

Fondo Nacional de Fomento al Turismo

Fomento y Promoción de la Inversión en el Sector Turístico

Auditoría de Desempeño: 2021-3-21W3N-07-0120-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 120

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar los resultados del Fondo Nacional de Fomento al Turismo en la identificación de reservas territoriales, comercialización, evaluación, planeación y asesoría proporcionados a las entidades federativas, a fin de medir su contribución al fomento y promoción de la inversión y la diversificación de los mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría corresponde al ejercicio fiscal 2021 y se utilizó como periodo de referencia 2018-2020. El alcance temático comprende la revisión de los resultados del FONATUR en la operación del Programa presupuestario (Pp) F002 "Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico", mediante la revisión del diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa en cumplimiento de las directrices generales para avanzar hacia un Sistema de Evaluación del Desempeño; la identificación de reservas territoriales para ubicar superficies de terreno susceptibles de ser adquiridas para el desarrollo de proyectos turísticos; estrategias de comercialización para promover y vender los bienes inmuebles disponibles y proyectos existentes en los Centros Integralmente Planeados (CIP) y los Proyectos Turísticos Integrales (PTI); los elementos proporcionados a las entidades federativas por medio de los servicios de asesoría, evaluación de proyectos y estudios de planeación turística, y la contribución de estas acciones para fomentar la inversión en el sector y promover nuevos proyectos turísticos, así como para diversificar los mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional; asimismo, se incorpora un análisis de la aplicación de los recursos presupuestarios empleados.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos

proporcionados por el ente fiscalizado fueron, no en todos los casos, 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 desempeño del FONATUR para fomentar la inversión en el sector y promover nuevos proyectos turísticos, así como para diversificar los mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional.

Antecedentes

La auditoría forma parte del mensaje integral que la ASF emitirá sobre la planeación y conducción de la Política Nacional Turística; la regulación, certificación y calidad turística; la conservación y mantenimiento de la infraestructura; el fomento y promoción de la inversión, y su contribución al desarrollo turístico sostenible, integral e incluyente. La presente auditoría se complementa con las revisiones núm. 345 “Planeación y Conducción de la Política de Turismo”, 346 “Programa de Calidad y Atención Integral al Turismo” y 347 “Regulación y Certificación de Estándares de Calidad Turística”, a cargo de la Secretaría de Turismo (SECTUR); 349 “Mantenimiento de la infraestructura turística”, a cargo del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y la SECTUR, y 348 “Conservación y mantenimiento a los Centros Integralmente Planeados”, a cargo de FONATUR Infraestructura S.A. de C.V y la SECTUR.

La actividad turística representa uno de los sectores con mayor capacidad para generar crecimiento económico, ya que es una de las principales fuentes de ingresos y se ha convertido en uno de los actores fundamentales del comercio internacional, lo cual se relaciona con la capacidad de los países de diversificar el sector y aumentar la competencia entre los destinos turísticos.^{1/}

En la década de los setenta, se emprendieron acciones para consolidar el andamiaje institucional del sector turismo,^{2/} por lo que el 28 de enero de 1974, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación que expide la Ley Federal de Fomento al Turismo, se creó el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) formalizado el 29 de marzo del mismo año,^{3/} con la finalidad de que éste se encargara de asesorar y financiar los programas relativos a la materia.^{4/}

^{1/} El turismo: un fenómeno económico y social [en línea] artículo de la Organización Mundial del Turismo [consulta: 5 de abril de 2022] Disponible en: <https://www.unwto.org/es/turismo>

^{2/} Gaceta del Senado número LXII/1SPO-116/40029 [en línea] publicación electrónica del Senado de la República del jueves 04 de abril de 2013 [consulta: 30 de mayo de 2022] Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/40029

^{3/} 40 Aniversario del FONATUR [en línea] publicación electrónica de la Presidencia de la República [consulta: 30 de mayo de 2022] Disponible en: [https://www.gob.mx/epr/articulos/40-aniversario-del-fonatur#:~:text=Capomo%20en%20Nayarit-EI%20Fondo%20Nacional%20de%20Fomento%20al%20Turismo%20\(FONATUR\)%20es%20una,14%20de%20noviembre%20de%201956](https://www.gob.mx/epr/articulos/40-aniversario-del-fonatur#:~:text=Capomo%20en%20Nayarit-EI%20Fondo%20Nacional%20de%20Fomento%20al%20Turismo%20(FONATUR)%20es%20una,14%20de%20noviembre%20de%201956)

^{4/} Turismo en México, 30 años de la Secretaría de Turismo, 1975-2005 [en línea] publicación electrónica de la Secretaría de Turismo [consulta: 27 de mayo de 2022] Disponible en: <https://cedocvirtual.sectur.gob.mx/janium/Documentos/005552Pri0000.pdf>

Desde su creación, el FONATUR ha participado en la canalización de recursos crediticios para el despegue y consolidación de la industria turística y en la materialización de destinos como Cancún (1974), Ixtapa-Zihuatanejo (1974), Los Cabos (1976), Loreto (1976) y Bahías de Huatulco (1984) denominados Centros Integralmente Planeados (CIP) para fomentar la actividad turística regional de manera ordenada, así como de los Proyectos Turísticos Integrales (PTI) ubicados en Litibú, en Nayarit (2003); Cozumel, Quintana Roo (2008), y Playa Espíritu Santo, en Sinaloa (2018) con horizonte de planeación de mediano plazo para impulsar la infraestructura necesaria que permita el desarrollo regional; la selección de sitios con amplio potencial para el desarrollo de nuevos destinos turístico; intervención en el diseño de planes maestros que definen usos del suelo y propician una oferta diversificada de servicios; el equipamiento urbano y la conformación de reservas territoriales; para favorecer el financiamiento de la oferta hotelera nacional, y propiciar que los inversionistas locales y foráneos obtengan un marco confiable de actuación.^{5/} cuyas atribuciones se sustentan en los artículos 42 y 44 de la Ley General de Turismo.

