

Secretaría de Turismo

Ordenamiento de la Actividad Turística

Auditoría de Desempeño: 14-0-21100-07-0428

DE-227

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 de impulsar el ordenamiento de la actividad turística

Alcance

La profundidad temática comprende la revisión de las acciones realizadas por la SECTUR en 2014 para cumplir con el objetivo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 referente a aprovechar el potencial turístico de México por medio de las acciones relativas al ordenamiento de la actividad turística.

Se revisaron los tres ejes siguientes: la actualización del marco normativo; las acciones de coordinación en materia de turismo con los tres órdenes de gobierno, y el ordenamiento turístico del territorio.

En relación con el primero, se revisó la implementación de una Agenda Legislativa y una Agenda Transversal Regulatoria que identifique los ordenamientos legales en materia de turismo susceptibles de reforma, también se verificó la revisión de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) como los instrumentos que regulan la prestación de servicios turísticos del país.

Respecto de las acciones de coordinación con los tres órdenes de gobierno, se revisaron las actividades implementadas por la SECTUR en las que participaron los gobiernos estatales y municipales para el establecimiento de estrategias que impulsen el desarrollo del sector; así como las acciones de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para el ordenamiento de la actividad turística en el marco del Gabinete Turístico.

De acuerdo con el eje relativo al ordenamiento turístico del territorio, se revisó si la SECTUR cumplió con la elaboración del Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio que permita establecer las bases para el aprovechamiento ordenado de los recursos turísticos naturales, así como la zonificación del territorio con base en la vocación turística de cada región.

Asimismo, se revisó el ejercicio de los recursos asignados a la SECTUR mediante los Programas Presupuestarios G001 "Regulación y certificación de estándares de calidad turística" y P001 "Planeación y conducción de la política de turismo" ya que estos programas definen las acciones para el ordenamiento de la actividad turística.

El informe incluye la revisión del Sistema de Evaluación del Desempeño, los mecanismos de control interno y la rendición de cuentas.

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 ordenamiento de la actividad turística.

Antecedentes

En 1974 se creó la Secretaría de Turismo y en ese año se publicó la Ley Federal de Fomento al Turismo, en las que se perfeccionaron las normas que regulaban la actividad, se buscó lograr un mayor desarrollo turístico y aprovechar de manera adecuada los recursos destinados a los fines turísticos.

En 1980 se promulgó la Ley Federal de Turismo que abrogó la ley de 1974, y se estableció como uno de los propósitos alcanzar una mayor coordinación del gobierno en materia turística, por medio del control de los servicios turísticos básicos y la regulación de nuevas formas y modalidades de turismo, a efecto de fijar los principios fundamentales para impulsar el desarrollo del sector.

En 1984 se emitió una nueva Ley Federal de Turismo, en la que se señaló como prioridad la regulación de la actividad turística y adecuar la normativa de las condiciones en las que operaban los prestadores de servicios turísticos; coordinar las acciones con los gobiernos estatales para transferir decisiones y recursos, impulsar el desarrollo turístico regional, y generar empleos y divisas.

En 1992 se reformó la Ley Federal de Turismo y en sus considerandos se señaló que la Secretaría de Turismo era la entidad rectora y promotora del turismo; entre sus objetivos se definió establecer la coordinación con las entidades federativas.

Para la conducción de la política de turismo, en el Programa de Desarrollo del Sector Turismo (PDST) 1995-2000 se estableció como objetivo recuperar e incrementar la competitividad de los centros y regiones turísticas más importantes. Entre los criterios generales de política se determinó la necesidad de crear y fortalecer los instrumentos de coordinación del sector con los tres órdenes de gobierno.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 se estableció la necesidad de impulsar la coordinación de las entidades federativas para mejorar las disposiciones legislativas que favorecieran el crecimiento del sector, un marco institucional en materia de turismo que proporcionara seguridad jurídica al establecimiento, promoción, desarrollo y mantenimiento de las empresas, así como el respaldo de los derechos del consumidor, asegurando condiciones de calidad y competencia.

En el Programa Nacional de Turismo (PRONATUR) 2001-2006 se estableció la pertinencia de coordinar e impulsar acciones para ordenar la actividad turística, y generar las condiciones

necesarias para mejorar, simplificar, analizar y proponer adecuaciones al marco legislativo y normativo del sector.

En el PND 2007-2012 se estableció como objetivo hacer de México un país líder en la actividad turística, a fin de fomentar la competitividad y un servicio turístico de calidad internacional; para lograr este objetivo se planteó fortalecer el marco normativo y la actualización del marco legal.

En el Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2007-2012 se identificaron deficiencias en las disposiciones jurídicas en materia de turismo, y la falta de acciones de coordinación del gobierno federal con estados, municipios y la iniciativa privada, por lo que se impulsó la actualización del marco regulatorio de la actividad turística, a fin de elevar la competitividad de los proyectos turísticos.

En 2009, se aprobó una nueva Ley General de Turismo, la cual abrogó la Ley Federal de Turismo de 1992. En la exposición de motivos se destacó la importancia de ordenar la actividad turística mediante el establecimiento de facultades y obligaciones en cada orden de gobierno, a fin de permitir el desarrollo económico y social. Asimismo, se señaló la falta de coordinación entre los órdenes de gobierno que permita la toma de decisiones en los centros turísticos, dado que las facultades y obligaciones en materia de turismo se concentraban en la federación y las entidades federativas no emitían la legislación que impulsara el ordenamiento de la actividad.

En el PND 2013-2018 se estableció el objetivo de aprovechar el potencial turístico del país para generar una mayor derrama económica, y la estrategia de Impulsar el ordenamiento y la transformación del sector turístico por medio de la actualización del marco normativo e institucional y la concurrencia de las acciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno.

En correspondencia con ese documento, en el Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2013-2018 se señaló que, para impulsar la competitividad en el sector turístico, se requiere de un marco institucional ordenado y moderno, asegurar la calidad de los servicios turísticos, la identificación de las zonas turísticas de las regiones y la coordinación de las acciones entre los tres órdenes de gobierno.

Con base en el análisis de los documentos de planeación nacional y la evolución de la política turística en materia de ordenamiento de la actividad turística, se identificó que existen actividades que se realizan bajo un marco normativo insuficiente, persiste la falta de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la implementación de las políticas en materia turística, y esas actividades se desarrollan en el territorio nacional sin disponer de un ordenamiento turístico del territorio. Dichos factores inhiben el aprovechamiento del potencial del sector.

Resultados

1. Aprovechamiento del potencial turístico de México

La SECTUR definió el potencial turístico como “las condiciones generales de recursos humanos, naturales, culturales, materiales y financieros que puedan aprovecharse para el crecimiento del sector, con objeto de promover el desarrollo económico y social del país”. Al respecto, indicó que a fin de identificar el potencial turístico del país, a 2014 se cuenta con el Diagnóstico del Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2013-2018, el cual se elaboró

con base en las tendencias del turismo en el mundo y en México de las últimas décadas, también, analizó el estudio denominado Identificación de Oportunidades Estratégicas para el Desarrollo de México elaborado por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

De acuerdo con la revisión de dicho estudio, la ASF observó que en este se hace referencia a los Clúster de Servicios Turísticos y no al potencial turístico.

