreditó que suscribió dos instrumentos de colaboración, coordinación y concertación; sin embargo, no se identificaron las estrategias implementadas con dichos instrumentos.

Derivado de la auditoría y con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (preconfronta), la SECTUR mediante el oficio núm. OM/DGPYP/DGAPYP/154/2015 del 5 de noviembre de 2015, remitió a la Auditoría Superior de la Federación una nota informativa en la que señala que “México y la SECTUR como miembro de la Organización Mundial de Turismo (OMT), utiliza las metodologías y conceptos avalados y difundidos por dicho organismo, tales como el Manual de Desarrollo de Productos Turísticos, que define el término desarrollo de productos turísticos como “un proceso de reconfiguración de los activos de un destino determinado para responder a las necesidades de clientes nacionales e internacionales“. Con ello la SECTUR demuestra que cuenta con la definición de los tres tipos de estrategias establecidos en el artículo 17 del Reglamento Interno de la Secretaría de Turismo, por lo tanto se solventa la observación referente a este punto.

Asimismo, remitió un cuadro en el que se identifica por cada estrategia realizada en 2014 los destinos turísticos a los cuales fueron dirigidas, así como los beneficiados indirectamente por la estrategia y su contribución al ciclo de innovación, desarrollo y consolidación; sin embargo, con la evidencia documental remitida, no se puede asegurar que dicha información se integre a estrategias posteriores, por lo que la observación continúa.

Respecto de los instrumentos de coordinación de las estrategias elaboradas, la SECTUR remitió el cuadro siguiente:

Segmento o Línea de Producto	Naturaleza (Aventura, Ecoturismo y Turismo Rural)	Cruceros	Médico	Social
Tipo de Instrumento Empleado	Acta de Instalación del Comité para la realización de la Tercera Edición de la Feria de Turismo de Aventura México, Chiapas 2014 (ATMEX 2014).	En el caso de este tipo de acciones, que se enfocan particularmente a contar con información que permita la toma de decisiones, a partir de diagnósticos especializados, no se requiere de ningún instrumento de colaboración, más allá del propio contrato de servicios contraído con el prestador de servicios.	En el caso de este tipo de acciones, que se enfocan particularmente a contar con información que permita la toma de decisiones, a partir de diagnósticos especializados, no se requiere de ningún instrumento de colaboración, más allá del propio contrato de servicios contraído con el prestador de servicios.	Debido a las características y dimensiones propias del evento no se requirió de un instrumento de colaboración, más allá de los oficios correspondientes, ya que forma parte de las actividades del Consejo Nacional de Turismo Social.

“Para el caso de los instrumentos de colaboración de la Feria de Turismo Cultural México 2014 y el Convenio de Colaboración para fomentar el turismo social entre agremiados a la CROC y sus familias, a continuación se muestra un cuadro que describe las particularidades en las cuales incide cada instrumento.”

Segmento o Línea de Producto	Cultural	Social
Acción	Feria de Turismo Cultural México 2014.	Estadio Azteca - CROC
Tipo de Instrumento Empleado	Acta de Instalación del Comité Organizador para la Realización de la Feria de Turismo Cultural México, San Miguel de Allende, Guanajuato 2014.	Convenio de Colaboración para Fomentar el Turismo Social entre Agremiados a la CROC y sus Familias, que celebra la CROC con el Estadio Azteca.

Si bien, la SECTUR remitió información respecto de la contribución de las estrategias a los ciclos de desarrollo, innovación y consolidación de los productos turísticos de las estrategias elaboradas en 2014, no se puede asegurar que esta información se incluirá en las sucesivas estrategias que se elaboren, por lo que la observación persiste.

Respecto del análisis de la información referente a los instrumentos de colaboración de las estrategias elaboradas en 2014, se determinó que en lo concerniente a la estrategia de naturaleza los instrumentos referidos se remitieron a la ASF mediante el oficio OM/DGPYP/629/2015 del 7 de agosto de 2015; sin embargo, en relación con las estrategias de crucero, médico y social no se proporcionó evidencia documental de los contratos de servicios contraídos con el prestador de servicios y de los oficios correspondientes señalados en los cuadros remitidos, por lo que la observación continúa.