La actividad turística tomó gran relevancia en la economía desde los años ochenta, al convertirse en la segunda fuente de divisas del país, por lo que se considera uno de los sectores más importantes de la economía mexicana en lo que a servicios se refiere.^{6/}

En el periodo de 1998 a 2007 la tendencia de la participación del PIB turístico fue irregular, aunque con una clara tendencia a la baja desde 1999 a 2005, esto último debido a la desafortunada planeación de estrategias claras de mercado en el sector, la promoción ineficiente y la desmesurada apertura comercial, así como el incremento en las participaciones en actividades como captación de remesas.^{7/}

La crisis de 2008 afectó severamente al sector turístico nacional, ya que enfrentó una contracción de su demanda, al disminuir el poder adquisitivo del mercado estadounidense como su principal consumidor y por los problemas económicos en los sectores inmobiliario y constructor, lo que redujo considerablemente la inversión turística nacional y extranjera, e implicó que México perdiera competitividad frente a otros países.^{8/}

En este marco, se creó el Programa presupuestario (Pp) F002 “Fomento y Promoción de la Inversión en el Sector Turístico”, antes denominado Desarrollo de Infraestructura para el Fomento y Promoción de la Inversión en el Sector Turístico, como una herramienta para

^{5/} Id.

^{6/} El sector turístico mexicano frente a la crisis internacional [en línea] El Cotidiano, número 157, revista de la Universidad Nacional Autónoma de México, septiembre-octubre de 2009 [consulta: 27 de mayo de 2022] Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/ElCotidiano/2009/no157/11.pdf>

^{7/} Id.

^{8/} Acuerdo por el que se aprueba el Programa Institucional 2013-2018 del Fondo Nacional de Fomento al Turismo [en línea], publicación electrónica del Diario Oficial de la Federación del 8 de mayo de 2014 [consulta: 30 de mayo de 2022] Disponible en: <https://www.segobver.gob.mx/juridico/pdf/prog47.pdf>.

fomentar el desarrollo del sector con una visión integral y de sustentabilidad a partir de la obra pública y procesos de comercialización para detonar la inversión privada.^{9/}

En el periodo 2008-2012, el Fondo registró inventarios poco atractivos para los inversionistas, producto del agotamiento de su reserva territorial estratégica, con esquemas de comercialización rígidos, estrategias de venta ineficaces y modelos de inversión inadecuados. Como resultado, los niveles de ventas registrados estuvieron por debajo de lo previsto, ya que en 2008 ingresaron 1,169 millones de pesos (mdp) por concepto de ventas; 407 mdp en 2009; 268 mdp en 2010; 238 mdp en 2011, y 435 mdp en 2012.^{10/}

En 2013, el Ejecutivo Federal señaló que la recuperación de la inversión turística no fue inmediata, fue resultado de diversos factores que afectaron el desempeño de la actividad turística, entre los que destacó la falta de diversificación de la oferta turística, el rezago en la infraestructura turística y la promoción limitada del sector, debido a que si bien México es reconocido mundialmente por sus destinos de sol y playa, ya no son suficientes para mantener al país como una potencia turística mundial.^{11/}

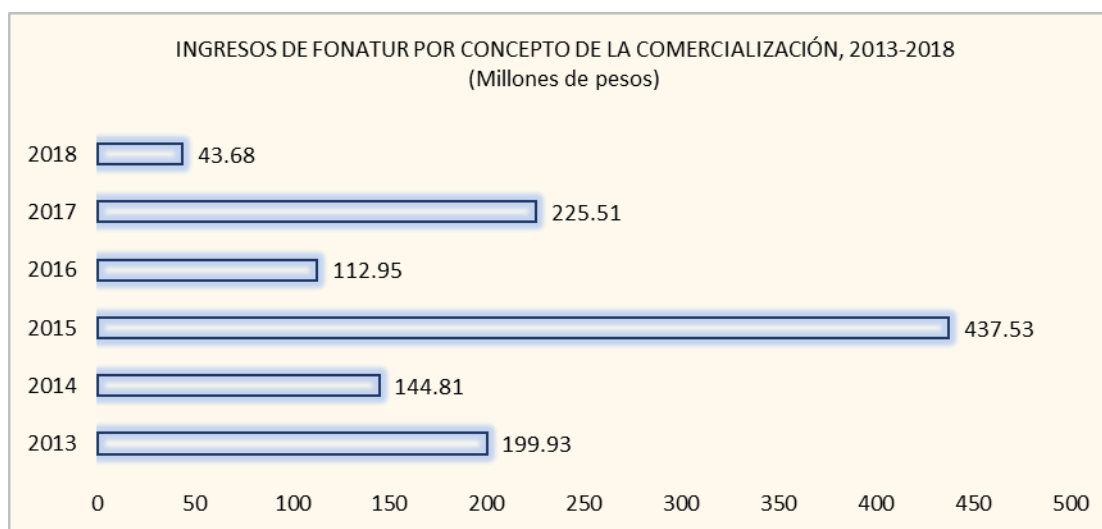
En el Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2020-2024, se definió que la problemática que enfrenta el sector turístico consistió en que la actividad turística en México se planeó y condujo de manera desarticulada, sin aprovechar la diversidad turística al concentrar la infraestructura y los servicios en áreas geográficas específicas, así como deficiencia en los sistemas de información actualizados, carece de regulación y certificación de la calidad turística y requiere impulsar proyectos de infraestructura para lograr su desarrollo integral e incluyente.

En el Programa Institucional 2020-2024 del FONATUR, el Gobierno Federal reconoció que la falta de esquemas de comercialización atractivos y actualizados conforme a las necesidades del mercado ha generado para el Fondo una baja en las ventas de lotes e inmuebles en sus destinos turísticos, debido a que los recursos obtenidos por la venta de lotes e inmuebles disminuyó considerablemente en el periodo 2013-2018, al pasar de 199.93 mdp a 43.68 mdp alcanzando el menor ingreso en este concepto durante los últimos dos sexenios, como se muestra en la gráfica siguiente:

^{9/} Evaluación de consistencia y resultados del Programa presupuestario F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico”. Informe de Evaluación de Consistencia y Resultados [en línea] publicación electrónica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 2016, [consulta: 02 de marzo de 2022] Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/ene/Ev_F002-20170111.pdf.