Por lo que en el Diagnóstico del PROSECTUR 2013-2018 no se identificó el potencial turístico de México referente a las condiciones de los recursos humanos, naturales, culturales, materiales y financieros del país.

Respecto de la manera en la que la SECTUR mide el cumplimiento del objetivo de aprovechar el potencial turístico, la entidad informó que en el PROSECTUR 2013-2018 se establecieron para su medición 11 indicadores, los cuales se muestran a continuación:

1. Índice de Desarrollo Institucional (IDI).
2. Indicador de Avance de Proyectos Transversales.
3. Indicador Convergencia en Derrama Económica Turística (ICDET).
4. Índice de Productividad de la Mano de Obra (IP).
5. Índice de Calidad en la Prestación de Servicios Turísticos (ICPST).
6. Índice de Crédito Público y Privado al Sector Turístico (ICT).
7. Índice de Inversión Directa en Sectores Económicos con Actividad Turística Pública y Privada (IDT).
8. Diversificación de mercados internacionales.
9. Participación en el mercado de Estados Unidos de turistas por vía aérea.
10. Índice de Empleo en el Sector Turístico de México (IEST).
11. Índice de PIB turístico per cápita (IPIBTpc).

De acuerdo con la definición de potencial turístico de la SECTUR, se observó que los indicadores no permiten medir su aprovechamiento dado que no se corresponden con las condiciones de recursos humanos, naturales, culturales, materiales y financieros del país. Asimismo, esos indicadores se componen de variables macroeconómicas cuyos resultados no son imputables a la secretaría, debido a que participan otras dependencias del sector turismo, así como el sector privado.

14-0-21100-07-0428-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las que no dispuso de información que acredite la identificación del potencial turístico y la manera en la que mide el cumplimiento del objetivo de aprovechar el potencial turístico de México y, en función de su análisis, establezca acciones, a fin de generar información que permita conocer y medir el potencial turístico referente a las condiciones generales de recursos humanos, naturales, culturales, materiales y financieros que puedan aprovecharse para el crecimiento del sector y promover el desarrollo económico y social del país, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, objetivo 4.11, y el 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, cuarta norma Información y Comunicación, Capítulo II. Estructura del Modelo, Título Segundo. Modelo Estándar del Control Interno, artículo tercero, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2. Ordenamiento de la actividad turística

En el Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2013-2018 se estableció “Transformar el sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración y corresponsabilidad para aprovechar el potencial turístico”, por medio de la actualización del marco normativo, las acciones de coordinación en materia de turismo con los tres órdenes de gobierno, y el ordenamiento turístico del territorio.

a) Actualización del marco normativo

En 2014, la SECTUR estableció una agenda legislativa en la que identificó 30 ordenamientos legales vinculados al sector turismo susceptibles de modificación, priorizó ocho de los que reportó acciones de avance; definió una agenda transversal regulativa con 24 temas de los cuales en siete reportó acciones, y revisó ocho normas, de las cuales seis correspondieron a las Normas Oficiales Mexicanas, y dos Normas Internacionales de la International Organization for Standardization (ISO), una en el segmento turismo de salud y otra en turismo industrial.

b) Acciones de coordinación en materia de turismo

La SECTUR acreditó su participación en el Gabinete turístico, el cual opera mediante ocho grupos de trabajo, de los cuales el grupo 1 se vincula con el ordenamiento de la actividad turística.

La entidad fiscalizada realizó foros regionales en Campeche, Mazatlán, Monterrey, Morelia y Toluca, tres talleres en los estados de Baja California, Hidalgo y Puebla; y tres reuniones con los secretarios de turismo de las entidades federativas; no obstante, no acreditó la vinculación de éstas actividades a fin de ordenar la actividad turística, y tampoco estableció un programa de trabajo con objetivos y metas que le permitan evaluar el cumplimiento de las acciones de coordinación con los tres órdenes de gobierno.

c) Ordenamiento turístico del territorio

Respecto del ordenamiento turístico del territorio, se verificó que la SECTUR no elaboró el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio (POTGT) y tampoco identificó las zonas con mayor potencial turístico del país. El avance en la materia consistió en la metodología para la elaboración del POTGT.

En 2014, no se establecieron metas para las acciones de coordinación con los tres órdenes de gobierno y de ordenamiento turístico del territorio. Asimismo, estas acciones y la actualización del marco normativo no permiten evaluar la contribución de la SECTUR en el cumplimiento del objetivo nacional relativo a aprovechar el potencial turístico de México mediante el “Ordenamiento y la transformación del sector turístico”, ni con el objetivo sectorial relativo a Transformar el sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración y corresponsabilidad para aprovechar el potencial turístico.

14-0-21100-07-0428-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las cuales no dispuso de criterios que le permitan conocer la contribución de las acciones de la SECTUR relativas a la actualización del marco normativo, la coordinación de las acciones de la SECTUR con los tres órdenes de gobierno y el ordenamiento turístico del territorio respecto del ordenamiento de la actividad turística, y con base en dicho análisis, establezca objetivos y metas, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Planeación, artículo 3, párrafo segundo; el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, objetivo 4.11; y el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, objetivo sectorial 1, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. Emisión de la Agenda Legislativa y la Agenda Transversal Regulatoria

La SECTUR señaló que, respecto de la agenda legislativa, se identificaron 30 ordenamientos, de los cuales consideró prioritarios 8 a efecto de reformar la actividad turística y se acreditaron las acciones siguientes:

ORDENAMIENTOS PRIORITARIOS A REFORMAR PARA FORTALECER LA POLÍTICA TURÍSTICA, 2014

Ordenamiento susceptible de reforma	Acciones realizadas por la SECTUR
1. Ley General de Turismo	Elaboración del documento denominado pre-proyecto de Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Turismo. Creación del subgrupo de trabajo para elaborar los proyectos e iniciativas para modificar la Ley General de Turismo y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
2. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	Elaboración del proyecto de modificación; sin embargo, derivado de reuniones internas, se determinó que por cuestiones de seguridad no era oportuno presentar éste proyecto durante el ejercicio 2014.
3. Ley del Sistema de Horario en los Estados Unidos Mexicanos	Opinión a favor en el Sistema Automatizado de Opiniones (SAO) de la Secretaría de Gobernación, respecto de la Iniciativa que reforma la Ley del Sistema Horario en los Estados Unidos Mexicanos, con la que se agregó una nueva zona horaria para el estado de Quintana Roo.
4. Ley de Migración	Presentación de la reforma a este ordenamiento, misma que incluía la propuesta que la Secretaría de Turismo había planteado.
5. Ley Federal de Derechos	Presentación de propuesta de reforma a la Ley Federal de Derechos.
6. Ley General de Bienes Nacionales	Elaboración de documentos de trabajo de los pre-proyectos de iniciativa para reformar la Ley Federal de Derechos y la Ley General de Bienes Nacionales.
7. Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal	Presentación de la propuesta de modificación a nivel de proyecto.
8. Iniciativa que reforma al artículo 27 constitucional (en materia de propiedad de playas)	La iniciativa está a consideración del Poder Legislativo.