Asimismo, en relación con los instrumentos elaborados referentes al Acta de Instalación del Comité Organizador para la Realización de la Feria de Turismo Cultural México y el Convenio de Colaboración para Fomentar el Turismo Social entre Agremiados a la CROC, no se logró identificar la estrategia elaborada para la realización de la Feria de Turismo Cultural México 2014 y Estadio Azteca- CROC, por lo que la observación continúa.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la SECTUR mediante el oficio OM/DGPYP/913/2015 del 26 de noviembre de 2015, respecto de las estrategias que no contaron con instrumentos de colaboración, coordinación y concertación, acreditó información para 3 de las 4 realizadas. La referente al Turismo de Crucero no contó con instrumentos que acreditaran su coordinación.

#### 14-0-21100-07-0424-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo investigue las causas por las que no se identifica el tipo de las estrategias realizadas (desarrollar, innovar o consolidar los productos turísticos) y, con base en ello, implemente las medidas para determinar el tipo de estrategia a realizar en los destinos turísticos, en cumplimiento del artículo Tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 14-0-21100-07-0424-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo investigue las causas por las que no se identificaron los destinos turísticos y productos turísticos a los que se enfocaron las estrategias realizadas y, con base en ello, implemente las medidas para determinar los destinos turísticos a los cuáles deben de ser enfocadas las estrategias, en cumplimiento del artículo Tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de

Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**14-0-21100-07-0424-07-003 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo investigue las causas por las que las estrategias realizadas no cuentan con instrumentos de coordinación suscritos y, con base en ello, implemente mecanismos para que todas las estrategias promovidas por la dependencia cuenten con la suscripción de instrumentos, en cumplimiento del artículo tercero, numeral 14, fracción I, "Normas Generales de Control Interno" del "Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno", norma cuarta, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**14-0-21100-07-0424-07-004 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo investigue las causas por las que suscribió instrumentos de colaboración sin identificar las estrategias implementadas y, con base en ello, implemente las medidas para determinar las estrategias en cada uno de los instrumentos suscritos, en cumplimiento del artículo 17, fracción II, del Reglamento Interno de la Secretaría de Turismo, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**5. Contribución de las estrategias promovidas al incremento de la competitividad turística**

Contribución de las estrategias promovidas al incremento de la competitividad turística

Para 2014, la SECTUR no acreditó contar con mecanismos para determinar la contribución de la implementación de las cuatro estrategias promovidas para el incremento de la competitividad de la línea de producto, el destino y la entidad federativa apoyada.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (preconfronta), la SECTUR mediante el oficio núm. OM/DGPYP/DGAPYP/154/2015 del 5 de noviembre de 2015, remitió a la Auditoría Superior de la Federación una nota informativa en la que señala que "para el caso de México, al igual que el resto de las naciones, la Competitividad se mide a nivel país, no obstante se cuenta con metodologías para determinar que las acciones realizadas se orientan a contribuir al incremento de la competitividad turística". Específicamente la OMT y diversos teóricos del turismo definen 5 macro dimensiones y 13 dimensiones que comprende la Competitividad en los Destinos Turísticos:



Macro Dimensiones	Dimensiones
1. Infraestructura	1. Infraestructura General 2. Acceso
2. Turismo	3. Infraestructura Turística 4. Atracción Turística 5. Marketing y Promoción del Destino
3. Políticas Públicas	6. Políticas Públicas 7. Cooperación Regional 8. Seguimiento
4. Economía	9. Actividades Económicas 10. Capacidad de Negocio
5. Sostenibilidad	11. Aspectos Sociales 12. Aspectos Medioambientales 13. Aspectos Culturales

La SECTUR menciona que “en la actualidad el conocimiento y la creatividad son elementos necesarios para ser competitivos y alcanzar el éxito, debido a que el turismo es un concepto dinámico que debe ser adaptado de forma continua, ya que depende de cambios del mercado, del gusto del consumidor, del entorno, de la cultura, etc. En este sentido las políticas y acciones emprendidas antes señaladas hacia los destinos, consideraron el unificar criterios entre los diferentes niveles de gobierno y prestadores de servicios para aumentar el nivel de calidad de sus productos, facilitar la experiencia evitando momentos de “tensión” o incertidumbre al turista, considerar las expectativas de cada cliente, aportar valor al cliente y posicionar los distintivos como un elemento de ventaja competitiva en empresas y destinos.”