^{10/} Acuerdo por el que se aprueba el Programa Institucional 2013-2018 del Fondo Nacional de Fomento al Turismo [en línea], publicación electrónica del Diario Oficial de la Federación del 8 de mayo de 2014 [consulta: 30 de mayo de 2022] Disponible en: <https://www.segobver.gob.mx/juridico/pdf/prog47.pdf>.

^{11/} Id.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Programa Institucional 2020-2024 del FONATUR.

En este contexto, se planteó la necesidad de promover esquemas y oportunidades de inversión en los destinos del FONATUR para fortalecer las ventajas competitivas y detonar una mayor recepción de ingresos por la comercialización de lotes e inmuebles, para detonar el crecimiento en esos destinos y la inversión en proyectos de alto impacto, con la finalidad de generar cadenas de valor en el sector, por lo que en la planeación institucional del fondo se estableció el objetivo prioritario de fomentar la inversión privada en el sector turístico nacional por medio de la identificación de bienes inmuebles susceptibles a ser comercializados para integrarlos en el inventario de terrenos del FONATUR, a efecto de contribuir al compromiso sectorial de diversificar los mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional.

En el Diagnóstico del Programa presupuestario F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turismo”, actualizado en 2021, el FONATUR definió el problema central que originó la aplicación del programa en los términos siguientes: “Los destinos con potencial turístico presentan bajos niveles de inversión para el desarrollo del sector”.

Al respecto, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, Ramo 21 Turismo, se aprobó al FONATUR un presupuesto de 636,378.0 miles de pesos para la operación del Pp F002 “Fomento y Promoción de la Inversión en el Sector Turístico” para efectuar actividades relativas a la identificación de reservas territoriales, comercialización, evaluación, planeación y asesoría proporcionados a las entidades federativas, a fin de contribuir al fomento y promoción de la inversión y la diversificación de los mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional.

Con la fiscalización de los resultados del FONATUR en materia de estudios para la identificación de reservas territoriales, estrategias de comercialización, elementos

proporcionados a las entidades federativas para el fomento de la inversión turística, se verificó que, en 2021, el fondo realizó acciones en cumplimiento de sus atribuciones relativas a la identificación de reservas territoriales con potencial turístico, estrategias de comercialización para promover la oferta inmobiliaria en los CIP y PTI a su cargo y el otorgamiento de servicios de asesoría de proyectos y de planeación turística a entidades federativas, en el marco de operación del Pp F002; asimismo, las evidencias revelaron áreas de oportunidad en la construcción de la MIR, en los mecanismos empleados para la programación de las metas, así como en el fortalecimiento de los sistemas para la generación de información para que sea útil, confiable y oportuna para sustentar las acciones informadas, y mostraron que debe mejorar su intervención para fomentar y promover la inversión en el sector turístico, como se presenta en los seis resultados siguientes.

Resultados

1. Análisis del Sistema de Evaluación del Desempeño

Diseñar una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico garantizará que ésta sea una herramienta útil para evaluar el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los Programas presupuestarios con base en una gestión por resultados.

El resultado se presenta en cuatro apartados: a) clasificación programática, b) definición del problema público y de los objetivos para su atención, c) alineación de los objetivos del programa respecto de los establecidos en la planeación nacional y sectorial y d) lógica vertical y horizontal de la MIR del Pp F002.

a) Clasificación programática

Los Pp se clasifican en tipos, grupos y modalidades que permiten organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas presupuestarios.

Con la revisión de la MIR del Pp F002 y del Análisis Funcional Programático Económico del Ramo 21 Turismo del PEF 2021, se verificó que, en 2021, la clasificación programática del Pp F002 fue adecuada con la modalidad “F” orientada a la promoción y fomento, ya que en el PEF 2021 se precisó que “para fomentar los flujos de inversión e impulsar el desarrollo de proyectos de infraestructura que permitan un desarrollo turístico integral y sostenible en el país, es necesario fortalecer la comercialización de los proyectos del FONATUR, la identificación de proyectos turísticos detonadores y la generación de proyectos con sustentabilidad ambiental, el programa operará para fomentar la inversión turística en el país, por medio de la comercialización de los proyectos existentes en los Centros Integralmente Planeados (CIP) y los Proyectos Turísticos Integrales (PTI), polos de desarrollo y/o comunidades sustentables que se crearán a lo largo de la ruta del Tren Maya, diversificando estrategias de comercialización, con opciones de esquemas de venta,

arrendamiento, asociaciones, fideicomisos y productos turísticos que fortalezcan los nuevos segmentos de mercado, así como los diferentes destinos de sol y playa. Para ello se continuará brindando asesoría y acompañamiento a empresarios, MIPYMES y grupos sociales en estado de vulnerabilidad, en la correcta integración de sus planes de negocios para fortalecer el desarrollo de nuevos productos turísticos en el país, igualmente, se proporcionará asistencia técnica a estados y municipios, con la identificación de estrategias de desarrollo y proyectos turísticos detonadores y se utilizarán medios publicitarios, para la promoción de productos y desarrollos turísticos entre inversionistas potenciales, a fin de apoyar la modernización de la infraestructura en sus centros y posicionar al FONATUR como actor clave en el desarrollo turístico de México”, cuyas actividades fueron consistentes con las características de la modalidad relativas a la promoción y fomento del sector económico.

b) Definición del problema público y de los objetivos para su atención

En el Diagnóstico del Programa presupuestario F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turismo”, actualizado al 2021, se identificó que el FONATUR definió el problema central que originó la implementación del programa en los términos siguientes: “Los destinos con potencial turístico presentan bajos niveles de inversión para el desarrollo del sector”, cuyos factores causales y efectos se precisaron en el respectivo árbol del problema, y los objetivos para solucionar la problemática se plantearon en el árbol de objetivos.

