

Secretaría de Turismo

Desarrollo Regional Turístico Sustentable

Auditoría de Desempeño: 14-0-21100-07-0425

DE-226

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 el cumplimiento del objetivo del programa relativo a mejorar la oferta de los destinos turísticos del país.

Alcance

La profundidad temática contiene la revisión de las acciones realizadas por la Secretaría de Turismo (SECTUR) en 2014 para cumplir con el objetivo establecido en el Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2013-2018 referente a incrementar las ventajas competitivas de la oferta turística por medio de la entrega de subsidios a los gobiernos estatales, los gobiernos municipales, el Distrito Federal, y sus jefaturas delegacionales, mediante el Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS) para el mejoramiento de la infraestructura y equipo en los 162 destinos turísticos nacionales.

Se evaluaron las acciones sobre el desarrollo regional turístico sustentable mediante los hilos conductores siguientes: la contribución al fortalecimiento de las ventajas competitivas de la oferta turística; el desarrollo regional turístico sustentable; los mecanismos de evaluación, control y rendición de cuentas, y el ejercicio presupuestal.

En relación con el primero, se revisó el diseño del PRODERETUS; así como de las Reglas de Operación del Programa; la contribución o avance en el incremento de las ventajas competitivas de la oferta turística; y el cumplimiento de la entrega de los subsidios bajo criterios de sustentabilidad.

En el segundo aspecto, se incluyó el análisis sobre las solicitudes de apoyo, los convenios de coordinación y los apoyos que otorgó la SECTUR por medio del PRODERETUS en 2014.

También se incluye la revisión del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), la rendición de cuentas y los mecanismos de control interno.

Por lo que se refiere al ejercicio del presupuesto se revisaron los recursos asignados al Programa Presupuestario S248 "Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable" (PRODERETUS).

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 de la política de turismo relativa a mejorar la oferta de los destinos turísticos del país.

Antecedentes

En 1949 se publicó la Ley Federal de Turismo en la que se estableció como atribución de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) el estudio y solución de los problemas relativos al turismo; en ese año, la política de turismo continuó bajo la orientación de la regulación de las actividades turísticas e incluyó a los guías de turistas, agencias y algunos prestadores de servicios turísticos.

En 1956 se comenzó a fomentar y desarrollar la actividad turística por medio de apoyos financieros por conducto del Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR) que funcionó como fideicomiso, a cargo de Nacional Financiera, S.A. (NAFIN).

En 1974 se creó la Secretaría de Turismo (SECTUR) y se publicó la Ley Federal de Fomento al Turismo para perfeccionar las normas que regulaban la actividad, lograr un mayor desarrollo y aprovechar de manera adecuada los recursos destinados a los fines turísticos; en 1980 se abrogó dicha ley y se promulgó la Ley Federal de Turismo; entre sus propósitos se estableció fomentar integralmente el sector por medio de acciones dirigidas a proteger, mejorar, incrementar y difundir los atractivos y servicios turísticos del país.

Con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 se impulsó la creación de fondos estatales y de sociedad de inversión para la promoción y el desarrollo de la oferta turística, con aportaciones de los gobiernos federales y estatales, dirigidos a financiar obras de infraestructura y mantenimiento de las mismas.

En 1992 se emitió la nueva Ley Federal de Turismo y con ésta se modificaron las atribuciones de la SECTUR por lo que quedó como la entidad rectora y promotora del turismo; fue hasta 1998 cuando se estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación que el Ejecutivo Federal firmaría Convenios de Coordinación en Materia de Desarrollo y Promoción Turística (CCMDPT), para organizar la participación del Gobierno Federal y las Entidades Federativas en materia de promoción y desarrollo de los destinos turísticos, así como determinar las aportaciones de ambos órdenes de gobierno.

En 1999 se ajustó el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en términos de que el Estado garantice que el desarrollo nacional sea integral y “sustentable”. En ese contexto, en el PND 2001-2006 se estableció como objetivo “promover el desarrollo económico regional equilibrado” con el propósito de lograr un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para cada una de las cinco regiones del país; sur-sureste, centro-occidente, centro, noroeste, y noreste; en las que se dividió a la República Mexicana.

En 2002 se publicó el Programa Nacional de Turismo (PNT) 2001-2006, en el que se estableció, entre otros, el eje rector referente a los “destinos sustentables”.

A partir de 2002, los CCMDPT se denominaron “Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos” (CCRR), y los recursos se orientaron a apoyar exclusivamente proyectos de desarrollo en destinos turísticos.

Los convenios operaron sin lineamientos o documentos normativos específicos hasta 2005, año en el que la Auditoría Superior de la Federación observó y recomendó establecer un documento que regulara su operación, lo cual ocurrió en 2006. En ese año se elaboraron y aplicaron los Criterios Generales de Operación para los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos (CGOCCRR).

En el Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2007-2012 se indicó que se debería aprovechar de manera sustentable el potencial de los recursos culturales y naturales y su capacidad para transformarse en oferta turística productiva, creando servicios y destinos competitivos, dando opciones de desarrollo y bienestar para los individuos de las comunidades receptoras urbanas, rurales y costeras, así como para las empresas sociales y privadas.

En 2008 la SECTUR implementó los programas presupuestarios (PP) F003 “Promoción y Desarrollo de Programas y Proyectos Turísticos en las Entidades Federativas” y el I002 “Promoción y Desarrollo de Programas y Proyectos Turísticos de las Entidades Federativas” cuyos nombres eran similares. Por medio de dichos programas se otorgaron a los estados recursos para infraestructura y equipamiento, sin que existieran criterios para su asignación.

En 2013 dejó de operar el PP I002 y continuó vigente el F003, aunque éste se reorientó a la canalización de la oferta de financiamiento y a la inversión en los prestadores de servicios turísticos.

En ese año, con el propósito de apoyar el desarrollo del Centro Internacional de Convenciones de San José del Cabo, en Baja California Sur, en donde se llevó a cabo la Cumbre G-20, surgió y operó el programa presupuestario U001 “Apoyos para el Desarrollo de la Oferta Turística”, como el primer programa de subsidios de la SECTUR.

En 2014 el programa U001 “Apoyos para el desarrollo de la Oferta Turística” cambió a la modalidad S248 y se denominó “Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS)”, con lo que se definió el mecanismo de distribución de recursos por medio de reglas de operación. El PRODERETUS tiene como objetivo general contribuir a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística nacional, y como objetivos específicos, entregar subsidios por medio de proyectos que apoyen el desarrollo y aprovechamiento de las vocaciones turísticas de las Entidades Federativas para modernizar la infraestructura y el equipamiento de localidades turísticas del país, así como fomentar la innovación de productos turísticos para el desarrollo de una oferta turística complementaria y diversificada; en dichos objetivos se consideran las tres dimensiones en materia de sustentabilidad, económica, social y ambiental, ya que la entrega de dichos subsidios se establece con base en el cuidado, rehabilitación y preservación del patrimonio cultural, histórico y natural de los sitios turísticos del país.

Resultados

1. Diseño del programa

A fin de verificar que el Programa Presupuestario S248 “Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable” se realizó con base en un diagnóstico que justifique su creación, se solicitó a la SECTUR el diagnóstico correspondiente.

Con el análisis del diagnóstico se verificó que para el PP S248 se estableció el objetivo general en términos de “Contribuir a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística nacional por medio de proyectos que apoyen el desarrollo y aprovechamiento de las vocaciones turísticas de las Entidades Federativas”. Dado que el programa hace referencia al “desarrollo regional turístico sustentable”, y la sustentabilidad se determina por medio de las tres dimensiones: económica, social, y ambiental; se preguntó a la SECTUR por qué no consideró este aspecto en el objetivo del programa.