Si bien, la SECTUR remitió información de la clasificación de las macro dimensiones y dimensiones en las que se encuentran las estrategias elaboradas en 2014, éstas no son un mecanismo mediante los cuales se pueda medir el incremento de la competitividad con la aplicación de las estrategias elaboradas, debido a que se describen las acciones o lo que se pretendió atender con las estrategias. Por lo anterior se determinó que la observación prevalece.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la SECTUR mediante el oficio OM/DGPYP/913/2015 del 26 de noviembre de 2015, acreditó que en el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2016 se fusionaron los programas F003 “Promoción y Desarrollo de Programas y Proyectos Turísticos en las Entidades Federativas y F004 “Desarrollo e Innovación de Productos Turísticos Sustentables”, en el F005 “Desarrollo y Promoción de Proyectos Turísticos Sustentables”, y se eliminó el indicador referente a la competitividad. Por lo que, al no formar parte de la MIR 2016, la recomendación queda sin efecto.

#### **6. Economía en la aplicación de los recursos presupuestarios**

En 2014, en el Estado del Ejercicio del Presupuesto del Pp F004 “Desarrollo e Innovación de Productos Turísticos Sustentables”, la SECTUR reportó una diferencia en el presupuesto erogado (21,281.9 miles de pesos) menor en 12.8% (3,127.2 miles de pesos) respecto del monto ejercido (24,409.1 miles de pesos) reportado en la Cuenta Pública de 2014.

Asimismo, en el Pp F004 la SECTUR erogó 21,281.9 miles de pesos, monto inferior en 50.7% (21,909.1 miles de pesos) en relación al presupuesto original de 43,191.0 miles de pesos, señalado en la Cuenta Pública.

Se determinó una reducción del presupuesto entre el autorizado en Cuenta Pública y el ejercido establecido en los registros de la SECTUR del Estado del Ejercicio del Presupuesto de 2014, y aprobado por la SHCP, de 21,909.1 miles de pesos, de los cuales la DGIPT justificó la reducción del 90.9% (19,905.7 miles de pesos), y quedó pendiente de justificar el 9.1%, que representa 2,003.4 miles de pesos; asimismo, con la evidencia acreditada, no fue posible determinar si la disminución de los recursos afectó el cumplimiento de los objetivos del Programa presupuestario F004.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (preconfronta), la SECTUR mediante el oficio núm. OM/DGPYP/DGAPYP/154/2015 del 5 de noviembre de 2015, remitió a la Auditoría Superior de la Federación el registro denominado "Relación de adecuaciones presupuestales del Pp F004"; sin embargo, del análisis se determinó que no fue posible identificar las causas por las que los registros contables internos del Estado del Ejercicio del Presupuesto registraron diferencias respecto de lo registrado en la Cuenta Pública, ni de las diferencias entre el presupuesto ejercido y original señalado en la Cuenta Pública 2014, ni que contara con mecanismos de control para asegurarse que las reducciones al presupuesto no afectaron el cumplimiento de objetivos. Por lo anterior la observación continúa.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la SECTUR, mediante el oficio núm. OM/DGPYP/913/2015 del 26 de noviembre de 2015, remitió a la Auditoría Superior de la Federación el registro denominado Estado del Ejercicio, el cual corresponde con lo publicado en Cuenta Pública, sin embargo, no presentó la justificación del destino de los 18,781.9 miles de pesos resultado de las reducciones realizadas al presupuesto del Pp F004 en 2014.