Con el análisis del árbol problema, se identificó que éste se definió como un hecho negativo; se determinó como población objetivo del programa a los destinos caracterizados por presentar potencial turístico; se integraron las causas que lo originaron y los efectos que genera, los cuales se consideran adecuados y consistentes con la problemática central que requiere la intervención gubernamental por medio del Pp F002 para fomentar la inversión y promover nuevos destinos turísticos; asimismo, se plantearon en términos positivos los medios para solucionarla y los fines que persigue el programa, cuyo objetivo central constituyó el propósito que consistió en que “los destinos con potencial turístico presentan mayores niveles de inversión para el desarrollo del sector”, sin que se incluyera una referencia cuantitativa relacionada con la magnitud del problema.

Para identificar si en las actualizaciones efectuadas al Diagnóstico del Pp F002 se incorporó algún elemento cuantitativo relacionado de la dimensión del problema público, se solicitó a la entidad fiscalizada la propuesta del diagnóstico correspondiente al ejercicio fiscal 2023. Al respecto, el FONATUR indicó que “(...) el Programa presupuestario F002 ‘Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico’ no ha tenido cambios sustanciales, por lo que no se han realizado actualizaciones al Diagnóstico del programa para el ejercicio 2023”, situación que denota que continúa sin incorporarse la cuantificación que permita dimensionar el problema que justifica la implementación del Pp F002.

En cuanto a la selección de la alternativa para alcanzar el objetivo del programa, en el diagnóstico se identificó que el FONATUR diseñó su intervención con base en las atribuciones establecidas en el artículo 44 de la Ley General de Turismo que delimita su campo de acción a las siguientes actividades: asistencia técnica; asesoría y calificación de

proyectos; identificación de reserva territorial y fomento a la inversión turística, mediante el Programa de Asistencia Técnica a Estados y Municipios para asesorar a las entidades federativas y municipios en materia de planeación turística y en el desarrollo de regiones y destinos turísticos, con el propósito de promover el desarrollo turístico, el reordenamiento en destinos consolidados, así como para la identificación de proyectos detonadores; la evaluación de proyectos turísticos presentados por personas físicas, personas morales y grupos sociales para determinar su viabilidad, facilitando el acceso al financiamiento de la banca comercial, de desarrollo y de otras fuentes de recursos, y realizar estudios que permitan identificar reservas con potencialidad técnica, económica y financiera para integrar un portafolio de reservas territoriales susceptibles de ser aprovechadas para la generación de nuevos proyectos de carácter turístico que impulsen el desarrollo social y económico en el país, aspectos que abarcaron los elementos definidos en el árbol de objetivos para conformar la Estructura Analítica del Programa presupuestario del Pp F002.

- c) Alineación de los objetivos del programa respecto de los establecidos en la planeación nacional y sectorial

Con la revisión de los documentos de planeación nacional y sectorial, así como de la MIR del Pp F002 registrada en el PEF 2021, se identificó que la matriz se alineó con el eje 3 “Economía” del PND 2019-2024, en el que se identificó la premisa de “Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo. Para ello se requiere, (...) la creación de empleos productivos, permanentes y bien remunerados”, respecto de la cual no se identificaron objetivos vinculados al turismo, sin que esta situación represente un incumplimiento en cuanto a la alineación con los compromisos nacionales, debido a que así se diseñó el documento rector.

En lo relativo a los compromisos sectoriales, la MIR 2021 del Pp, se alineó con el objetivo prioritario 3 del Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2020-2024 “Fortalecer la diversidad de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional” y se verificó que las acciones del Pp F002 en materia de fomento y promoción de la inversión en el sector turístico se orientaron a diversificar las estrategias de comercialización para incrementar los flujos turísticos y la inversión.

Como resultado de la revisión de la MIR 2021 del Pp F002 registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) y la reportada en la Cuenta Pública (CP) 2021, se identificó que la alineación de la primera se ajustó para orientar su contribución al Objetivo Prioritario sectorial número 2 “Impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos de México” y, con ello, el objetivo del nivel Fin relativo a “Contribuir a impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos del país”; en tanto que la segunda, se alineó al compromiso sectorial 3 “Fortalecer la diversidad de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional” y conservó el objetivo del nivel Fin de “Contribuir a impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos del país”.

Al respecto, la entidad fiscalizada precisó que “(...) las modificaciones realizadas a la MIR publicada en el PEF 2021 resultan de la aplicación de los Lineamientos para el proceso de

seguimiento y modificación extemporánea de los Instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2021, emitidos por la SHCP el 22 de enero de 2021 (Lineamientos ISD)” y agregó que “en noviembre de 2020 en seguimiento a las actividades de revisión de las valoraciones y resultados que realizó la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP (UED) a las matrices de indicadores para resultados 2020 Ramo 21, la UED realizó una capacitación sobre el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con la finalidad de conocer las herramientas de gestión para resultados y la evaluación del desempeño, y de manera específica actualizar y fortalecer los documentos de diagnóstico y MIR/FID. Como resultado de este proceso de revisión de las valoraciones realizadas por la UED a la MIR 2020 del Pp F002, las áreas del FONATUR responsables del Pp presentaron una actualización del Diagnóstico del Pp F002. En atención a los citados Lineamientos ISD, en el primer trimestre de 2021 se realizaron reuniones de trabajo presididas por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) de la Secretaría de Turismo, en su carácter de Coordinadora sectorial, en las que se revisó la propuesta de modificación de los indicadores de la MIR del Pp F002. Como resultado del proceso de revisión y mejora de la MIR del Pp F002, se definió la MIR reportada en la Cuenta Pública 2021”.