Fuente: Elaborado por la ASF con base en el documento "Agenda Legislativa" proporcionado con el oficio núm. OM/DGPYP/619/2015 de fecha 6 de agosto de 2015.

En el Programa de Trabajo de Desarrollo Institucional se estableció desarrollar, durante el ejercicio 2014, la "Agenda Legislativa para la Transformación del Sector" con las metas a cumplir por trimestre, las cuales se reportaron y cumplieron en tiempo y forma.

En relación con la Agenda Transversal Regulatoria, se verificó que la entidad fiscalizada, en coordinación con 12 instituciones de la Administración Pública Federal, identificó 24 temas de los cuales llevó a cabo las acciones que se muestran a continuación:

AGENDA TRANSVERSAL REGULATIVA, SECTUR, 2014

Entidad	Tema	Acciones
I. SEMARNAT	1. Régimen regulatorio de la zona federal marítimo terrestre.	Sin acciones.
	2. Turismo cinegético.	Sin acciones
II. SAT	3. Regulación en materia de importación temporal.	a) Simplificación de procedimientos importación temporal de embarcación para fines recreativos. Se simplifico el procedimiento de importación temporal de vehículos.
	4. Permiso de importación temporal de embarcaciones para fines recreativos.	b) Se modificó el formato para la importación de embarcaciones.
	5. Devolución de impuestos a extranjeros.	Sin acciones.
III. SHCP	6. Extensión de beneficios fiscales a actividades turísticas.	c) Interpretación del acuerdo de estímulos fiscales para hoteles y centros de convenciones.
	7. Turismo accesible	Sin acciones.
	8. Industria audiovisual o cinematográfica con impacto en la actividad turística.	Sin acciones.
IV. SCT	9. Títulos de concesión.	Sin acciones
	10. Impulso a la actividad de marinas turísticas.	Sin acciones.
	11. Transportación turística	d) Propuesta de reforma a los artículos 2, 36 y 37 del Reglamento de autotransporte federal y servicios auxiliares. Modificación del acuerdo por el que se establecen modalidades en prestación del servicio de autotransporte federal de pasajeros.
	12. Otorgamiento de permisos en materia de cruceros y puertos.	Sin acciones.
V. SEMAR	13. Guardavidas o salvavidas	e) Convenio entre la SECTUR y la SEMAR para capacitar evaluar y reconocer a salvavidas.
	14. Compendio náutico	Sin acciones.
VI. INM	15. Facilitación de ingreso de turistas extranjeros en México.	Sin acciones.
	15. Internación de turistas extranjeros para eventos, congresos y reuniones.	Sin acciones.
	16. Facilitación de ingresos de extranjeros al país vía electrónica.	Sin acciones.
VII. SEGOB	17. Fomento a la industria cinematográfica con un enfoque a la actividad turística.	Sin acciones.
VIII. COFEMER	18. Trámites registrados ante la COFEMER.	f) Identificación de 138 trámites presentados a las dependencias por medio de programas de mejora regulatoria.
		g) Desarrollo de la estrategia SARE que tenga como fin instalar módulos de atención a empresas turísticas y permita la inscripción y atención al Registro Nacional de Turismo.
IX. PROFECO	19. Regulación de tiempos compartidos.	Sin acciones.
X. SRE	20. Preinternación para viajeros retornando a los Estados Unidos de América.	Sin acciones.
XI. INAH	21. Regulación interna de sitios arqueológicos.	Sin acciones.
	22. Realización de eventos en sitios culturales y arqueológicos.	Sin acciones.
XII. SAGARPA	23. Pesca deportiva.	h) Manual de procedimientos, y aplicación móvil con información relativa a la pesca deportiva.

Fuente: Elaborado por la ASF con base en el documento "Agenda Transversal Regulatoria" proporcionado con el oficio núm. OM/DGPYP/619/2015 de fecha 6 de agosto de 2015.

La SECTUR reportó acciones en 8 de los 24 temas de la Agenda Transversal Regulatoria, que se correspondieron con la meta anual.

Asimismo, la SECTUR informó que los temas que atienden la Agenda Legislativa y la Agenda Transversal Regulatoria se vinculan con el ordenamiento de la actividad turística, y a fin de acreditarlo, proporcionó el documento en el que se señala la justificación y las razones por las cuales es importante modificar o atender los temas establecidos en ambas agendas, los cuales afectan directamente el desarrollo de la actividad turística.

4. Actualización y Revisión de las Normas Oficiales Mexicanas

La SECTUR reportó que en 2014 estaban vigentes siete Normas Oficiales Mexicanas (NOM) para la regulación de los prestadores que ofrecen servicios turísticos de buceo, campamentos, actividades de turismo de naturaleza, guías especializadas, servicios del turismo de hospital, y la regulación de contratos entre prestadores y turistas.

La ASF identificó que derivado de la revisión por parte de la SECTUR de las NOM, el Comité Consultivo Nacional de Normalización Turística de la Secretaría de Turismo^{1/} determinó que debido a que las tendencias de la demanda exigían contar con empresas operadoras de buceo formalmente constituidas que ofrecieran seguridad al turista, y la importancia de contar con guías capacitados que se adapten a las nuevas tendencias de la demanda y que respeten y garanticen la seguridad del medio ambiente, se propuso la modificación de las seis normas siguientes: NOM-05-TUR-2003, NOM-07-TUR-2002, NOM-08-TUR-2002, NOM-09-TUR-2002, NOM-010-TUR-2001, y NOM-011-TUR-2001.

De acuerdo con el indicador “Número de Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y Normas Mexicanas (NMX) revisadas”, la secretaría reportó en la MIR 2014 del PP G001 Regulación y Certificación de Estándares de Calidad Turística, que se habían revisado ocho normas, lo que significó un cumplimiento de 114.3% respecto de la meta establecida relativa a la revisión de siete normas.

Con base en lo anterior, la secretaría acreditó que revisó seis Normas Oficiales Mexicanas y dos Normas Internacionales de la International Organization for Standardization (ISO) para los segmentos de turismo de salud y turismo industrial en localidades industriales.