Al respecto, la dependencia señaló que no dispone de la investigación metodológica que sustente la definición de “regionalización turística”, por lo que en 2014 contrató dos investigaciones, la primera “Regionalización Turística de México”, a cargo de la Universidad del Caribe, cuyos resultados servirían para la aplicación de las políticas de desarrollo regional orientadas a la actividad turística; y la segunda, “Asesoría para la Identificación de los principales sectores y regiones turísticas del país de acuerdo con la mayor relevancia en el desarrollo Económico Regional”, a cargo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, con el objetivo de identificar las principales regiones asociadas con la economía turística de México, focalizar y dirigir de una mejor manera los proyectos estratégicos del Sector Turístico; además, de servir como insumo para futuros proyectos enfocados en la Regionalización Turística de México; se señaló que ambos estudios se finalizarían en 2015.

Con base en la información proporcionada, la ASF identificó que las investigaciones “Regionalización Turística de México” y “Asesoría para la Identificación de los principales sectores y regiones turísticas del país de acuerdo con el mayor impacto al desarrollo Económico Regional”, se vinculan con la vertiente económica en materia de sustentabilidad, por tanto, el diseño del PRODERETUS se centró en la dimensión económica en materia de sustentabilidad, y no se consideró el riesgo ambiental, ni los efectos sociales.

En el diagnóstico se observó que una de las causas del problema que dio origen al programa fue “La falta de divulgación y cobertura insuficiente de criterios de sustentabilidad”; de los tres objetivos específicos del programa, el de “Contribuir con el cuidado y rehabilitación y la preservación del patrimonio cultural histórico y natural de los sitios turísticos del país mediante el equipamiento turístico”, se vincula con el criterio ambiental en materia de sustentabilidad, por lo que no se identificó la vinculación de los otros dos objetivos específicos del programa con las vertientes económica y social.

Al respecto, la SECTUR informó que el objetivo general del PRODERETUS “Contribuir a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística nacional, por medio de proyectos que apoyen el desarrollo y aprovechamiento de las vocaciones turísticas de las Entidades Federativas”, se vincula con el criterio económico en materia de sustentabilidad, ya que se encuentra enfocado a elevar el atractivo de las localidades con vocación turística para consolidar una oferta turística atractiva y diversificada en el país. Asimismo, señaló que el

tercer objetivo específico “Fomentar la innovación de productos turísticos, para el desarrollo de una oferta turística complementaria y diversificada que permita contar con nuevas alternativas y motivadores de viaje”, también se vincula con el criterio económico, debido a que una oferta turística atractiva y diversificada influye de manera positiva en la motivación de viaje de los turistas que visitan estas localidades y al consumir los bienes y servicios característicos y conexos de la actividad turística generan una importante derrama económica en las localidades receptoras.

Respecto del primer objetivo específico “Modernizar la infraestructura y el equipamiento de localidades turísticas del país para la atención de las necesidades del sector turístico, consolidando las condiciones de los servicios para uso y disfrute de los turistas” se vincula con el criterio social de la sustentabilidad, porque si bien la infraestructura y el equipamiento turístico desarrollado por medio del PRODERETUS en primera instancia está orientado al uso y disfrute de los turistas, es aprovechado por las localidades receptoras de turistas, ya que los proyectos se desarrollan de forma frecuente y precisa en los polígonos considerados como turísticos de aquellas con esa vocación, mismas que contribuyen a preservar el patrimonio cultural o histórico de las comunidades beneficiadas por el PRODERETUS, logrando importantes beneficios sociales para las poblaciones.

En conclusión, la ASF observó que la SECTUR acreditó que el PRODERETUS fue elaborado con base en un diagnóstico que justificó su creación, y que el programa incluye en el objetivo general y en los tres objetivos específicos los criterios en materia de sustentabilidad: económico, social y ambiental.

2. Diseño de las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS)

La ASF constató que en las Reglas de Operación (ROP) del PRODERETUS para el ejercicio fiscal 2014, se identificó la problemática específica, el por qué y para qué del subsidio y hacia quién va dirigido, los montos máximos por beneficiario y por costo total del programa, incorporó mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación, identificó el responsable de formular sus avances físico-financieros de las obras y reportar su ejercicio, describió las facultades y compromisos que se adquieren al ser beneficiario, así como las sanciones en caso de incumplimiento; no obstante, no se especifican las características de selección de la población objetivo, ya que no se estableció el grupo específico con vocación turística que requiera fortalecer las ventajas competitivas.

Se determinó que las ROP son accesibles para los beneficiarios debido a que se encuentran publicadas en el Diario Oficial de la Federación; no obstante, no se tienen criterios homólogos para la presentación de los requisitos siguientes: proyección de impacto en variables de generación de flujos de turista, incremento de noches de turista, generación de empleos y derrama económica.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, con el oficio Núm. OM/DGPYP/DGAPYP/146/2015 del 26 de octubre de 2015, la SECTUR señaló que de acuerdo con el modelo de planeación y evaluación de la política distributiva del país, la población objetivo del programa presupuestario S248 corresponde a personas morales (gobiernos estatales, Distrito Federal, así como los municipios y Jefaturas delegacionales del Distrito Federal) y no a personas físicas, debido a que de ese modo se

reporta en el sistema de información establecido por la Secretaría de la Función Pública (SFP), denominado Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G).

Dicha herramienta, norma y automatiza la integración de los padrones de los programas de la Administración Pública Federal (APF), y en el caso de las entidades federativas y municipios, es un sistema de cumplimiento obligatorio que facilita la planeación estratégica, la ejecución eficaz y la evaluación integral de la política distributiva del país, cuyo objetivo es “Verificar que los beneficiarios de los Programas correspondan realmente a la población objetivo definida en las disposiciones legales y administrativas aplicables a dichos programas; sin perjuicio de la verificación que para tal efecto, realicen las distintas dependencias y entidades”.

La ASF revisó las ROP del PRODERETUS para el ejercicio fiscal 2015, y se constató que la población objetivo se establece en términos de personas morales, como lo explicó la SECTUR, y que dichas reglas incluyen un catálogo de los destinos turísticos, que se consideran el grupo específico a quien está dirigido el programa, por lo tanto, la SECTUR acreditó las acciones para este caso.

Asimismo, la SECTUR indicó que está considerando la viabilidad de contar con un criterio homólogo para presentar la proyección de impacto de las variables diversas, para lo cual como acción de mejora en las ROP del PRODERETUS 2016 establecerá dichos criterios en el llenado del “Anexo 2.- Solicitud de Apoyo”. No obstante, la SECTUR no acreditó las acciones que está llevando a cabo para el establecimiento de los criterios homólogos en las ROP del PRODERETUS para el ejercicio fiscal 2016. Por lo tanto, la observación persiste.

14-0-21100-07-0425-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las cuales no incluyó en las Reglas de Operación del PRODERETUS para el ejercicio fiscal 2014 criterios homólogos para presentar la proyección de impacto de las variables de generación de flujos de turista, incremento de noches de turista, generación de empleos y derrama económica; y con base en dicho análisis, considere instrumentar medidas para su actualización, a fin de contar con criterios homólogos que faciliten la adecuada aplicación de los recursos y operación del PRODERETUS, en cumplimiento del artículo 77, fracción II, inciso b), numeral VIII, párrafo cuarto, de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la ASF sobre las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

3. Ventajas Competitivas

A fin de verificar el cumplimiento del objetivo del PRODERETUS de “contribuir a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística nacional por medio de proyectos que apoyen el desarrollo y aprovechamiento de las vocaciones turísticas de las Entidades Federativas”, previsto en las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS) 2014, se solicitó a la SECTUR que proporcionara la definición de ventajas competitivas y el método de cuantificación de dicho objetivo.