Adicionalmente, el FONATUR explicó que “el Programa presupuestario F002 ‘Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico’ estuvo alineado al objetivo sectorial 3 ‘Fortalecer la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional’ y específicamente a las estrategias 3.1 ‘Diversificar las estrategias de comercialización para incrementar los flujos y la inversión’ y 3.2 ‘Innovar en la promoción turística para impulsar el crecimiento del sector’; sin embargo, con la revisión y análisis para la actualización del diagnóstico que se elaboró en 2021, se identificó que bajo estas estrategias solo quedaba alineada la aportación de uno de los componentes de la Matriz de Indicadores para Resultados ‘Superficie del inventario de terrenos disponibles para proyectos de inversión de las entidades federativas, desplazada’, sin incluir los componentes ‘Estudios de planeación turística a entidades federativas proporcionados’, ‘Estudios de factibilidad de áreas territoriales susceptibles de ser aprovechadas en proyectos turísticos de las entidades federativas realizados’ y ‘Evaluaciones de proyectos del sector turístico en entidades federativas realizadas’, por lo que se determinó que la alineación debía cambiarse al objetivo 2 ‘Impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos de México’, específicamente a las estrategias 2.1 ‘Impulsar proyectos de infraestructura para el desarrollo turístico integral y sostenible en las distintas regiones del país’ y 2.2 ‘Fortalecer la integración de productos y servicios para consolidar la actividad turística’, que al ser más general se puede alinear la contribución de todos los componentes de la Matriz de Indicadores para Resultados”.

Como evidencia, el Fondo proporcionó las valoraciones asignadas por la UED a la MIR 2020 del programa F002, en términos de la congruencia, así como la lógica vertical y los criterios CREMAA de los indicadores (claro, relevante, económico, monitoreable, adecuado y aportación marginal) con lo que se determinó a la MIR como no factible; copia de los correos electrónicos, correspondientes al periodo noviembre 2020 a febrero de 2021, mediante los cuales se dio a conocer la capacitación en materia de PbR y SED a las áreas a

cargo del Pp, y se solicitó la actualización del diagnóstico; copia del diagnóstico actualizado y de los Lineamientos ISD; minuta de la reunión de trabajo realizada el 16 de marzo de 2021 para la modificación extemporánea Matriz de Indicadores para Resultados 2021 F002; el formato Dice Debe Decir Ampliado (DDDA) que muestra las propuestas de mejora a la MIR; correos de febrero y marzo mediante los que la DGSE solicitó comentarios respecto de las modificaciones planteadas en el formato DDDA, con los que las unidades administrativas sugieren ajustes y se remiten a validación las adecuaciones efectuadas, y la MIR modificada que se reportó en el CP 2021.

Con la revisión de la documentación, se identificó que, de acuerdo con la temporalidad de las gestiones realizadas por el FONATUR, en el PEF 2021 se registró la MIR 2020 del Pp F002, posteriormente con la revisión de la UED se actualizó el diagnóstico del programa y se propusieron las modificaciones de la matriz, las cuales dieron lugar a la MIR reportada en la Cuenta Pública 2021, pero se detectó que la totalidad de los cambios propuestos para atender las recomendaciones de la instancia evaluadora no correspondieron con las modificaciones que se observaron en la MIR de la CP 2021, debido a que en el formato DDDA se plantearon 13 indicadores, así como el cambio del objetivo e indicador de los niveles de Propósito y Fin para alinearse con el objetivo superior relativo a “Contribuir a la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional” con el indicador “Tasa de crecimiento del ingreso de divisas internacionales por concepto de turismo”, mientras en el diagnóstico del Pp F002 se incorporó una MIR integrada por 14 objetivos con el mismo número de indicadores, cuyo objetivo de Fin relativo a “Impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos de México” con el indicador “Crecimiento anual en la oferta cuartos hoteleros en destinos seleccionados del país” fueron diferentes de los propuestos; en tanto que en la matriz reportada en la CP 2021, se retomó el objetivo de Fin “Contribuir a impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos del país”, con ajustes en el indicador que se denominó “Variación porcentual de cuartos disponibles en destinos emergentes, Pueblos Mágicos y consolidados seleccionados”, sin que se justificaran documentalmente los motivos y el momento en que se modificó el objetivo de Fin propuesto en el DDDA, situación que no aportó certeza acerca del compromiso sectorial que se favorece con la operación del programa.

d) Lógica vertical y horizontal de la MIR del Pp F002

Con la revisión de la MIR del Pp F002 registrada en el PEF 2021, se identificaron 13 objetivos: uno para el nivel de Fin; uno de Propósito; cuatro de Componente, y siete de Actividad, para su medición se diseñaron 13 indicadores con sus respectivos métodos de cálculo y unidades de medida, los cuales se analizaron para determinar la construcción adecuada de la lógica vertical y horizontal.

Como resultado del análisis de la MIR del Programa presupuestario (Pp) F002 para el ejercicio 2021, se determinó que el diseño de la lógica vertical presentó deficiencias en la relación causa-efecto entre los cuatro niveles, ya que, si bien el 100.0% (13) de los objetivos cumplió la sintaxis establecida, en el nivel de Actividad se incluyeron acciones relacionadas con los montos obtenidos por la comercialización de bienes inmuebles y la valoración de

una buena o muy buena venta de estos bienes, los cuales por su naturaleza corresponden a servicios proporcionados, aunado a que no se distinguieron con claridad las actividades orientadas a la promoción y a la venta de bienes para fortalecer las estrategias de comercialización, factores que repercutieron en la adecuada definición de los componentes que debe generar el Pp y, por consiguiente, en el nivel de Propósito se identificaron deficiencias en la población objetivo que se beneficia con los resultados del programa, debido a que no se orientó a los destinos con potencial turístico que presentan bajos niveles de inversión, sino a que las entidades federativas que cuentan con elementos que fomentan a la inversión turística, situación que a su vez limitó la contribución al compromiso sectorial relativo a fortalecer la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional y contrario a los términos señalados en la normativa para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

En cuanto a la lógica horizontal, se identificó que el 92.3% (12) de los indicadores atendió lo señalado en cuanto a los elementos mínimos en la construcción de indicadores, y el 84.6% (11) de los indicadores presentó consistencia en los elementos del método de cálculo y la denominación, por lo que fueron adecuados para medir el cumplimiento de los objetivos con los que se asociaron tal como éstos se plantearon, pero fueron deficientes para medir el desempeño del programa y su contribución al problema central que justificó su implementación por las áreas de oportunidad detectadas en la construcción de la lógica vertical.