5. Acciones de coordinación de la SECTUR con entidades federativas y municipios

A fin de impulsar la coordinación con los tres órdenes de gobierno, la SECTUR realizó foros regionales para la Presentación y Análisis de los Temas de Ordenamiento Turístico Sustentable; con base en la revisión de la información que acredite dicha acción, se observó que en el foro regional de Campeche se establecieron seis acuerdos; en el foro regional de Mazatlán se firmaron seis; en el foro regional de Monterrey se establecieron seis; ocho en el foro regional de Morelia; y seis acuerdos en el foro regional de Toluca; estos acuerdos establecieron las acciones siguientes: formalizar un grupo técnico en materia de ordenamiento turístico sustentable; establecer mecanismos de comunicación y de trabajo; establecer un programa de trabajo conjunto a fin de presentar los resultados obtenidos; asesorar a las entidades federativas; dar asesoría jurídica y aportar información suficiente con

^{1/} El Comité Consultivo Nacional de Normalización es el órgano de la SECTUR creado para la elaboración, revisión, modificación, aprobación o cancelación, así como difusión y promoción del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas en materia turística, de conformidad con lo dispuesto en la Ley sobre Metrología y Normalización y su Reglamento.

objeto de diseñar la Metodología y otros insumos para la elaboración del Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio.

También, la SECTUR informó que se hicieron reuniones de trabajo con secretarios de turismo de todas las entidades federativas y el Distrito Federal, en las fechas 1, 2 y 7 de julio de 2014 en la Ciudad de México, con objeto de atender temas relativos al ordenamiento del territorio.

En la MIR 2014 del Programa Presupuestario P001, "Planeación y conducción de la política de turismo" se identificó el indicador "número de asesorías o talleres regionales sobre política turística a las entidades federativas" del cual se reportaron tres asesorías; al respecto, la secretaría proporcionó la evidencia documental de las asesorías a los estados de Baja California, Hidalgo y Puebla para la elaboración de los programas estatales de turismo alineados a la Política Nacional Turística y fortalecer las acciones que impulsen el desarrollo de la actividad turística.

No obstante, se observó que las acciones de coordinación con los tres órdenes de gobierno no se definieron en un programa de trabajo que permitiera establecer las metas y conocer los avances de las acciones en el marco del ordenamiento. También se observó que las acciones no se realizaron bajo un enfoque articulado, lo que impidió identificar la contribución de éstas como parte del eje de coordinación de la política relativa al ordenamiento de la actividad turística.

14-0-21100-07-0428-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las que no acreditó que las acciones de coordinación con los tres órdenes de gobierno contribuyeron al ordenamiento de la actividad turística y la vinculación entre dichas acciones, y con base en dicho análisis, considere instrumentar un programa de trabajo que incluya objetivos y metas para las acciones de coordinación con los tres órdenes de gobierno a fin de conocer los avances y su contribución en el ordenamiento y desarrollo de la actividad, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 45, párrafo primero; la Ley General de Turismo, artículo 4, fracción III, y el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, Línea de acción 1.3.1, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Acciones del Gabinete Turístico

En 2014, el Gabinete Turístico operó mediante ocho grupos de trabajo de los cuales el grupo 1 se relacionó con el ordenamiento de la actividad turística, en el cual participó la SECTUR, y cuyas acciones fueron las siguientes:

GRUPO DE TRABAJO 1, ORDENAMIENTO Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL, 2014

Programado	Acciones	Porcentaje de avance (%)	Observaciones
Instalar 32 Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial.	En coordinación con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y con los Gobiernos Estatales se instalaron 31 Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial.	97.0	La SECTUR proporcionó las actas que acreditan la instalación de Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial.
Atender 18 asesorías a entidades federativas.	Se recibieron 18 solicitudes de asesoría por parte de las entidades federativas para la elaboración de Programas Estatales y Regionales de Ordenamiento Territorial. Se asesoró a los estados de Baja California y Chiapas.	11.0	La SECTUR no proporcionó el soporte documental que acredite las asesorías que se impartieron, debido a que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, (SEDATU), la cual es responsable de esas acciones, no proporcionó dicha información.
Elaborar 4 proyectos.	Se elaboraron cuatro proyectos en materia de ordenamiento turístico del territorio: a) Lineamientos para la elaboración de la metodología para el ordenamiento turístico general del territorio. b) Lineamientos para dictaminar las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable. c) Mapeo de las principales zonas de interés turístico del país. d) Guía Local Acciones de Alto Impacto en materia de mitigación y adaptación al cambio climático en los destinos turísticos del país.	100.0	La SECTUR proporcionó información que le permite acreditar la elaboración de estos cuatro proyectos.
Analizar el marco normativo de las 32 entidades federativas.	Se analizó el marco normativo de 32 entidades federativas.	100.0	La entidad fiscalizada proporcionó copia del estudio del marco normativo de las entidades federativas en materia de ordenamiento turístico.
Publicar el Reglamento de la Ley General de Turismo en el Diario Oficial de la Federación.	Se elaboró un proyecto del Reglamento de la Ley General de Turismo.	90.0	La SECTUR acreditó la elaboración del Proyecto del Reglamento de la Ley General de Turismo.
Revisar 100 estudios de planeación.	El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) revisó 100 estudios de planeación turística para identificar los recursos y zonas de aprovechamiento turístico.	100.0	La SECTUR entregó copia de las versiones ejecutivas de los estudios de planificación turística y los mapas de zonificación elaborados por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).
Integrar 100 mapas	El FONATUR integró 60 mapas de zonificación turística en las 32 entidades federativas.	60.0	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el documento denominado Gabinete Turístico, Reporte de Logros y Avances 2014 proporcionado con el oficio núm. OM/DGPYP/658/2015 de fecha 17 de agosto de 2015.

Con la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se acreditó la instalación de 31 Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial, cuatro proyectos en materia de ordenamiento turístico del territorio, el análisis del marco normativo de las entidades federativas, la elaboración del proyecto del Reglamento de la Ley General de Turismo, la revisión de 100 estudios de planeación, y la integración de 60 mapas de zonificación turística.

Respecto de las 18 solicitudes recibidas y las asesorías a dos entidades federativas (Baja California y Chiapas) para la elaboración de sus respectivos Programas Estatales y Regionales de Ordenamiento Territorial; la SECTUR informó que dicha información no fue proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), ya que es esta entidad fue la responsable de esas acciones.

Respecto de las metas previstas de las acciones reportadas en el Gabinete Turístico, la SECTUR informó que fueron establecidas con base en la información proporcionada por las dependencias responsables de esas acciones, como el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), también acreditó que el gabinete contó con un Programa de Trabajo de Mediano Plazo (Base) Gabinete Turístico 2014, en el que se identificaron las líneas de acción y el cronograma 2014 a fin de cumplir en tiempo con las acciones establecidas en el Grupo 1.

7. Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio

La SECTUR informó que con base en la Ley General de Turismo, se debe elaborar el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio (POTGT), el cual debe contener la determinación de la regionalización turística del territorio nacional, la zonificación en los planes de desarrollo urbano, los lineamientos y estrategias turísticas para la preservación y el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos, y los lineamientos o directrices para el uso turístico adecuado y sustentable de los bienes de las zonas; asimismo, en el Reglamento Interior de la SECTUR se designó a la Dirección General de Ordenamiento Turístico Sustentable (DGOTS) como el área responsable de su elaboración.