Con el oficio OM/DGPYP/DGAPYP/146/2015 del 26 de octubre de 2015, la SECTUR remitió la definición de ventajas competitivas, de Michael E. Porter siguiente: valor que una organización es capaz de crear para sus clientes, en forma de precios menores que los de los

competidores para beneficios equivalentes o por la provisión de productos diferenciados cuyos ingresos superan a los costos.

La SECTUR hizo referencia al diagnóstico del Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2013-2018, el cual establece que la competencia al interior de los destinos, basada en el precio, conduce a un comportamiento dañino en los destinos. En razón de lo anterior, el PROSECTUR resalta la importancia de que los destinos nacionales enriquezcan el desarrollo de productos turísticos a partir del producto diferenciado. Para evaluar las ventajas competitivas se estableció el “Indicador Convergencia en Derrama Económica Turística (ICDET)”, el cual muestra el lugar que ocupa México en el ranking mundial de la Organización Mundial de Turismo (OMT), en términos de ingresos por llegada de turismo internacional.

En conclusión, la ASF considera que si bien la SECTUR argumentó que contribuye a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística por medio del producto diferenciado, no se identificó en términos cuantitativos la contribución del PRODERETUS en el incremento de las ventajas competitivas de los destinos turísticos, ni con el “Indicador Convergencia en Derrama Económica Turística (ICDET)”, ya que dicho indicador evalúa la posición de México a nivel mundial, en términos de ingresos por llegada de turismo internacional, en tanto que los proyectos que apoyó el PRODERETUS en 2014 fueron para la construcción de estacionamientos, vialidades, redes pluviales, equipamientos de centros de convenciones, remodelación de imágenes urbanas en los centros históricos, y apoyos para estudios, entre otros. Por lo tanto, la observación persiste.

14-0-21100-07-0425-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las cuales no contó con un indicador que permita evaluar el cumplimiento del objetivo del Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS) en cuanto a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística nacional, por medio de proyectos que apoyen el desarrollo y aprovechamiento de las vocaciones turísticas en las Entidades Federativas, y con base en los resultados, considere adoptar las medidas necesarias para construir un indicador que permita medir el cumplimiento del objetivo del programa, en atención de los artículos 110, párrafo cuarto, y 111 párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el artículo 54, párrafo segundo de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; e informe a la ASF sobre las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

4. Cumplimiento de la sustentabilidad de las tres dimensiones: económica, social y ambiental

A fin de verificar el cumplimiento de la sustentabilidad en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental, se solicitó a la SECTUR el mecanismo implementado para fomentar el desarrollo turístico sustentable en los destinos y regiones turísticas del país.

Al respecto, la SECTUR remitió una nota en la que indicó que el mecanismo para fomentar el desarrollo turístico sustentable en los destinos y regiones turísticas del país, consiste en la realización de un análisis de factibilidad técnica, previsto en las Reglas de Operación 2014, con base en la información que se proporcione en las solicitudes de apoyo.

Asimismo, se indicó que el análisis de cada proyecto se concentra en una matriz denominada “Matriz de Control para la Evaluación de la Factibilidad de Proyectos”.

Con el análisis de la citada Matriz, se verificó que contiene los 32 requisitos establecidos en las Reglas de Operación (ROP) del PRODERETUS en 2014; sin embargo, únicamente 3 requisitos se vinculan con una de las directrices en materia de sustentabilidad, que es la económica. En dicha matriz, no se constató una evaluación, dictamen o conclusión sobre la manera en que los proyectos se ajustan a las directrices en materia de sustentabilidad, por lo que no fue posible determinar si los proyectos cumplieron las mismas. Asimismo, en el dictamen que realiza la SECTUR, sobre viabilidad y conveniencia de los proyectos, no se observó la manera en que estas acciones se vinculan con el objetivo de fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, con el oficio OM/DGPYP/DGAPYP/146/2015 del 26 de octubre de 2015, la entidad fiscalizada señaló que el PRODERETUS se orientó a que sus proyectos tuvieran elementos normativos y fácticos que concretizarán el crecimiento económico, el equilibrio en el cuidado del medio ambiente, y en el aprovechamiento de los recursos naturales, el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades receptoras, así como la preservación de la identidad cultural y del patrimonio nacional.

No obstante, la dependencia reconoció que es necesario ampliar los elementos que garanticen el impacto de las tres directrices en materia de sustentabilidad y que se requiere medirlo con mayor precisión; sin que acreditara los trabajos relacionados con la elaboración de indicadores o mecanismos de medición que permitan conocer el efecto del PRODERETUS en el desarrollo regional turístico sustentable.

La ASF considera que si bien los proyectos del PRODERETUS se orientaron a cumplir con las tres directrices en materia de sustentabilidad, la SECTUR no contó con elementos que garanticen el impacto de las tres directrices en materia de sustentabilidad. Por lo tanto, la observación persiste.

14-0-21100-07-0425-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las cuales no acreditó las tres directrices en materia de sustentabilidad: 1. Dar un uso óptimo a los recursos naturales aptos para el desarrollo turístico; 2. Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades, así como sus valores tradicionales y arquitectónicos; y 3. Asegurar el desarrollo de las actividades económicas viables, que reporten beneficios socioeconómicos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo y obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida; en los proyectos apoyados por medio del PRODERETUS para el ejercicio fiscal 2014, y en función de las conclusiones elabore las acciones necesarias a efecto de contar con indicadores o mecanismos de medición que permitan medir el efecto del PRODERETUS en el desarrollo regional turístico sustentable en sus tres dimensiones con objeto de dar cumplimiento al artículo 3, fracción XIX, de la Ley General de Turismo, y asegure el cumplimiento de sus atribuciones establecidas en el artículo 11, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo (SECTUR); e informe a la ASF sobre las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

5. Solicitudes de apoyo y evaluación de análisis de factibilidad

Para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las ROP del PRODERETUS en 2014, se revisaron los expedientes de las solicitudes recibidas y autorizadas.

Con el análisis, se constató que se recibieron 375 solicitudes y la SECTUR autorizó 223, 59.5% del total, cifra que se modificó a 219 después de la primera ministración, debido a la falta del cumplimiento de requisitos en 4 solicitudes.

La ASF realizó la revisión de las firmas de las solicitudes para recibir apoyos del PRODERETUS en 2014, y se verificó que 17 solicitudes no contaron con la firma para recibir el apoyo del PRODERETUS.

En la verificación del cumplimiento de los requisitos de las solicitudes autorizadas para el PRODERETUS en 2014, se constató que todas incumplieron con al menos 1 de los 32 requisitos, sin que la SECTUR cancelara la entrega de los apoyos.

Asimismo, de la revisión de los análisis de evaluación y factibilidad que realizó la SECTUR a los proyectos ejecutivos presentados para recibir apoyos del PRODERETUS, se constató que sólo 76 se calificaron como factibles, y el resto presentaron inconsistencias, razón por la cual la SECTUR debió cancelar la entrega, no obstante se otorgó el apoyo.

Al respecto, con el oficio OM/DGPYP/DGAPYP/146/2015 del 26 de octubre de 2015, la SECTUR informó que el apartado de requisitos de las ROP del PRODERETUS 2015 fue perfeccionado y simplificado. Asimismo, se informó que en el anexo 3 de las ROP para el ejercicio fiscal 2015 se estableció, entre otros asuntos, que no serán elegibles aquellos proyectos que no presenten solicitudes con firma autógrafa original, emitida por las personas con facultad para ello, y que cuando el solicitante no entregue alguno de los requisitos establecidos en las ROP, la solicitud se tendrá como no presentada.

No obstante, la ASF observó que las precisiones a las que hizo referencia la SECTUR, ya se encontraban en las ROP de 2014, por lo que no se identificaron acciones correctivas, ni el establecimiento de un mecanismo de control que garantice que en lo subsecuente los apoyos del programa que se autoricen cumplan de manera puntual con los requisitos establecidos.