Asimismo, como resultado de la revisión de la MIR 2021 del programa registrada en el módulo PbR de la SHCP y la reportada en la CP 2021, se identificó que se integró con 12 objetivos y el mismo número de indicadores, ya que en el nivel de Actividad se suprimió el objetivo denominado “Comercialización de bienes inmuebles satisfactoria” y su respectivo indicador “Porcentaje de clientes que calificaron como muy buena o buena la atención del Fondo por la venta de terrenos, respecto al total de clientes encuestados”; en este mismo se modificó la redacción del objetivo “Identificación de estrategias para la comercialización de bienes inmuebles, con base en estudios de mercado”, así como el de tres componentes y de los niveles de Propósito y Fin, la denominación del indicador de Propósito y el método de cálculo del nivel Fin.

Con el análisis de la documentación de las gestiones efectuadas por el FONATUR para actualizar la MIR registrada en el PEF 2021, se verificó que se eliminó la actividad “Comercialización de bienes inmuebles satisfactoria” y su indicador “Porcentaje de clientes que calificaron como muy buena o buena la atención del Fondo por la venta de terrenos, respecto al total de clientes encuestados”, debido a la sugerencia de la UED de que se ajustara su redacción si era una acción distinta a la actividad denominada “Realización de ventas de bienes inmuebles” o, en su caso, se eliminara, dado que generaría una duplicidad.

En cuanto a las actualizaciones de la MIR del Pp F002, correspondiente al ejercicio 2023, el FONATUR señaló que “conforme al numeral 6 de los ‘Criterios para el registro y actualización de los Instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Programas presupuestarios para el ejercicio fiscal 2023’ (Criterios ISD 2023) la información precargada

para el ejercicio 2023, corresponde al instrumento de Seguimiento del Desempeño 2022, que para el caso del Pp F002 es la Matriz de Indicadores para Resultados. La valoración realizada por la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la SHCP a la MIR del Pp F002, corresponden a la de 2021 y se consideró como factible, en este sentido para realizar alguna modificación a la MIR, se deberá atender lo establecido en los numerales 8 y 9 de los Criterios ISD 2023. Conforme a lo señalado, se envió a la SECTUR el formato DDD con las modificaciones a la MIR propuestas por las áreas del FONATUR responsables del Pp F002, hasta no tener respuesta de la UED se podrán aplicar las modificaciones que sean aprobadas. Por lo que respecta a las fichas técnicas, aún no están actualizadas para el ejercicio 2023”.

Con la revisión de la MIR 2022 del Pp F002, se detectó que conservó la misma estructura de la matriz del ejercicio 2021 conformada por 12 objetivos con sus respectivos indicadores, la cual fue determinada como pre-factible como resultado de la valoración por parte de la UED, ya que la instancia evaluadora indicó que “el 50% de los componentes no expresan claramente los bienes o servicios que produce o entrega el programa para cumplir con su Propósito” y que “el 50% de los Componentes no cumplen con la siguiente sintaxis: bienes o servicios producidos o entregados + verbo en participio pasado”, por lo que sugirió revisar esos objetivos; aunado a ello recomendó modificar la población objetivo que recibirá los beneficios directos del programa por algo concreto y delimitado que cuente con características específicas, ya que las “entidades federativas del país” no es un conjunto específico para ser atendido por los componentes del Pp, observación consistente con lo detectado por la ASF; asimismo, se identificó que el Fondo argumentó que no procedía el ajuste, ya que precisó que “(...) solo es posible medir por entidad federativa el número de intervenciones o acciones de fomento de la inversión por lo que el indicador y su definición continúan”, aspecto que denota que, en los ejercicios subsecuentes, prevalecen las deficiencias en la construcción de la lógica vertical y horizontal de la MIR del Pp F002.

En atención de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante minuta de trabajo el FONATUR señaló que “(...) ha agotado las evidencias de las que dispone (...) y agregó que para ajustar la MIR se deben considerar las complejidades que representan los diversos componentes que integran a la población objetivo del programa, por lo que se elaborará un análisis para redefinir el problema del Pp y la población objetivo, y las modificaciones que requiera la MIR”, respecto de lo cual el personal auditor manifestó la relevancia de plantear un programa de trabajo.

Adicionalmente, el ente fiscalizado proporcionó la MIR 2021 del Pp F002 para justificar la modificación del compromiso sectorial al que se alineó el programa y el método de cálculo del nivel Fin denominado “Variación porcentual de cuartos disponibles en destinos emergentes, pueblos mágicos y consolidados seleccionados” y reiteró que “se requiere realizar un análisis exhaustivo del Diagnóstico y la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario (...)”.

Al respecto, la ASF considera que persisten las deficiencias en la comprobación de la modificación del compromiso sectorial al que se alineó el Programa presupuestario F002 "Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico" para el ejercicio fiscal 2021, las diferencias entre las MIR registradas en el PEF 2021 y la Cuenta Pública 2021, así como en el método de cálculo del indicador de nivel Fin; aunado a ello, el Fondo no proporcionó un programa de trabajo con actividades específicas, responsables y fechas previstas en relación con el análisis exhaustivo que realizará al Diagnóstico y la MIR del Pp F002 que le permita perfeccionar la definición del problema público que originó su implementación, la población objetivo que se beneficiará con los resultados, así como el diseño de la lógica vertical y horizontal.

Por lo anterior, se concluye que los hallazgos de la revisión evidencian que el FONATUR requiere mejorar el diseño de la MIR del Pp F002 "Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico", debido a que se verificó que, para 2021, la matriz no fue una herramienta útil para evaluar cómo los resultados del programa favorecieron el avance en la resolución del problema que originó su ejecución relativo a que los destinos con potencial turístico presentan bajos niveles de inversión para el desarrollo del sector, ni aportó elementos para determinar en qué medida contribuyó al cumplimiento del compromiso sectorial relativo a la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional, debido a que no definió adecuadamente la población que pretende beneficiar y presentó deficiencias en la construcción de la lógica vertical y horizontal para el seguimiento de los objetivos y metas, aunado a que se detectaron inconsistencia en los objetivos e indicadores entre las MIR registradas en el PEF 2021, en el PASH y en la CP 2021, y se identificó que la participación del FONATUR ocurre a partir de las solicitudes que se realicen en el caso de las asesorías y evaluaciones de proyectos, lo que denota que las acciones que efectuó la entidad fiscalizada se realizaron sin contar con una estrategia de fomento y promoción de la inversión dirigida a los destinos caracterizados con potencial turístico para estar en posibilidades de entregar nuevos productos tanto a consumidores actuales como a los potenciales, en incumplimiento de los términos establecidos en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