#### 14-0-21100-07-0424-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo investigue las causas por las que se registraron diferencias entre el presupuesto ejercido y original reportado en la Cuenta Pública 2014, del Programa presupuestario F004 "Desarrollo e Innovación de Productos Turísticos Sustentables" y, con base en ello, implemente los mecanismos necesarios a fin de evitar diferencias entre el presupuesto ejercido y original para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 14-0-21100-07-0424-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo considere la pertinencia elaborar un diagnóstico para determinar si las reducciones de los recursos presupuestarios al Pp F004 afectaron el cumplimiento de sus objetivos y, con base en ello, adopte mecanismos de control para asegurarse que las reducciones al presupuesto no afecten el cumplimiento de objetivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 7. Rendición de Cuentas

Para 2014, la SECTUR no reportó en la Cuenta Pública el problema público que pretendió atender mediante el Pp F004, y tampoco informó respecto de la forma en que el uso o ejercicio de los recursos contribuyó a la atención del problema y tampoco se incluyó información respecto de la evaluación del desempeño del programa. Se verificó que en la Cuenta Pública se informó la erogación del presupuesto del Pp F004 por tipo de capítulo del clasificador del gasto; sin embargo, en los apartados “Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos” e “Indicadores para Resultados”, no se presentó información sobre el avance de los indicadores que permita conocer cómo se ejecutó el gasto asignado para el logro de los objetivos y metas.

Asimismo, se determinó que para el Pp F004, la DGIPT no estableció con mecanismos para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo, que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (preconfronta), la SECTUR mediante el oficio núm. OM/DGPYP/DGAPYP/154/2015 del 5 de noviembre de 2015, remitió a la Auditoría Superior de la Federación un documento explicativo del estado del ejercicio del presupuesto 2014 del Pp F004, en el que se describen las acciones por tipo de Capítulo del Clasificador, y el gasto ejercido en la elaboración de las estrategias de 2014.

La SECTUR remitió información del presupuesto ejercido por capítulo, concepto y partida de gasto, así como de los recursos ejercidos en la elaboración de las estrategias de 2014, pero no especificó las causas por las que en la Cuenta Pública no se incluyó el problema público identificado para el Pp F004 “Desarrollo e Innovación de Productos Turísticos Sustentables”, ni la evidencia documental de la forma en que el uso de los recursos contribuyó a su atención; así como las razones por las que los mecanismos de control interno no se reflejaron en la rendición de cuentas.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la SECTUR, mediante el oficio OM/DGPYP/913/2015 del 26 de noviembre de 2015, precisó que el apartado del Análisis del Presupuesto de Egresos y su Vinculación con las Metas y Objetivos de la Planeación Nacional, contiene de manera genérica los 18 Programas Presupuestarios del Ramo 21 Turismo y al ser de carácter global por dependencia, únicamente describe los cuatro Programas Presupuestarios con mayor incidencia en el logro de las metas y objetivos de la planeación nacional, que en su conjunto representan el 74% del total del presupuesto del Ramo.

Al respecto, la ASF determinó que la dependencia no se ajustó a los “Lineamientos Específicos para la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) para la Integración de la Cuenta Pública 2014”, numeral 3, que señala que la UED deberá proporcionar, a efecto de integrar la información programática de la Cuenta Pública 2014, indicadores para resultados por Programa presupuestario en clasificación administrativa; indicadores para resultados por programa presupuestario de las entidades de control directo, y el análisis de cumplimiento de los indicadores de desempeño, por dependencia y entidad. Por lo que la observación permanece.