También, la SECTUR argumentó que para el ejercicio 2015 todos los proyectos apoyados por el PRODERETUS cumplen con los requisitos establecidos en las ROP, sin que se proporcionara copia de la evidencia que acredite dicho argumento.

En conclusión, la ASF considera que debido a que la SECTUR no acreditó el establecimiento de un mecanismo de control que garantice que los proyectos apoyados por el PRODERETUS cumplan de manera puntual con los requisitos establecidos en las ROP del PRODERETUS, la observación persiste.

14-0-21100-07-0425-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las que mediante el PRODERETUS autorizó 17 proyectos que no contaron con la firma, y que en las 219 solicitudes autorizadas, en todos los casos se incumplió con al menos 1 requisito; y en función de las conclusiones establezca mecanismos de control para que en lo subsecuente se garantice el cumplimiento puntual de los requisitos, que cuando no sea así las solicitudes se den como no presentadas

y que los apoyos no se otorguen. Lo anterior, con el objetivo de dar cumplimiento al Anexo 3 "Instructivo para presentar proyectos de apoyo al Desarrollo Turístico de los destinos turísticos (Guía general)", y el numeral 3.3.2. Procedimientos de Selección, fracción VII, incisos e y g, del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del PRODERETUS; e informe a la ASF sobre las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

6. Convenios de coordinación y autorización de apoyos

Con la auditoría se verificó que, en 2014, la SECTUR suscribió 30 Convenios de Coordinación con las entidades federativas, para el otorgamiento de subsidios en materia de desarrollo turístico, que incluyeron una cartera de 199 proyectos, por un monto de 2,428,151.7 miles de pesos (mdp), de los cuales 56.7% corresponde al otorgado por el PRODERETUS, en tanto que el 43.3% del total otorgado corresponde a los beneficiarios, los cuales se firmaron en la fecha límite establecida en las reglas de operación, presentando la calendarización respectiva.

Asimismo, se verificó que la SECTUR aprobó la modificación de 20 de los 30 Convenios de Coordinación suscritos con las entidades federativas en 2014. En los Convenios Modificatorios se identificaron 24 nuevos proyectos que sumados a los 199 convenidos inicialmente, conformaron la cartera de proyectos de 223, con un monto total de 2,663,834.7 mdp, de los cuales 1,494,642.9, 56.1%, fueron apoyos del PRODERETUS, y el monto restante 1,169,191.8 mdp, 43.9% fueron aportaciones de los beneficiarios.

De los 24 nuevos proyectos, 6 correspondieron a Compromisos Gubernamentales autorizados; asimismo, de los 20 Convenios Modificatorios suscritos se identificó que presentaron la calendarización respectiva, 18 se firmaron dentro de la fecha límite establecida en las reglas de operación; sin embargo, 2 se firmaron en fecha posterior.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, con el oficio Núm. OM/DGPYP/DGAPYP/146/2015 del 26 de octubre de 2015, la SECTUR remitió las justificaciones correspondientes a los dos proyectos que se firmaron en fecha posterior. En el caso de Michoacán se indicó que la entidad presentó un proceso de inestabilidad económica, por lo que el Ejecutivo Federal implementó una estrategia de rescate y apoyo denominada "Plan Michoacán" donde intervinieron apoyos del PRODERETUS, los cuales se consideraron dentro del plazo señalado en las Reglas de Operación; no obstante, el gobernador de la entidad federativa renunció el 18 de junio de ese año, y derivado de los cambios de funcionarios públicos, el proceso de autorización se aplazó hasta el 4 de agosto de 2014.

El proyecto de San Luis Potosí correspondió a un compromiso gubernamental que también presentó cambios de funcionarios públicos en la entidad federativa, y que estuvo supervisado por la oficina de la Presidencia de la República, por lo que el Comité Dictaminador formalizó el convenio modificatorio el 17 de septiembre, fecha posterior a la establecida en las Reglas de Operación.

Debido a que los argumentos señalados por la SECTUR fueron acreditados, la observación se dio por atendida.

7. Apoyos otorgados y cumplimiento de los montos máximos por vertiente

En 2014, la SECTUR, por medio del PRODERETUS, otorgó apoyos de acuerdo con las siguientes vertientes de apoyo:

VERTIENTE DE APOYO

Inciso	Vertiente	Monto Máximo de Apoyo de Recursos Federales por Proyecto (Incluye IVA)
a)	Infraestructura y servicios.	Hasta 50.0 millones de pesos
b)	Equipamiento turístico.	Hasta 40.0 millones de pesos
c)	Creación de sitios de interés turístico.	Hasta 20.0 millones de pesos
d)	Creación de rutas, circuitos o corredores turísticos.	Hasta 20.0 millones de pesos
e)	Asistencia técnica y servicios relacionados a los proyectos.	Hasta 3.0 millones de pesos

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SECTUR.

La ASF constató que la SECTUR autorizó 223 proyectos por 1,494,642.9 mdp, de los cuales 119 (53.4%) corresponden a la vertiente de infraestructura y servicios; 54 (24.2%) a la de equipamiento turístico; 32 (14.4%) fueron para creación de sitios de interés turístico; 1 (0.4%) para creación de rutas, circuitos o corredores turísticos, y 17 (7.6%) para asistencia técnica y servicios relacionados con los proyectos, de conformidad con las vertientes de apoyo establecidas en las ROP.

Las tres entidades federativas con mayor número de recursos autorizados fueron Guerrero (83.0%), Guanajuato (6.5%), y Yucatán (5.7%), y la entidad con menores recursos asignados fue San Luis Potosí.

De los 223 proyectos autorizados se cancelaron 4 antes de que se realizaran las ministraciones de recursos y, posteriormente a las ministraciones, se cancelaron otros 6 proyectos.

Por lo anterior, los proyectos apoyados fueron 213 por un monto de 1,369,992.1 mdp, monto inferior en 124,650.8 mdp respecto del monto autorizado a los proyectos del PRODERETUS.

Asimismo, se constató que de los apoyos otorgados a los proyectos, en ocho casos se rebasaron los montos máximos, como se muestra en el cuadro siguiente:

PROYECTOS QUE EXCEDIERON EL MONTO MÁXIMO POR BENEFICIARIO
(Miles de pesos)

Estado	Proyecto	Vertiente de Proyecto	Monto Otorgado (1)	Monto Máximo (2)	Diferencia 3=(1)-(2)
Aguascalientes	Compromiso Gubernamental CG-030 Concluir el Centro de Convenciones y Exposiciones de Aguascalientes.	c)	30,000.0	20,000.0	10,000.0
Puebla	Rescate de la antigua Cárcel de San Javier para la integración del Museo Histórico Militar en el Centro Histórico.	c)	33,000.0	20,000.0	13,000.0
Puebla	La Constancia Museo de la Música 5a Etapa. Casa de la Música Viena.	c)	37,000.0	20,000.0	17,000.0
Coahuila	Compromiso Gubernamental CG-188 Construir un Centro de Convenciones de Torreón.	e)	13,350.0	3,000.0	10,350.0
Guerrero	1a Etapa de la Imagen Urbana y Equipamiento del circuito turístico del Acapulco Tradicional (calle Morelos).	e)	25,000.0	3,000.0	22,000.0
Hidalgo	Conclusión de Estudios, Proyecto Ejecutivo y Obra Civil del Centro Cultural El Reloj de Pachuca.	e)	30,000.0	3,000.0	27,000.0
Hidalgo	Conclusión del Proyecto Ejecutivo y Estudios del Centro de Convenciones de la Ciudad del Conocimiento y la Cultura.	e)	20,000.0	3,000.0	17,000.0
Michoacán	Elaboración de Proyectos Ejecutivos (Mejoramiento de Imagen Urbana de: Janitzio y Playa Azul, Rehabilitación y Modernización del Mercado de Dulces de Morelia y Tematización del Paricutín).	e)	8,000.0	3,000.0	5,000.0
Total					121,350.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SECTUR.