En 2014, la DGOTS ejerció el presupuesto que se le asignó en la elaboración de la metodología, la cual reportó concluida en el Programa de Desarrollo Institucional 2014 y la acreditó con el documento "Metodología para la elaboración del Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio".

La ASF revisó el documento e identificó que se establecieron seis procesos con objetivos, e indicó que la SECTUR, por medio de un consultor, es la responsable de implementar dicha metodología; no obstante, no se establecieron metas para esta acción y tampoco para medir el avance en la elaboración del programa.

Se determinó que a 2014, la SECTUR no contó con el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio (POTGT), lo que implica que las actividades turísticas se continúen operando en zonas de mayor afluencia y que se sigan deteriorando por la explotación inadecuada de los recursos naturales, culturales, e históricos.

14-0-21100-07-0428-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las que no elaboró el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio, y con base en dicho análisis, elabore un programa de trabajo para cumplir con la elaboración del documento; y considere incluir objetivos, metas, asignación de recursos, responsables y tiempos de ejecución, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Turismo, artículo 24, fracciones I, II, III, IV, y la Ley de Planeación, artículo 3, párrafo segundo, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Zonificación Turística del Territorio

La SECTUR proporcionó copia del documento denominado “Mapeo de las zonas de interés turístico del país”, en el que se verificó que en 2014, la SECTUR clasificó el territorio nacional en cinco regiones y dentro de ellas se identificaron las ciudades con mayor potencial turístico; adicionalmente, se observó que en el documento se señalaron las carreteras, los pueblos mágicos, destinos prioritarios, sitios arqueológicos, áreas naturales protegidas, ecorregiones, climas, uso de suelo y vegetación, políticas en materia de ordenamiento ecológico del territorio y localidades en pobreza extrema.

Con el documento remitido, la ASF constató que la SECTUR no realizó la identificación de las zonas de mayor potencial turístico, debido a que en el mapeo únicamente se identificaron las ciudades con potencial, y tampoco incluyó criterios para definir la vocación turística de las regiones en función de los recursos con los que cuentan esas zonas, a efecto de que permitan a la secretaría definir estrategias para ordenar el territorio turístico, omisión que limita adoptar las medidas necesarias para hacer de estas zonas un destino sustentable que garantice su aprovechamiento, así como la preservación y el uso adecuado de sus recursos turísticos.

Al respecto, la SECTUR informó que el “Mapeo de las zonas de interés turístico del país”, elaborado en 2014, no consideró en sus términos de referencia la identificación de zonas con mayor potencial para nuevos desarrollos turísticos ubicados en las regiones del país, debido a que este consiste en una compilación geográfica que será utilizada como un insumo para el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio, en el cual, sí se deberán identificar las zonas de mayor potencial turístico.

14-0-21100-07-0428-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las que no ha identificado las zonas con mayor potencial turístico con base en la vocación turística de las regiones del país, y con base en dicho análisis, establezca los criterios para identificar las zonas en función de sus recursos turísticos a efecto de definir las estrategias para el ordenamiento del territorio turístico, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Turismo, artículo 23, fracción II, y el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, artículo 23, fracción XIX, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

9. Análisis del ejercicio presupuestal

En el análisis del Estado del Ejercicio del Presupuesto al 31 de diciembre de 2014, correspondiente a los Programas Presupuestarios (PP) G001 Regulación y Certificación de Estándares de Calidad Turística, y P001 Planeación y Conducción de la Política de Turismo, se detalla lo siguiente:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO, 2014

(Miles de pesos)

Programa presupuestario	Presupuesto			Variación absoluta		Variación relativa (6)= ((3/1)-1)*100
	Original (1)	Modificado (2)	Ejercido (3)	(4) = (3 - 1)	(5) = (3 - 2)	
	G001 Regulación y Certificación de Estándares de Calidad Turística.	30,946.9	38,806.4	38,376.3	7,429.4	(430.1)
P001 Planeación y Conducción de la Política de Turismo.	161,039.4	125,659.4	125,181.3	(35,858.1)	(478.1)	(22.3)
Total	191,986.3	164,465.8	163,557.6	(28,428.7)	(908.2)	(14.8)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta Pública 2014, y en los documentos "Estado del Ejercicio del Presupuesto al 31 de diciembre de 2014, de los PP G001 y P001.

Se determinó que en 2014, la SECTUR ejerció 163,557.6 miles de pesos (mdp) en materia de ordenamiento de la actividad turística, por medio de los PP G001 Regulación y certificación de estándares de calidad turística, y P001 Planeación y conducción de la política de turismo, lo que significó 14.8% menos respecto del presupuesto original que fue de 191,986.3 mdp y 0.6% menos respecto del presupuesto modificado que fue de 164,465.8 mdp.

La ASF identificó que debido a que el Reglamento Interior de la SECTUR se publicó el 30 de diciembre de 2013, fecha posterior a la aprobación y publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, la SECTUR realizó adecuaciones presupuestarias en relación con la nueva estructura organizacional que implicó la creación o desaparición de las unidades responsables. A fin de acreditar dichas adecuaciones, la secretaría proporcionó copia del documento denominado Relación de Adecuaciones Presupuestarias autorizadas en 2014, que afectaron el Programa Presupuestario P001 Planeación y conducción de la política de turismo y el Programa Presupuestario G001 Regulación y certificación de estándares de calidad turística, en este documento se observaron el número y folio de las adecuaciones autorizadas; así como los recursos asignados, también se señalaron las justificaciones de las adecuaciones.

Dentro de las justificaciones, se observó que se solicitaron adecuaciones presupuestarias para cubrir los gastos de los capítulos del gasto 1000 Servicios personales, 2000 Servicios Materiales y Suministros, 3000 Servicios Generales y, a fin de mejorar el cumplimiento de los objetivos de los programas y atender las metas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014.

10. Sistema de Evaluación del Desempeño

La ASF analizó las MIR de los Programas presupuestarios (PP) P001 Planeación y Conducción de la Política de Turismo, y G001 Regulación y certificación de estándares de calidad turística; y la información referente a los reportes trimestrales sobre los resultados alcanzados por los indicadores incluidos en dichas matrices.

Se verificó que las MIR de los PP P001 Planeación y Conducción de la Política de Turismo y G001 Regulación y Certificación de Estándares de Calidad Turística permitieron realizar un adecuado análisis de la lógica vertical, por lo que se constató que los objetivos de ambos programas se vincularon con la política de ordenamiento de la actividad turística dado que

éstos se integraron por actividades referentes a aprovechar el potencial turístico y a incrementar la competitividad del sector.