#### 14-0-21100-07-0424-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo investigue las causas por las cuales no incluyó en la Cuenta Pública el problema público identificado para el Pp F004 "Desarrollo e Innovación de Productos Turísticos Sustentables", ni la forma en que el uso de los recursos contribuyó a su atención, solución o mitigación; así como las razones por las que los mecanismos de control interno no se reflejaron en la rendición de cuentas y, con base en ello, implemente las medidas para determinar e informar la finalidad de los recursos públicos asociados al programa, conforme a lo dispuesto en los artículos 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; artículos 1, párrafo segundo; 24, fracción I; 111, párrafo tercero, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y el artículo tercero, numeral 14, inciso a, fracción I, norma cuarta, párrafo primero del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **8. Evaluación del Sistema de Control Interno**

La ASF determinó que en 2014, la DGIPT incumplió con el 46.7% (7) de los 15 elementos evaluados de las cinco normas de control interno al no acreditar que el personal conociera y comprendiera su misión, objetivos y metas; no contó con un sistema de información integral que permitiera medir la operación sustantiva de la DGIPT; no acreditó contar con algún sistema para dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales con uso eficiente de los recursos, y no acreditó la realización de las actividades de control bajo una supervisión permanente y de mejora continua. La ASF determinó que, las deficiencias detectadas en el control interno de la DGIPT se debieron al deficiente diseño e implementación del mismo, lo cual contribuyó a que se incumplieran los objetivos planteados por el ente para el Pp F004, por lo que se considera que la DGIPT no contó con un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos del Pp, en incumplimiento del artículo Tercero, numeral 14, fracción I, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno.

#### 14-0-21100-07-0424-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo considere la pertinencia de investigar las causas de las deficiencias presentadas en su control interno, y, con base en ello, adopte las medidas para contar con sistemas que le permitan dar seguimiento a las actividades del Pp F004 en materia de estrategias de desarrollo, innovación y consolidación de los productos turísticos, conforme a lo dispuesto en el artículo Tercero, numeral 14, fracción I, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **Consecuencias Sociales**

En 2014, la SECTUR mostró deficiencias en la promoción de estrategias que logren el desarrollo, innovación y consolidación de los productos turísticos, lo cual representa un riesgo de no incrementar la competitividad de los destinos turísticos, que repercuta en la afluencia

de turistas, perjudicando con ello a los prestadores de servicios turísticos y las comunidades que radican en los destinos turísticos y se benefician de la derrama económica de la visita de los turistas.

### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 6 observación(es), de la(s) cual(es) 2 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 4 restante(s) generó(aron): 8 Recomendación(es) al Desempeño.

### **Dictamen**

El presente dictamen se emite el día 20 de noviembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de evaluar la elaboración de las estrategias de desarrollo, innovación y consolidación de líneas de productos turísticos, para que los destinos turísticos las adopten e incrementen su competitividad. Se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En el PROSECTUR 2013-2018 se señaló que los destinos turísticos mexicanos han perdido competitividad. México bajó del séptimo lugar en recepción de turistas en el año 2000 al décimo lugar en 2009 y actualmente, se encuentra fuera del grupo de la lista de los diez destinos más visitados. En el Índice de Competitividad Global, México se ubicó en el número 53 de 144 países.

Los aspectos que han debilitado la competitividad turística del país se derivan del insuficiente desarrollo creativo de los productos turísticos, así como de la falta de consolidación de desarrollo integral de los destinos turísticos, sustentado en la construcción de ventajas competitivas acorde con las singularidades del país. En el árbol de problemas del programa se ratificó la falta de estrategias de desarrollo, innovación y consolidación de líneas de productos turísticos.

Para atender el problema, en 2013 la SECTUR contó con atribuciones para coordinar las estrategias de la innovación, desarrollo y consolidación de productos turísticos, con las autoridades competentes, empresarios y prestadores de servicios turísticos, gobiernos de las entidades federativas, municipios y organismos privados y sociales.

En 2014, la SECTUR operó el Pp F004 “Desarrollo e innovación de productos turísticos sustentables”, al cual se le asignó un presupuesto de 43,191.0 miles de pesos, a fin de que se elabore estrategias de desarrollo, innovación y consolidación de productos turísticos; y, con ello, contribuir a incrementar la competitividad de los destinos turísticos.

En 2014, la SECTUR no contó con los lineamientos para elaborar y ejecutar las estrategias de desarrollo, innovación y consolidación de productos turísticos, lo cual motivó el incumplimiento de las disposiciones del Reglamento Interior de la SECTUR.