- a: Los proyectos de infraestructura y servicios. Monto máximo de apoyo 50.0 mdp.
- b: Los proyectos de Equipamiento turístico. Monto máximo de apoyo 40.0 mdp.
- c: Los proyectos de Creación de sitios de interés turístico. Monto máximo 20.0 mdp.
- d: Los proyectos de Creación de rutas, circuitos o corredores turísticos. Monto máximo 20.0 mdp.
- e: Asistencia técnica y servicios relacionados con los proyectos. Monto máximo 3.0 mdp.

El monto que rebasó los máximos autorizados ascendió a 121,350.0 mdp, de los cuales 5 correspondieron a la vertiente e) Asistencia técnica y servicios relacionados con los proyectos, y 3 a la vertiente c) Creación de sitios de interés turístico.

Respecto de los mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación, se constató que de los 223 proyectos autorizados por el PRODERETUS, se ejecutaron 213, de los cuales 146 fueron terminados. El rango de avance físico financiero osciló entre 1.8% y 100.0%.

Se observó que la SECTUR apoyó 213 proyectos con recursos por 1,369,992.1 mdp; sin embargo, en 8 proyectos se excedieron los monto máximos por beneficiario por la cantidad de 121,350.0 mdp.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio Núm. OM/DGPYP/DGAPYP/146/2015 del 26 de octubre de 2015, la dependencia auditada indicó que los ocho proyectos autorizados con montos que excedieron los límites establecidos por la SECTUR en las Reglas de Operación para el ejercicio 2014, fueron autorizaciones del Comité Técnico Dictaminador del PRODERETUS, como parte

de la trascendencia o influencia en el Plan Nacional de Desarrollo, o en su caso, en el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, así como de los compromisos gubernamentales entre la SECTUR y las entidades federativas.

La SECTUR indicó que como acción de mejora, en el apartado 3.5 Tipos de Apoyo, de las ROP del PRODERETUS de 2015 se modificaron los montos por proyecto, lo cual permitió ampliar la capacidad de apoyo del programa, y se remitió copia de las ROP.

La SECTUR acreditó la trascendencia o influencia en el PND y el PROSECTUR 2013-2018 de los proyectos que fueron autorizados con montos mayores a los establecidos en las ROP; asimismo, implementó acciones de mejora para el ejercicio fiscal 2015 en la operación del PRODERETUS, por lo que la observación se dio por solventada.

8. Sistema de Evaluación del Desempeño

Con el análisis de la MIR del PP S248 “Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable”, a cargo de la SECTUR, se verificó que la lógica vertical es adecuada, ya que los objetivos establecen la contribución en la atención de la problemática referente a la falta de impulso de las ventajas competitivas de las regiones turísticas nacionales, y guardan relación con el objetivo sectorial de fortalecer la oferta turística de México.

Sin embargo, con el análisis de la lógica horizontal, se observó que el indicador de Fin denominado “Indicador de Convergencia en Derrama Económica Turística (ICDET)” no es adecuado, ya que no permite medir el cumplimiento del objetivo del PRODERETUS relativo a “Contribuir a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística nacional, por medio de proyectos que apoyen el desarrollo y aprovechamiento de las vocaciones turísticas en las Entidades Federativas”, debido a que lo que mide el indicador no es imputable al programa.

Con el oficio OM/DGPYP/DGAPYP/146/2015 del 26 de octubre de 2015, la SECTUR informó que dicho indicador fue elaborado con base en la Guía para la Construcción de la MIR, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP), y el Consejo Nacional de Educación de la Política Social (CONEVAL); y se hizo referencia a que el ICDET establece la contribución del PRODERETUS en el mediano o largo plazo en el logro de los objetivos del PND y el PROSECTUR 2013-2018. La ASF verificó la normativa señalada así como las variables del indicador, y constató que éste no permite cuantificar la participación o intervención del PRODERETUS en el objetivo sectorial 2 del PROSECTUR 2013-2018 “Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística”. Por lo tanto, la observación para este indicador persiste.

En cuanto al indicador de Propósito, su objetivo es que los destinos turísticos dispongan de infraestructura y equipamiento suficiente para el desarrollo del turismo sustentable; sin embargo, el indicador mide el porcentaje de proyectos que se encuentran en operación dos años después de concluidos; dicho indicador no permite medir el cumplimiento del objetivo del PRODERETUS, ni la suficiencia para el desarrollo turístico sustentable.

Al respecto, la dependencia auditada indicó que el indicador de Propósito también fue elaborado y acordado en coordinación con la SHCP, SFP, y el CONEVAL. La ASF identificó que en la Sesión de Revisión del PP S248, de fecha 13 de octubre de 2014, que remitió la SECTUR, la SHCP no realizó recomendaciones que influyeran en el indicador; no obstante, en la Minuta de Trabajo que se llevó a cabo el 6 de mayo de 2015 para la revisión de la MIR del PP S248 del

ejercicio 2015, entre la SECTUR y el CONEVAL, se emitieron recomendaciones al indicador, sin que se remitiera documentación que acredite la implementación de dichos avances o modificaciones. Asimismo, la observación de la ASF se orienta a que el indicador no es adecuado para medir el cumplimiento del objetivo del PRODERETUS, ni la "suficiencia" de la infraestructura y el equipamiento para el desarrollo turístico sustentable como parte de los apoyos del PRODERETUS. Por lo que la observación para este indicador persiste.

En el indicador de Actividad 2 se observó que el método de cálculo no da cuenta del cumplimiento del objetivo, toda vez que expresa una sumatoria, por lo que no corresponde a una relación de una variable respecto de otra. La SECTUR explicó que si bien el método de cálculo del indicador de actividad se presentó en términos absolutos obedece a que de acuerdo con la metodología establecida en la Guía para la Construcción de la MIR y la Guía para la elaboración de indicadores estratégicos, de la SHCP, SFP, y el CONEVAL, el método de cálculo debe corresponder con la unidad de medida, con la línea base y con las metas, por lo que debido a que el indicador mide el número de instrumentos jurídicos suscritos en el periodo, el método de cálculo se elaboró en una sumatoria. La ASF revisó la normativa señalada y constató el argumento emitido por la SECTUR, por lo que se dio por atendida la observación a este indicador.

Por lo que se refiere a la información trimestral sobre el avance de los indicadores de los Programas Presupuestarios, que se publican en los Informes Trimestrales del Portal Informativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se constató que la SECTUR acreditó, para los cuatro trimestres de 2014, contar con la información correspondiente a los resultados de los avances de los indicadores del Programa Presupuestario S248.

14-0-21100-07-0425-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo considere realizar las acciones que permitan cuantificar la participación del Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS) en el "Indicador Convergencia en Derrama Económica Turística (ICDET)", y construir un indicador que permita medir el cumplimiento del objetivo del PRODERETUS, y otro que mida la "suficiencia" de la infraestructura y el equipamiento para el desarrollo turístico sustentable como parte de los apoyos del programa, en cumplimiento del apartado IV.2.2., numeral 2 Análisis de la Lógica Horizontal, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados; e informe a la ASF sobre las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

9. Evaluación de la Rendición de Cuentas

A efecto de verificar la rendición de cuentas de la SECTUR en la operación de la política de desarrollo regional turístico sustentable se revisó el PEF 2014 y se identificó en el apartado "Análisis Funcional Programático Económico" que se estableció el programa presupuestario S248 Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS), y se identificó que le fueron asignados 1,508,543.6 miles de pesos.