Con el análisis de la lógica horizontal se constató que la construcción de los indicadores del PP P001 Planeación y Conducción de la Política de Turismo, Fin: Índice de Desarrollo Institucional; Propósito: Indicador de Avance de Proyectos Transversales; componentes: Grupos de trabajo transversales creados y operando, Porcentaje de entidades federativas alineadas a la política sectorial de turismo, Metodología diseñada; y actividad: Número de asesorías o talleres regionales sobre política turística a las entidades federativas, Porcentaje de acciones transversales realizadas, Grupo de trabajo creado, y Taller para el Ordenamiento Turístico Sustentable del Territorio; no permitieron realizar un seguimiento sobre el cumplimiento de los objetivos, lo cual limitó determinar la contribución del programa en la falta de aprovechamiento del potencial turístico.

Con el análisis de la lógica vertical de los indicadores PP G001 Regulación y Certificación de Estándares de Calidad Turística, se concluyó que sólo es adecuado el indicador de Fin, debido a que se incluyen las variables para medir el incremento de la calidad de los Prestadores de Servicios Turísticos, el cual se vincula con el incremento en el aprovechamiento del potencial del sector; el resto de los indicadores: Propósito: Porcentaje de prestadores de servicios turísticos con elementos normativos verificados; Componente: Porcentaje de elementos normativos reformados; Actividad: Número de acciones de mejora regulativa promovidas, Número de propuestas de reforma legislativa promovidas para la transformación del sector, no permitieron evaluar el cumplimiento de cada uno de los objetivos, ni del avance en la política de ordenamiento de la actividad turística.

14-0-21100-07-0428-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Turismo analice las causas por las que los indicadores de los Programas Presupuestarios, P001 Planeación y Conducción de la Política de Turismo y G001 Regulación y Certificación de Estándares de Calidad Turística, no permitieron evaluar el cumplimiento de la política de ordenamiento de la actividad turística, y con base en dicho análisis, considere revisar y actualizar la construcción de los indicadores de esos programas e incluir en la matriz, indicadores relacionados con el ordenamiento de la actividad turística que permitan verificar el avance en la contribución de la política, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 111, y la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores, apartado IV.2.2., numeral 3 Análisis de la Lógica Vertical, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

11. Control Interno

Con base en la revisión de las normas de control interno se identificó lo siguiente:

Respecto de la primera norma, la SECTUR acreditó las actividades de capacitación reportadas en el Programa Anual de Capacitación.

En cuanto a la segunda norma, la entidad fiscalizada acreditó la existencia de un sistema de administración de riesgos institucional integrado por un Mapa de Riesgos, y un Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR).

En relación con la tercera norma, la SECTUR contó con el Programa de Trabajo Institucional 2014, el Atlas Turístico de México, y con el DATAUR, estos sistemas integran información

relacionada con estadísticas del sector. También, remitió información referente a las actividades que realiza el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) de la SECTUR sobre el análisis de los temas relevantes en materia de ordenamiento de la actividad turística.

De conformidad con la cuarta norma, se verificó que la secretaría contó con dos sistemas que generan información referente al contexto nacional e internacional para identificar las acciones por realizar y un sistema de información que integra las acciones realizadas por cada unidad responsable a fin de dar seguimiento a las metas establecidas, y que registra el avance en el cumplimiento de los objetivos en el sistema Diseño del Sistema Integral de Gestión Turística.

Respecto de la quinta norma, la entidad fiscalizada indicó que en relación con el Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación del Sector Turismo, en el Programa de Trabajo Institucional 2014 se estableció implementar el sistema, y a fin de acreditar dicha acción, remitió el documento denominado Elementos teóricos y conceptuales para el sistema de seguimiento y evaluación del desempeño de los programas y proyectos del sector turismo, por medio del cual, la entidad acreditó que se estableció la metodología para la implementación del sistema.

12. Rendición de Cuentas

La ASF revisó la Exposición de Motivos del PEF 2014, y se constató que no se definieron los instrumentos para la conducción de la política pública de ordenamiento de la actividad turística. Asimismo, se revisó el documento “Análisis Funcional Programático Económico” del PEF, en cuyo ramo 21 “Turismo” se identificaron dos Programas Presupuestarios, el P001 “Planeación y conducción de la política de turismo”, y el G001 “Regulación y Certificación de Estándares de Calidad Turística”, de los que se solicitaron a la SECTUR las Matrices de Indicadores para Resultados correspondientes, y con base en el análisis se observó que los programas presupuestarios fueron instrumentos mediante los cuales la dependencia condujo la política pública de ordenamiento la actividad turística en ese año.

Se identificó que la SECTUR estableció indicadores de desempeño en las MIR para los PP P001 y G001, para medir el cumplimiento o avance de los objetivos e indicadores establecidos en dichas matrices, instrumento con el que realizó la programación y presupuestación de la política pública de ordenamiento de la actividad turística; también estableció y reportó el presupuesto asignado, modificado y ejercido en el PEF y la Cuenta Pública 2014.

En relación con la información reportada en la Cuenta Pública 2014, se revisaron los resultados que se obtuvieron en los indicadores incluidos en las MIR de los PP P001 y G001, así como el documento “Avance en los Indicadores de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal”, y con base en el análisis de esos documentos, se verificó que la SECTUR rindió cuentas sobre las actividades relativas a la actualización del marco normativo, la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, y el ordenamiento turístico del territorio.

Consecuencias Sociales

Las deficiencias en la ejecución de las acciones relativas a la coordinación de los tres órdenes de gobierno y el ordenamiento turístico del territorio para ordenar la actividad turística inhiben el aprovechamiento del potencial turístico, para el cual, no se pudo constatar su

referente y la manera en la que se mide, por lo que la SECTUR desconoce el aprovechamiento de las condiciones generales de los recursos humanos, naturales, culturales, materiales y financieros de la población nacional, lo que limitó la adecuada toma de decisiones y la definición de estrategias que permitan atraer la llegada de turistas e impulsar el crecimiento económico y el bienestar de la población que depende de esas actividades.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 12 observación(es), de la(s) cual(es) 6 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 25 de septiembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de la auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el propósito de fiscalizar el cumplimiento del objetivo de impulsar el ordenamiento de la actividad turística. 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.

Uno de los principales factores que limitan el aprovechamiento del potencial turístico del país es “la falta de ordenamiento de las actividades turísticas”, lo cual tiene implicaciones en la calidad con la que se ofrecen los servicios turísticos en el país y en la competitividad del sector. Los factores causales de la falta de ordenamiento de la actividad turística son: a) la desactualización del marco normativo; b) la limitada coordinación entre los tres órdenes de gobierno, y c) la ausencia de un ordenamiento turístico del territorio.

Para atender esta problemática, en la Ley General de Turismo se establece que el Gobierno Federal, por conducto de la SECTUR, tiene bajo su responsabilidad la política pública de ordenamiento de la actividad turística por medio de las acciones relativas a la actualización del marco normativo, la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno, y el ordenamiento turístico del territorio.

En 2014, la SECTUR condujo la política pública de ordenamiento de la actividad turística por medio de los Programas Presupuestarios G001 “Regulación y Certificación de Estándares de Calidad Turística”, y P001 “Planeación y Conducción de la Política de Turismo”.