2021-3-21W3N-07-0120-07-001 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo actualice el diagnóstico del Programa presupuestario F002 "Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico" para que redefina el problema público que se pretende atender mediante el programa e incluya una referencia cuantitativa relacionada con la magnitud del problema que motiva la intervención gubernamental; mejore el diseño de la lógica vertical con la incorporación de las actividades necesarias en materia de promoción y la venta de bienes para fortalecer las estrategias de comercialización, la definición de los bienes y servicios adecuados, señale en el nivel Propósito que la población objetivo que se beneficiará con los resultados del programa son los destinos turísticos caracterizados con potencial turístico o, en su caso, se adecúe la definición de la población en su diagnóstico, para establecer una adecuada relación causa-efecto con el nivel Fin; fortalezca la lógica horizontal con base en las mejoras

que se prevean en los objetivos; establezca una alineación adecuada con los compromisos sectoriales a los que favorece la operación del programa, y prevea mecanismos adecuados para la generación de información clara, suficiente, oportuna y de calidad respecto de las modificaciones y actualizaciones que se realicen en el diagnóstico y la estructura de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa, a efecto de garantizar que sea una herramienta útil para evaluar el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora, de acuerdo con los términos establecidos en los numerales III.2 "Etapas de la Metodología de Marco Lógico", apartado "Definición del problema", IV.2.1 "Contenido de la MIR", apartado "Alineación al PND y sus Programas" y IV.2.2, apartado "Supuestos", incisos 2 "Análisis de la lógica horizontal" y 3 "Análisis de la lógica vertical", de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados y en el artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta "Información y Comunicación", párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas que emprenderá en los ejercicios subsecuentes para corregir las deficiencias detectadas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 5 - Acción 2021-3-21W3N-07-0120-07-005

2. Estudios para la identificación de reservas territoriales

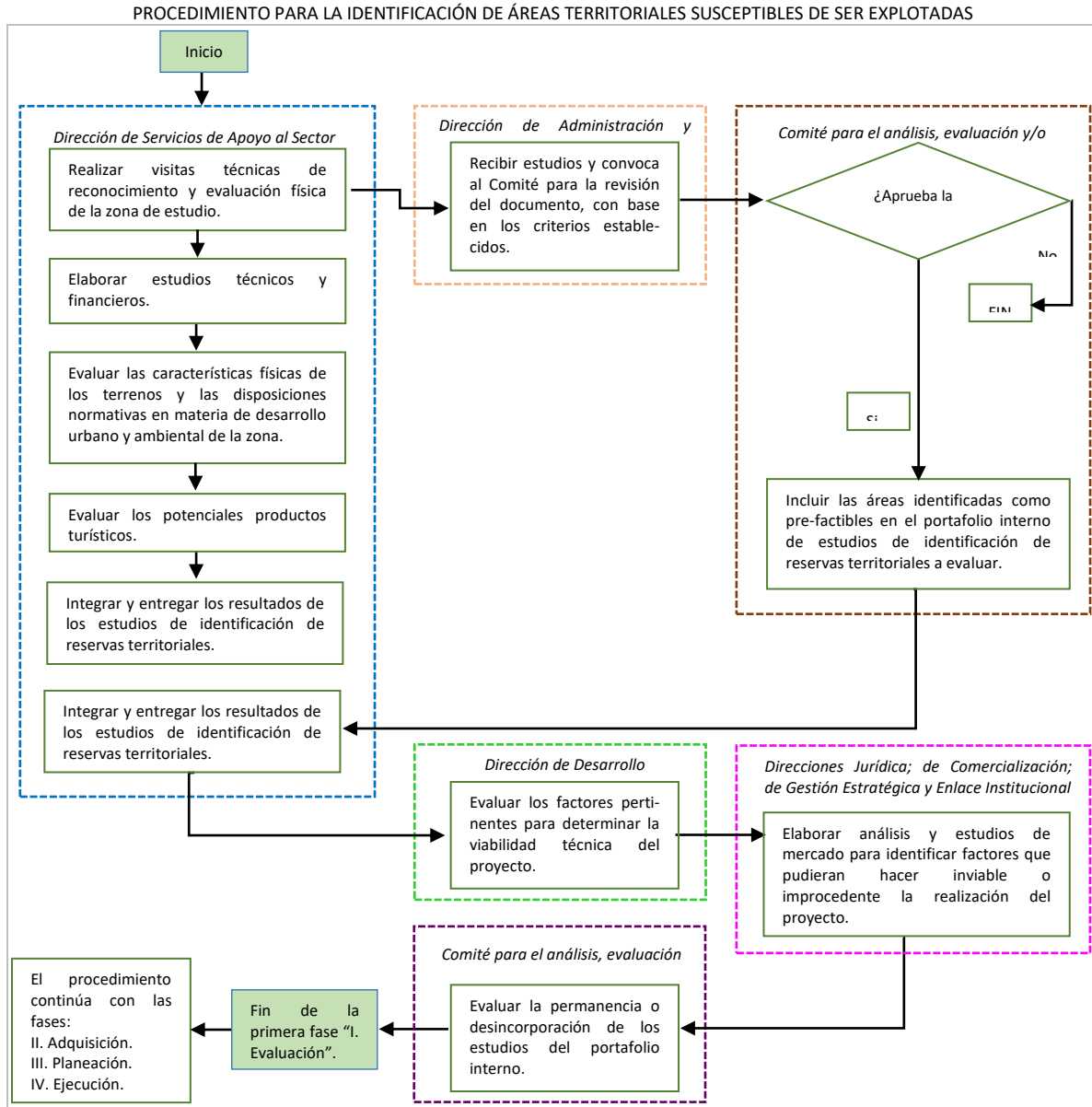
Elaborar estudios para la identificación de reservas territoriales permite ubicar superficies de terreno susceptibles de ser adquiridas para el desarrollo de proyectos turísticos y podrá destinarse a: ampliar las superficies desarrollables o de conservación ecológica de los Centros Integralmente Planeados en los que participe FONATUR; desarrollar nuevos destinos turísticos, desarrollar u operar destinos turísticos y urbanos, y establecer una asociación para el desarrollo de un proyecto que cuenta con las características que el Fondo busca para un área o región determinada.