En la Cuenta Pública se reportó que se ejercieron 1,407,857.9 miles de pesos, monto que fue menor en 100,685.7 miles de pesos al presupuesto autorizado.

Con la revisión y análisis del PEF y de la Cuenta Pública se comprobó que en 2014 la SECTUR rindió cuentas sobre el ejercicio de los recursos en la conducción de la política pública de

desarrollo regional turístico sustentable, ya que estableció el presupuesto para el PRODERETUS en el PEF 2014, y reportó el ejercicio y sus modificaciones en la Cuenta Pública.

No obstante, la ASF observó que la SECTUR indicó en la Cuenta Pública 2014 que la meta del "Indicador de Convergencia en Derrama Económica Turística (ICDET)" se superó en 0.87 puntos porcentuales; sin embargo, se aclaró que la cifra es preliminar y objeto de revisión hasta que se disponga de la cifra definitiva de cierre del indicador; no obstante, las cifras que se reportan en la Cuenta Pública deben ser definitivas, además se careció de criterios de confiabilidad y veracidad.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares con el oficio OM/DGPYP/DGAPYP/146/2015 del 26 de octubre de 2015, la SECTUR explicó que dicho indicador tiene como fuentes de información la balanza de pagos del Banco de México, y las estadísticas de la Organización Mundial de Turismo (OMT), dado que ésta última integra las estadísticas a nivel internacional, incluyendo la de México, las cifras que emite son preliminares en razón de que constantemente se encuentran actualizando.

La ASF revisó las estadísticas de la OMT, y verificó que para 2014 los datos fueron consistentes con la información remitida por la SECTUR para el indicador ICDET; no obstante, el argumento proporcionado por la dependencia fiscalizada no procede en razón de que no reportó información definitiva en la Cuenta Pública, por lo que la observación persiste.

14-0-21100-07-0425-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo analice y justifique las causas por las cuales utilizó como fuentes de información para la meta del "Indicador de Convergencia en Derrama Económica Turística" estadísticas de la Organización Mundial de Turismo, sin que fueran definitivas, y no información propia que le permitiera contar con cifras finales, y con base en los resultados obtenidos, considere implementar los mecanismos de control, a efecto de asegurar que la información que se reporta en la Cuenta Pública sea definitiva, clara, confiable, oportuna y suficiente que permita la adecuada rendición de cuentas de la gestión pública, en cumplimiento de los artículo 79, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el Artículo Tercero, Título Segundo, Capítulo 1. Objetivos de Control Interno, 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 ASF sobre las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. Control Interno

Con el análisis del control interno, se constató que, en 2014, la SECTUR no contó con el Manual de Organización Específico de la Dirección General de Desarrollo Regional y Fomento Turístico, ni acreditó las actividades de capacitación reportadas en el Programa Anual de Capacitación.

Asimismo, se constató que la SECTUR no realizó la identificación de los riesgos relacionados con la falta del documento que norme las atribuciones de la Dirección General de Desarrollo Regional y Fomento Turístico para operar la política de desarrollo regional turístico sustentable en un Manual de Organización Específico.

Las deficiencias identificadas en el Control Interno de la SECTUR para operar el PRODERETUS, no proporcionaron una seguridad razonable en el logro del objetivo del programa relativo a “Contribuir a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta nacional, por medio de proyectos que apoyen el desarrollo y aprovechamiento de las vocaciones turísticas de las entidades federativas”.

Al respecto, la SECTUR remitió copia del Acta de la segunda sesión ordinaria 2015, del Comité de Mejora Regulatoria Interna, de fecha 26 de junio de 2015, donde se dictamina favorablemente la expedición del Manual de Organización Específico de la Dirección General de Desarrollo Regional y Fomento Turístico, con lo que la SECTUR acreditó las acciones realizadas para la emisión de dicho manual. Asimismo, con base en la documentación proporcionada por la SECTUR, la observación relativa a la identificación de los riesgos por la falta de dicho manual, no es aplicable, toda vez que si bien en 2014 la dependencia operó el PRODERETUS sin la inclusión de dicho riesgo en la Matriz de Riesgos Institucional, durante los trabajos de auditoría se acreditó la elaboración del manual.

11. Ejercicio del presupuesto

Con los trabajos de auditoría, se verificó que el presupuesto autorizado para el programa S248 a cargo de la SECTUR fue por 1,508,543.6 mdp, cifra inferior en 99,141.5 mdp respecto del presupuesto modificado por 1,409,402.1 mdp. La diferencia se debe a las adecuaciones presupuestarias autorizadas por la SHCP.

Asimismo, se determinaron diferencias entre el presupuesto reportado como ejercido por la Dirección de Recursos Financieros (DRF) de la dependencia por 1,407,857.9 mdp, y el presupuesto ejercido que registraron las áreas responsables de operar el PRODERETUS por 1,386,217.2 mdp. También se determinaron diferencias entre los reintegros a la TESOFE que reporta la DRF por 59,114.6 mdp y los 65,325.8 mdp que registran las áreas responsables de operar el PRODERETUS.

Al respecto, la SECTUR informó que la atribución directa de proporcionar la información necesaria de la operación financiera, programática, contable y presupuestaria de la Secretaría, es la Dirección General de Programación y Presupuesto, dicha atribución se estableció en el artículo 28, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo. Debido a que las cifras reportadas por dicha dirección general son las definitivas y fueron reportadas en la Cuenta Pública, mismas que acreditó con la documentación soporte, la observación se dio por atendida.

Consecuencias Sociales

La falta de diversificación de la oferta turística y el desaprovechamiento del potencial turístico sustentable afecta el desarrollo local, el ambiente y no genera beneficios económicos en los destinos donde se desarrolla la actividad turística.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 11 observación(es), de la(s) cual(es) 5 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 6 restante(s) generó(aron): 6 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 23 de octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de la auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el propósito de fiscalizar el cumplimiento del objetivo del Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS) relativo a mejorar la oferta de los destinos turísticos del país. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar, con los resultados de la fiscalización, el presente dictamen.

El turismo es una de las actividades económicas y sociales más importantes del país. A pesar de su relevancia, este sector ha registrado una importante pérdida de competitividad debido, entre otros factores, a la falta de un desarrollo turístico sustentable, entendido como el aprovechamiento de los recursos naturales y culturales disponibles para transformarlos en oferta turística productiva, que provea servicios y destinos atractivos y que genere opciones de desarrollo y bienestar para los individuos de las comunidades receptoras urbanas, rurales y costeras, así como para las empresas sociales y privadas.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se precisa que entre los factores que obstaculizan el desarrollo turístico sustentable se encuentran las deficiencias presupuestales de los destinos turísticos para contar con la infraestructura y el equipamiento requeridos, a fin de aprovechar los recursos y transformarlos en una oferta competitiva que genere desarrollo sin detrimento cultural, histórico y natural. Asimismo, en el Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2013-2018 se señala como objetivo estratégico fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística nacional.

Para atender este problema, en 2014 el Gobierno Federal operó el Programa Presupuestario S248 “Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable” (PRODERETUS), a cargo de la Secretaría de Turismo, con el objetivo de mejorar la oferta de los destinos turísticos del país por medio del subsidio a proyectos destinados al desarrollo y aprovechamiento de las vocaciones turísticas de las entidades federativas para modernizar la infraestructura y equipamiento de localidades turísticas del país y fomentar la innovación de productos turísticos para el desarrollo de una oferta turística complementaria y diversificada, considerando el cuidado, rehabilitación y preservación del patrimonio cultural, histórico y natural de los sitios turísticos.