Los resultados de la fiscalización evidenciaron que en ese año, la SECTUR no dispuso de información que le permitiera conocer el avance y la vinculación de las acciones que realizó para ordenar la actividad turística, y tampoco acreditó su contribución para el cumplimiento del objetivo establecido en el PND 2013-2018 relativo a “Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país”.

Por lo que se refiere a la actualización del marco normativo, la entidad fiscalizada definió una agenda legislativa en la que establecieron 30 ordenamientos legales vinculados con la actividad turística susceptibles de modificación; de los ordenamientos establecidos, la SECTUR consideró dar atención prioritaria a ocho y reportó el cumplimiento de las metas anuales; también, se estableció una agenda transversal regulativa en la que se identificaron 24 temas vinculados con el sector turismo, de las cuales, la SECTUR realizó acciones en siete; en cumplimiento de las metas anuales.

Referente a las acciones de coordinación con los tres órdenes de gobierno, la SECTUR acreditó las acciones del Gabinete Turístico por medio del Grupo de Trabajo 1 denominado “Ordenamiento y Coordinación Institucional”; también, acreditó que realizó foros y reuniones de trabajo con los secretarios de turismo de las entidades federativas para la presentación y análisis de los temas de ordenamiento turístico del territorio; no obstante, la entidad fiscalizada no dispuso de un programa de trabajo que garantice que dichas acciones se lleven a cabo bajo criterios de planeación y tampoco se identifica la incidencia de éstas en el ordenamiento de la actividad turística, dado que se realizaron de manera aislada.

En materia de ordenamiento turístico del territorio, se constató que a 2014, la secretaría no consideró la zonificación turística del país en función de la vocación y los recursos turísticos de las regiones tampoco elaboró el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio, lo que denota reincidencia en la omisión de elaborar dicho programa; lo anterior implica que las actividades turísticas se continúen desarrollando en zonas de mayor afluencia y que estas se sigan deteriorando por la explotación inadecuada de los recursos naturales, culturales, e históricos.

Se observó que la SECTUR no contó con indicadores que le permitan medir el cumplimiento del objetivo de aprovechar el potencial turístico nacional, a fin de implementar estrategias para impulsar el desarrollo y ordenamiento de la actividad turística del país.

En opinión de la ASF, la falta de planeación en las acciones de coordinación con los tres órdenes de gobierno y la omisión de las acciones de ordenamiento turístico del territorio, no permiten avances sólidos en el ordenamiento de la actividad turística; también, por la falta de indicadores para la contribución de la secretaría en el cumplimiento del objetivo de aprovechar el potencial turístico del país.

Con objeto de mejorar el desempeño de la SECTUR, las recomendaciones de la ASF se orientan a que la planeación de la operación de la política pública de ordenamiento de la actividad turística se realice con base en acciones que garanticen el cumplimiento del objetivo nacional de aprovechar el potencial turístico del país.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Revisar los estudios y diagnósticos para conocer el potencial turístico de México y el reporte de avance del cumplimiento del objetivo de aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país por medio del ordenamiento de la actividad turística.
2. Analizar el cumplimiento de ordenar la actividad turística por medio de los resultados de las acciones de actualización del marco normativo, la coordinación de los tres órdenes de gobierno y el ordenamiento turístico del territorio.
3. Examinar el soporte documental que acredite la elaboración de la Agenda Legislativa y la Agenda Transversal Regulatoria y la identificación de los ordenamientos legales en materia de turismo susceptibles de reforma.

4. Verificar la evidencia documental que acredite las acciones realizadas por la SECTUR para revisar y actualizar las Normas Oficiales Mexicanas que regulen la prestación de servicios turísticos.
5. Analizar la evidencia documental que acredite las acciones que realizó la SECTUR con los gobiernos estatales y municipales para impulsar el ordenamiento de la actividad turística.
6. Revisar los resultados obtenidos y la evidencia documental de las acciones que se realizaron en el marco del Gabinete Turístico en coordinación con instituciones de la Administración Pública y gobiernos estatales.
7. Verificar la elaboración del Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio con base en los criterios establecidos en el artículo 24 de la Ley General de Turismo.
8. Constatar si la SECTUR realizó actividades referentes a la zonificación turística del territorio con base en el análisis de la vocación turística de las regiones.
9. Revisar el presupuesto original, modificado y ejercido de los Programas Presupuestarios G001 y P001 e identificar si hubo variaciones y las causas de éstas.
10. Analizar la lógica vertical y horizontal de las MIR 2014 de los Programas Presupuestarios G001 ¿Regulación y certificación de estándares de calidad turística¿ y P001 ¿Planeación y conducción de la política de turismo¿.
11. 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 para el logro del objetivo de ordenar la actividad turística.
12. Revisar la Cuenta Pública 2014 e identificar lo reportado en relación con las acciones de ordenamiento de la actividad turística por medio de la actualización del marco normativo, la coordinación de los tres órdenes de gobierno y el ordenamiento turístico del territorio.

Áreas Revisadas

La Subsecretaría de Calidad y Regulación; la Dirección General de Normalización y Calidad Regulatoria Turística; la Unidad de Coordinación Sectorial y Regional; la Subsecretaría de Innovación y Desarrollo Turístico; la Subsecretaría de Planeación y Política Turística; la Dirección General de Integración de Información Sectorial; la Dirección General de Planeación, y la Dirección General de Ordenamiento Turístico Sustentable.

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: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículo 45, párrafo primero, artículo 111
2. Ley de Planeación: Ley de Planeación, artículo 3, párrafo segundo.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, objetivo 4.11

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, cuarta norma Información y Comunicación, Capítulo II. Estructura del Modelo, Título Segundo. Modelo Estándar del Control Interno, artículo tercero.

Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, objetivo sectorial 1, línea de acción 1.3.1

Ley General de Turismo, artículo 4, fracción III, 23, fracción II, 24, fracciones I, II, III y IV

Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, artículo 23, fracción XIX

Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores, apartado IV.2.2., numeral 3 Análisis de la Lógica Vertical.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

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

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

En relación con los resultados 1, 5, 7, 8 y 10, la SECTUR realizó los comentarios siguientes:

En el resultado número 1, la secretaría señaló que el PROSECTUR 2013-2018 se inscribe en el esfuerzo de planeación estratégica de la Administración Pública Federal y se deriva del PND 2013-2018, específicamente del objetivo 4.11 que dispone, Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país, del cual se desprenden cuatro estrategias a seguir: impulsar el ordenamiento y la transformación del sector turístico; impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico; fomentar un mayor flujo de inversiones y financiamiento en el sector turismo y la promoción eficaz de los destinos turísticos; e impulsar la sustentabilidad y que los ingresos generados por el turismo sean fuente de bienestar social.

Para poder establecer los objetivos, estrategias y líneas de acción del PROSECTUR 2013-2018 se observaron las tendencias del turismo en el mundo y en México de las últimas décadas, y el diagnóstico del sector turístico que se presenta en el PROSECTUR 2013-2015, se enfoca en los siguientes puntos:

i) Desempeño del sector turístico.

ii) Factores que debilitan la competitividad del sector turístico.