En ese año, la SECTUR efectuó los diagnósticos de 20 (22.7%) de los 88 destinos turísticos programados para identificar la potencialidad turística, debido a ello en 68 destinos turísticos se desconoció la capacidad que tienen los productos en los destinos turísticos para satisfacer las necesidades de los visitantes y con ello implementar las estrategias.

Asimismo, la secretaría no estableció metas para elaborar estrategias turísticas. Con la auditoría se verificó que la SECTUR diseñó cuatro estrategias turísticas, denominadas: Adventure Travel Mexico, Impulso al Turismo Social, Asesoría para la Coordinación Intergubernamental y de los Sectores Privado y Social, y el Modelo de alineación de estándares a mercados turísticos especializados, con el fin de impulsar esos productos, la dependencia no determinó si las estrategias fueron para desarrollar, innovar o consolidar los productos turísticos, además no acreditó haber realizado los instrumentos de colaboración, coordinación y concertación de las cuatro estrategias realizadas para su implementación, ni especificó los destinos turísticos a los que fueron dirigidas.

En el Programa presupuestario F004 se erogaron 24,409.1 miles de pesos, monto inferior en 43.5% respecto del presupuesto original de 43,191.0 miles de pesos, por lo que dicho programa dejó de ejercer 18,781.9 miles de pesos, sin justificar el destino de dichos recursos.

En opinión de la ASF, en 2014 la SECTUR elaboró cuatro estrategias turísticas sin que se distinguiera si fueron de desarrollo, innovación y consolidación, ni los destinos turísticos a los que fueron dirigidas, y careció de información para determinar la contribución en el incremento de la competitividad de los destinos turísticos. La formulación de las estrategias se realizó sin estar basada en lineamientos autorizados y en diagnósticos de potencialidad turística; asimismo no acreditó la colaboración, coordinación y concertación con los diferentes actores y prestadores de servicios involucrados.

Las recomendaciones al desempeño de la ASF contribuirán a que la SECTUR gestione la aprobación de lineamientos para la elaboración de las estrategias; determine la contribución de los diagnósticos de identificación de potencialidad turística por línea de producto; identifique los destinos turísticos a los cuales se aplica cada estrategia, así como los tipos de éstas; y cuente con información sobre la implementación de las mismas mediante los instrumentos de colaboración, coordinación y concertación que se realizan en los destinos turísticos, a fin de mejorar la operación del programa y contribuir al incremento de la competitividad de los destinos turísticos.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar el cumplimiento del diseño de la lógica vertical y horizontal de la MIR.
2. Evaluar el cumplimiento de la ejecución de los lineamientos para desarrollar, innovar y consolidar productos turísticos.
3. Evaluar el cumplimiento en la elaboración de los diagnósticos sobre la potencialidad por línea de producto.
4. Evaluar el cumplimiento de las estrategias promovidas para la innovación, desarrollo y consolidación de productos turísticos.
5. Evaluar la contribución de las estrategias promovidas al incremento de la competitividad turística.
6. Evaluar la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios del Pp F004.

7. Determinar si para 2014 los documentos de rendición de cuentas tuvieron información para evaluar el desempeño de la SECTUR en el programa F004.
8. Evaluar el Sistema de Control Interno de la SECTUR relacionado con la operación del Pp F004.

#### *Áreas Revisadas*

La Dirección General de Innovación del Producto Turístico (DGIPT) de la Secretaría de Turismo.

#### *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 Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo, 45, 24, fracción I, 58 y 111, párrafo tercero.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 54.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interno de la Secretaría de Turismo, artículo 17, fracciones I, II y XVI; Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para resultados, puntos 2 y 3, del numeral IV.2.2; Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2014, numeral 21; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo Tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno, párrafo primero, y artículo tercero, numeral 14, inciso a), fracción I; objetivo de fin de contribuir a las ventajas competitivas de la oferta turística mediante la generación de estrategias por líneas de producto, establecido en la MIR del Pp F004.

#### *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.