Los resultados de la auditoría evidenciaron que en ese año, la SECTUR no dispuso de información que le permitiera medir la eficacia del programa, y por tanto, no acreditó la contribución del PRODERETUS en el incremento de las ventajas competitivas de la oferta turística.

El PRODERETUS presentó debilidades en su operación, debido a que se observaron omisiones en las Reglas de Operación para la presentación de diversos requisitos, lo cual no facilita la adecuada aplicación de los recursos y en la operación del programa.

La SECTUR no contó con los mecanismos que permitan cuantificar el impacto de los apoyos del PRODERETUS en las tres dimensiones de la sustentabilidad: social, económica y ambiental, aun cuando indicó que de los 223 proyectos apoyados en 2014, 65 se vincularon con asegurar

el desarrollo de las actividades económicas; 134 se vincularon a la identidad socio cultural de las comunidades, y 24 se orientaron a dar un uso óptimo de los recursos naturales aptos para desarrollo turístico.

La ASF constató que de los 223 proyectos apoyados, en 8 casos los montos rebasaron los máximos autorizados en las reglas de operación, 17 no contaron con la firma del solicitante, y en todos los casos se incumplió con al menos 1 de los 32 requisitos establecidos en las Reglas de Operación del PRODERETUS.

En relación con el Sistema de Evaluación del Desempeño, la ASF verificó que el indicador de Fin de la MIR del Programa Presupuestario S248 “Indicador de Convergencia en Derrama Económica Turística (ICDET)”, no es adecuado para identificar la contribución del PRODERETUS en el fortalecimiento de las ventajas competitivas de la oferta turística nacional; y el de Propósito no permite medir el cumplimiento del objetivo del programa.

Los hallazgos de la auditoría señalan que la SECTUR no contó con indicadores adecuados para medir el cumplimiento del objetivo del PRODERETUS de mejorar la oferta de los destinos turísticos del país, a fin de contribuir con el fortalecimiento de las ventajas competitivas de la oferta turística nacional.

En opinión de la ASF, debido a la falta de indicadores que permitieran medir el cumplimiento del objetivo del PRODERETUS, las deficiencias en el diseño de las reglas de operación del PRODERETUS, y por tanto en la ejecución del programa, se desconoce la contribución del PRODERETUS en el fortalecimiento de las ventajas competitivas de la oferta turística nacional.

Con objeto de mejorar el desempeño de la SECTUR, las recomendaciones de la ASF se orientan a que se diseñen mecanismos de medición sobre el cumplimiento del objetivo del PRODERETUS, que permitan identificar su contribución en el fortalecimiento de las ventajas competitivas de la oferta turística nacional; asimismo, es necesario adecuar las reglas de operación para clarificar el vínculo esperado entre las ventajas competitivas y el desarrollo turístico sustentable, así como el mecanismo de evaluación.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el diseño del PRODERETUS se realizó con base en un diagnóstico que justifique su creación
2. Determinar que en 2014, las Reglas de Operación del PRODERETUS se realizaron con base en los criterios establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Presupuesto de Egresos de la Federación, relativos a ser precisas, simples y de fácil acceso para los beneficiarios.
3. Constatar que el PRODERETUS contribuyó a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística.
4. Determinar que la SECTUR cumplió con los criterios de sustentabilidad de las tres dimensiones: económica, social y ambiental, en el desarrollo regional turístico sustentable en 2014.

5. Revisar que, en 2014, las solicitudes de apoyo entregadas por los gobiernos estatales, los gobiernos municipales, el Distrito Federal, y sus jefaturas delegacionales, a la SECTUR para recibir subsidios del PRODERETUS cumplieron con los requisitos establecidos en las reglas de operación y que la dependencia realizó el análisis de factibilidad correspondiente.
6. Verificar que, en 2014, los apoyos entregados a los gobiernos estatales, los gobiernos municipales, el Distrito Federal, y sus jefaturas delegacionales por el PRODERETUS en 2014 se realizó con base en los convenios de coordinación, como se estableció las reglas de operación.
7. Verificar la entrega de los subsidios para el desarrollo regional sustentable que llevó a cabo la SECTUR por medio del PRODERETUS en 2014.
8. Analizar la lógica vertical y horizontal de la MIR 2014 del Programa Presupuestario S248 Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable.
9. Revisar la Cuenta Pública 2014 e identificar lo reportado en relación con las acciones de desarrollo regional turístico sustentable por medio del PRODERETUS.
10. Verificar la evidencia documental que acredite el cumplimiento de las Normas Generales de Control Interno siguientes: Ambiente de Control, Administración de Riesgos, Actividades de Control Interno, Información y Comunicación, y Supervisión y Mejora Continua relacionadas con el logro del objetivo de la política pública de incrementar las ventajas competitivas de los destinos turísticos nacionales.
11. Verificar la situación presupuestaria y la confiabilidad de las cifras de los recursos del Programa Presupuestario S248 "Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable", de la SECTUR en 2014.

Áreas Revisadas

La Subsecretaría de Innovación y Desarrollo Turístico, y la Dirección General de Desarrollo Regional y Fomento Turístico.

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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 79, párrafo tercero.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 77, fracción II, inciso b), numeral VIII párrafo cuarto; 110, párrafo cuarto; y 111 párrafo segundo.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 54, párrafo segundo.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: 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, numeral 13, fracciones I y II, Capítulo I; artículo tercero, Título Segundo, Capítulo 1. Objetivos de Control Interno, numeral 14, inciso a, fracción I, norma cuarta, párrafo primero.

Ley General de Turismo, artículo 3, fracción XIX.

Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo (RI-SECTUR), artículo 11, fracción X.

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS), para el ejercicio fiscal 2014, Anexo 3 Instructivo para presentar proyectos de apoyo al Desarrollo Turístico de los destinos turísticos (Guía general), numeral 3.3.2. Procedimientos de Selección, fracción VII, incisos e y g, apartado 4.1.5., Modificaciones a los Convenios de Coordinación, numeral 3.4. Características de los Apoyos.

Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, apartado IV.2.2., numeral 2 "Análisis de la Lógica Horizontal".

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.

Respecto del diseño del PRODERETUS, la SECTUR remitió nota señalando que el objetivo general de las Reglas de Operación (ROP) "Contribuir a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística nacional, por medio de proyectos que apoyen el desarrollo y aprovechamiento de las vocaciones turísticas de las Entidades Federativas", se vincula con la directriz económica de la sustentabilidad, dado que el PRODERETUS está enfocado a elevar el atractivo de las localidades con vocación turística para consolidar una oferta turística atractiva y diversificada en el país. Asimismo, señaló que el objetivo específico "Fomentar la innovación de productos turísticos, para el desarrollo de una oferta turística complementaria y diversificada, que permita contar con nuevas alternativas y motivadores de viaje", también se vincula con la vertiente económica de la sustentabilidad, debido a que una oferta turística atractiva y diversificada influye de manera positiva en la motivación de viaje de los turistas que visitan estas localidades y al consumir los bienes y servicios característicos y conexos de la actividad turística generan una importante derrama económica en las localidades receptoras.

El objetivo específico "Modernizar la infraestructura y el equipamiento de localidades turísticas del país, para la atención de las necesidades del sector turístico, consolidando con ello las condiciones de los servicios para uso y disfrute de los turistas" la dependencia señaló

que si bien la infraestructura y el equipamiento turístico desarrollado por medio del PRODERETUS en primera instancia está orientado al uso y disfrute de los turistas, es aprovechado por las localidades receptoras de turistas, ya que estas obras se desarrollan de forma frecuente y precisa en los polígonos considerados como turísticos de aquellas con esa vocación, mismas que contribuyen a preservar el patrimonio cultural o histórico de las comunidades beneficiadas por el PRODERETUS, logrando con ello importantes beneficios sociales para las poblaciones.