Es en este segundo punto donde se analizan los desafíos que se deben afrontar para aprovechar el potencial turístico del país. Dichos desafíos son los siguientes:

- Concentración de la oferta turística
- Innovación y uso eficiente de los recursos turísticos
- Acceso a financiamiento e inversión para el desarrollo turístico
- Ordenar el desarrollo sustentable de la actividad turística
- Política turística y transformación institucional

Como resultado del Diagnóstico, se determinaron los objetivos del Programa Sectorial de Turismo con su correspondiente alineación al PND 2013-2018.

Con todo lo anterior y en correspondencia con el cumplimiento voluntario de las obligaciones de la Secretaría de Turismo ante la Auditoría Superior de la Federación, la información presentada es garantía de que la Secretaría de Turismo generó información clara, confiable, oportuna y suficiente sobre el aprovechamiento del potencial turístico con motivo de la revisión de la cuenta pública 2014.

Como se establece en el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, determina las acciones que seguirá el gobierno para impulsar el turismo mexicano a partir de cinco objetivos rectores, 22 estrategia y 122 líneas de acción que configuran la hoja de ruta que llevará a nuestro país a detonar su potencial y consolidarse como un ejemplo mundial, con metas e indicadores de avance claros cuantificables, con los que pueda medirse el avance de nuestras acciones.

Respecto del resultado número 5, la entidad fiscalizada informó que en 2014, en el ámbito de sus atribuciones, la DGOTS realizó 5 foros regionales para la presentación, consulta y análisis del Ordenamiento Turístico Sustentable, en las regiones Centro, Noreste, Suroeste, Noroeste y Sureste del país, correspondientes a las ciudades Toluca (13 de noviembre), Monterrey (20 de noviembre), Morelia (27 de noviembre), Mazatlán (4 de diciembre) y Campeche (10 de diciembre).

En dichas reuniones se presentaron los avances de los proyectos que se encontraban en proceso de desarrollo, a cargo de esta dirección general, a fin de obtener el comentario de las autoridades estatales y delegaciones federales de turismo. Como evidencia, al final de cada reunión se suscribieron acuerdos. Para acreditar la realización de estos foros, se anexa un CD con el material digitalizado correspondiente a las listas de asistencia, fotografías, presentaciones realizadas y acuerdos suscritos.

De los resultados número 7 y 8, la secretaría informó que en relación con el Programa de Ordenamiento Turístico del Territorio (POTGT), se hace del conocimiento de la ASF que, la DGOTS cuenta con esta atribución, para lo cual en el año 2014 inició los trabajos por medio de la metodología para el Ordenamiento Turístico General del Territorio y se considera el paso previo a la realización de dicho programa.

Como fue informado previamente, la atribución legal para realizar el Ordenamiento Turístico del Territorio aparece en el año 2009 con la publicación de la Ley General de Turismo; no obstante, esta ley se encontró en un proceso litigioso que fue resuelto hasta el mes de mayo de 2013. Lo anterior retrasó la publicación del Reglamento Interior de la SECTUR hasta diciembre de 2013, lo que originó un vacío institucional en las atribuciones en la materia establecidas por la LGT, en virtud de que estas no existían precedentes en ninguna unidad administrativa de la SECTUR.

En abril de 2014, se integró la Dirección General de Ordenamiento Turístico Sustentable con un equipo reducido de personal y sin presupuesto propio, debido a la nueva estructura del Reglamento Interior.

Se hace notar que, además de la carencia presupuestal, no se contaba con el Reglamento de la ley General de Turismo, por lo que no fue posible iniciar las actividades específicas del POTGT.

Debe hacerse notar también que, por la naturaleza territorial de este Programa, se trata de un programa especial y no de un sectorial, lo que hacía necesario iniciar el proceso de Ordenamiento Turístico del Territorio contando con un documento guía. Por estas razones se decidió realizar un avance sobre este tema con la metodología para el Ordenamiento Turístico General del Territorio como primera fase del proceso. Lo anterior acredita que sí se han realizado acciones para contar con el POTGT.

Para acreditar este dicho se cuenta con las leyes y reglamentos correspondientes. Asimismo, se anexa el Programa de Trabajo de Desarrollo Institucional 2014 Reporte de Conclusión, y muestra que se cumplió al 100.0% con la meta planteada como primera parte del Ordenamiento Turístico del Territorio, es decir, la elaboración de la metodología. Este programa, en su página 22 indica el porcentaje de cumplimiento al 100.0% de la meta planteada y las responsabilidades, y se encuentra validado por la Subsecretaría de Planeación y Política Turística.

En ese sentido, los recursos otorgados en el ejercicio 2014 fueron aplicados para la elaboración de la citada Metodología para avanzar en los objetivos de contar con el POTGT. En ese contexto, se informa que el documento metodológico guiará las acciones del POTGT, sin embargo sus alcances no eran contar con la determinación de la regionalización turística del territorio nacional; la zonificación en los planes de desarrollo urbano; los lineamientos y estrategias turísticas para la preservación y el aprovechamiento ordenado y sustentable de los bienes de ñas zonas, dado que éstos serán producto final del POTGT.

Finalmente, respecto del avance del año 2015 para realizar el POTGT, se hace del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación que, a pesar de haber sido presupuestado el recurso para 2015 para esta unidad, éste aún no se encuentra disponible para la realización de estudios en este ejercicio presupuestal, por lo que se han realizado los trámites administrativos para contar con los recursos que le permitan iniciar la siguiente etapa del proceso correspondiente a la fase del Diagnóstico del Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio, para lo cual, se anexaron los oficios que lo acreditan. Asimismo, se anexan los reportes de seguimiento del Programa de Trabajo de Desarrollo Institucional 2015 (I y II trimestres), también validados por la Subsecretaría de Planeación y Política Turística, en el que se muestran el área responsable y avances disponibles respecto de la meta para el proyecto del POTGT.

La zonificación turística del territorio es una atribución de la DGOTS; no obstante, los alcances del proyecto denominado Mapeo de las zonas de interés turístico del país realizado durante 2014, no consideró en sus términos de referencia la identificación de zonas con mayor potencial turístico para nuevos desarrollos turísticos en función de que sus recursos, ni las definiciones de la vocación turística de las zonas ubicadas en las regiones del país.

Este proyecto es una compilación geográfica que será utilizada como un importante insumo para la realización del Programa de Ordenamiento Turístico del Territorio, en el cual sí se deberán identificar las zonas de mayor potencial turístico. Para acreditar lo anterior se incluye los anexos técnicos del proyecto con sus objetivos generales y particulares.

Respecto del resultado número 10, la secretaría proporcionó la MIR 2015 de los programas P001 y G001, el Informe al primer trimestre 2015 y las pantallas de observaciones de la SHCP a sólo dos MIR, las demás no tuvieron comentarios (dentro de los plazos establecidos por la SHCP).