Relativo a las Reglas de Operación del PRODERETUS, la SECTUR, remitió nota señalando que las características de selección de la población objetivo y los criterios para su selección, así como la priorización de los estados a los que se les asigna recursos se establece en las ROP, específicamente en el numeral 3. Lineamientos, 3.1. Cobertura, 3.2. Población Objetivo, 3.3. Beneficiarios y 3.3.1. Requisitos, asimismo, indicó que “las 31 entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal tienen la misma oportunidad de presentar a la dependencia las propuestas de proyectos turísticos que deseen se les apoye, ya que no es limitativo, ni discriminatorio, por lo que sí existen criterios homólogos, no siendo obligatorio establecer otros requisitos, ni mucho menos elaborar un diagnóstico que permita priorizar a quienes se les asigna recursos, ya que de antemano esta situación se contempla en las mismas ROP, y el monto de recursos se basa en el presupuesto autorizado año con año, a la capacidad económica y de ejecución de cada entidad federativa que es un punto que marca un comparativo de recursos entre un estado y otro como se establece en la Cláusula Décima.- Obligaciones de la “Entidad Federativa”, inciso I, del Convenio de Coordinación para el Otorgamiento de un Subsidio en Materia de Desarrollo Turístico, como se señala: evitar comprometer recursos que excedan su capacidad financiera, para la realización de los proyectos previstos en las ROP”.

En materia de ventajas competitivas, la SECTUR, remitió nota señalando la definición de ventaja competitiva de Michael E. Porter que señala “Al valor que una organización es capaz crear para sus clientes, en forma de precios menores que los de los competidores para beneficios equivalentes o por la provisión de productos diferenciados cuyos ingresos superan a los costos”; asimismo, la dependencia hizo referencia al artículo de Medina Parra “La ventaja competitiva como elemento fundamental de la estrategia y su relación con el sector de servicios de la actividad turística”, en el que se señala que la configuración de las organizaciones se han orientado al logro de los objetivos que deriven en la competitividad, misma que genera valor para sus clientes por medio de una estrategia encaminada a lograr la lealtad de los propios mercados.

La dependencia indicó que Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2013-2018 resalta la importancia de que los destinos nacionales enriquezcan el desarrollo de productos turísticos a partir de la diferenciación en lugar de la estrategia competitiva de reducción de costos. México cuenta con características regionales únicas que favorecen la diversificación y permiten fortalecer las ventajas competitivas para la consolidación de una oferta turística más atractiva.

La SECTUR señaló que el indicador que se determinó en el PROSECTUR 2013-2018 para evaluar el fortalecimiento de las ventajas competitivas respecto de los países en 2012 que se encontraban en mejor posición que México en el ranking mundial de la Organización Mundial

de Turismo (OMT), en términos de ingresos por turismo internacional, es el “Indicador Convergencia en Derrama Económica Turística (ICDET)”.

Respecto del cumplimiento de los criterios de sustentabilidad, la SECTUR remitió nota señalando que de los 223 proyectos apoyados por medio del PRODERETUS para el ejercicio fiscal 2014; 65 se vinculan con la directriz “Asegurar el desarrollo de las actividades económicas (...)”; 134 con la directriz “Respetar la identidad socio cultural de las comunidades (...)”, y 24 con la directriz “Uso óptimo a los recursos naturales aptos para desarrollo turístico”.

En cuanto a las solicitudes de apoyo y evaluación de análisis de factibilidad, la SECTUR remitió nota señalando que todos los requisitos que se solicitarán dependerán del tipo de proyecto, ya que no todos los requisitos aplican para todos los proyectos. No obstante, 17 solicitudes no contaron con la firma; asimismo, todas las solicitudes incumplieron en al menos uno de los 32 requisitos.

Respecto de los convenios de coordinación y autorización de apoyos, la SECTUR remitió copia de la minuta de la sesión ordinaria del Comité Dictaminador del PRODERETUS, de fecha 25 de junio de 2014, con la cual se aprobó la modificación al Convenio de Coordinación de Michoacán; no obstante, la formalización del Convenio Modificatorio no se realizó hasta el 4 de agosto de 2014.

Asimismo, indicó que el Convenio Modificatorio de San Luis Potosí fue autorizado con fecha 25 de junio de 2014; no obstante, no se llevó a cabo la formalización del convenio dentro de la fecha establecida debido a que la entidad federativa realizó el reintegro de los recursos originales hasta el 11 de julio de 2014; también, dado que uno de los requisitos estatales para suscribir los convenios es el visto bueno del titular de la Secretaría de Vivienda y Obras Públicas (SEDUVOP), mismo que se nombró el 30 de julio de 2014, y el 18 de septiembre de 2014 la SEDUVOP otorgó el visto bueno para la suscripción del convenio.

Referente a los apoyos otorgados, la SECTUR indicó que los ocho proyectos que excedieron el monto máximo por beneficiario corresponden a autorizaciones del Comité Dictaminador, que de acuerdo con el numeral 3.4., de las Reglas de Operación se permiten dichas autorizaciones cuando los proyectos tengan trascendencia e impacto en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2013-2018.

Respecto del Sistema de Evaluación de Desempeño, la SECTUR indicó que en el caso del indicador de Fin, éste se encuentra alineado al objetivo sectorial que contribuye “Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística”, y fue determinado para medir el fortalecimiento de las ventajas competidas respecto de los países que en 2012 se encontraban en mejor posición que México en el ranking mundial de la Organización Mundial de Turismo (OMT).

El indicador de Propósito, se utilizó en razón de los acuerdos derivados de las reuniones de trabajo con la SHCP y el CONEVAL, y de la entonces Coordinación de la Unidad Técnica de Evaluación de la SECTUR, sin que se remitiera documentación que avale dichos trabajos. En el indicador de componente 1, se informó que no se especificó la población objetivo en el indicador, toda vez que el registro de la MIR del PP S248 se realizó en los meses de julio – agosto de 2013, y las Reglas de Operación del PRODERETUS se emitieron en diciembre de

2014, por lo que al momento de realizar los indicadores no se contaba con la cuantificación de la población objetivo; sin embargo, en el indicador se hizo referencia a la población objetivo. En el indicador de Actividad 2, se señaló que en la Guía para la elaboración de indicadores estratégicos, de la SHCP, se establece que los indicadores pueden ser expresados en términos relativos o absolutos; asimismo, la dependencia señaló que en la Guía para la Construcción de la MIR se establece la misma indicación.

En relación a la Redición de Cuentas, la SECTUR indicó que respecto de la cifra que se reportó como preliminar en la Cuenta Pública, correspondiente al Indicador de Convergencia en Derrama Económica Turística (ICDET), se encuentra trabajando con grupos colegiados para generar una mejor desagregación de la información estadística existente.

En materia de Control Interno, la SECTUR remitió copia del Convenio de Colaboración entre la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la SECTUR para el establecimiento del curso de capacitación "Ordenamiento y Desarrollo Turístico" del 27 de octubre al 31 de diciembre de 2014. Asimismo, remitió el Acta de la segunda sesión ordinaria 2015, del Comité de Mejora Regulatoria Interna, de fecha 26 de junio de 2015, donde se dictamina favorablemente la expedición del Manual de Organización Específico de la Dirección General de Desarrollo Regional y Fomento Turístico.

Respecto de las inconsistencias en las cifras entre el presupuesto que reportó como ejercido la Dirección de Recursos Financieros (DRF) por 1,407,857.9 mdp y los registros internos de las áreas responsables de operar el PRODERETUS por 1,386,217.2 mdp, la SECTUR informó que la atribución directa de proporcionar la información necesaria de la operación financiera, programática, contable y presupuestaria de la Secretaría, es la Dirección General de Programación y Presupuesto, dicha atribución se establece en el artículo 28, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.