El resultado se presenta en dos apartados: a) estudios para la identificación de zonas territoriales con potencial turístico y b) uso de las áreas territoriales susceptibles para el desarrollo de proyectos turísticos.

a) Estudios para la identificación de zonas territoriales con potencial turístico

En cuanto al procedimiento de identificación de zonas territoriales con potencial turístico, se identificó que, en el Manual Único Sustantivo del FONATUR IV. Dirección de Servicios de

Apoyo al Sector Turístico, vigente en 2021, numeral 5. Política de generación de proyectos, adquisición, control, planeación, desarrollo de proyectos turísticos y elaboración de diagnósticos, planes estratégicos y proyectos ejecutivos, apartado 5.2. De la generación de proyectos, se establece que “la Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico será la encargada de realizar las actividades necesarias para la identificación de las áreas territoriales susceptibles de ser explotadas, tales como: visitas técnicas; elaboración de estudios técnicos y financieros; aquellos estudios necesarios para evaluar las características físicas de terrenos y las disposiciones normativas en materia de desarrollo urbano y ambiental de la zona donde se localicen; y los productos en destinos turísticos”; asimismo, se definió el procedimiento 6 denominado “Procedimiento para la creación de centros integralmente planeados, proyectos turísticos integrales y centros turísticos sustentables”, el cual se divide en cuatro fases: I. evaluación, II. adquisición, III. planeación y IV. ejecución, donde la identificación de reservas corresponde a lo primera fase, lo que denota que la entidad fiscalizada dispuso de elementos de control que normen el procedimiento para localizar zonas territoriales con potencial turístico. La identificación de zonas territoriales considera las actividades que se muestran a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Manual Único Sustantivo del FONATUR IV. Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, proporcionado por el FONATUR mediante oficio número DG/DAF/SRF/378/2022, de fecha 3 de junio de 2022.

Como evidencia de las acciones realizadas, el Fondo proporcionó información documental y fotográfica referente a reportes de viajes técnicos; copia de los estudios referentes al diagnóstico; la revisión, análisis y evaluación de la información; la identificación de las reservas y los esquemas conceptuales de desarrollo elaborados en el estudio denominado “Identificación de Áreas para el Aprovechamiento Turístico en el Estado de Baja California Sur”, lo que aportó elementos para verificar el cumplimiento de las actividades descritas en su documento procedimental y de su atribución.

En lo referente a la elaboración de estudios para la identificación de reservas territoriales con potencial turístico, se identificó que, en la MIR 2021 del Pp F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico” reportada en el PASH, el FONATUR integró en el nivel de Actividad el indicador que se muestra a continuación:

Objetivo	Nombre del indicador	Definición	Método de cálculo	Meta	
				(%)	Nominal
Elaboración de estudios para la identificación de reserva territorial susceptible de ser aprovechada en proyectos turísticos.	Porcentaje de estudios elaborados para la identificación de reserva territorial.	Da cuenta del número de estudios e investigaciones que apoyen la identificación, factibilidad técnica, ambiental, jurídica y económica-financiera de sitios con potencial y viabilidad de desarrollo turístico susceptibles de ser incorporadas al patrimonio del Fondo, para desarrollar nuevos proyectos turístico.	(Número de estudios de identificación de reservas territoriales elaborados en el periodo/Número de estudios de identificación de reservas territoriales programados en el periodo) X 100.	100.0	1

Al respecto, la entidad fiscalizada acreditó que, en 2021, logró un cumplimiento del 100.0% con la elaboración del estudio denominado “Identificación de Áreas para el Aprovechamiento Turístico en el Estado de Baja California Sur” e informó que esta acción le permitió identificar áreas territoriales susceptibles de ser aprovechadas en proyectos turísticos de FONATUR.

Respecto de los criterios con base en los cuales programó la elaboración de un estudio para la identificación de reserva territorial en Baja California Sur, el Fondo señaló que “se define con base en el presupuesto de ese ejercicio; (...) asimismo, se consideran las metas programadas para los ejercicios 2019 y 2020”, para lo cual aportó la MIR 2019 del Pp F002, sin que estos elementos permitieran explicar y acreditar los criterios con base en los cuales programó la elaboración del estudio, lo que denota que su normativa interna carece de los elementos técnicos que orienten las acciones por realizar anualmente para el cumplimiento de su atribución en materia de elaboración de estudios para identificar zonas territoriales susceptibles de ser aprovechadas en proyectos productivos y de inversión en materia turística. El efecto del estudio respecto de las zonas identificadas se analizará en el apartado b) áreas territoriales susceptibles para el desarrollo de proyectos turísticos, del presente resultado.

En atención de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el FONATUR reiteró que las metas “(...) se definen con base en el presupuesto de ese ejercicio fiscal (...). Asimismo, se consideraron las metas programadas para los ejercicios 2019 y 2020” y agregó que “de conformidad con lo establecido en el numeral 1.2, inciso 1 y 2, del Manual Único Sustantivo, en el que se identifica la asistencia técnica que brinda el FONATUR a Estados y Municipios (...), ha brindado asesoría en materia de planeación turística durante más de 15 años, cuyos registros se identifican desde 2007 hasta la actualidad (...)”. Como evidencia, el Fondo proporcionó las MIR correspondientes al Pp F002 de ambos ejercicios, así como los documentos en formato ‘Metas Históricas Estudios Anexo 01’ y ‘Programa de Asistencia Técnica 2007-2021’, de cuya revisión se identificó que, en

relación con el indicador “Elaboración de estudios para la identificación de reserva territorial susceptible de ser aprovechada en proyectos turísticos”, los documentos presentaron los elementos relativos a la denominación, definición, método de cálculo, tipo de valor de la meta, unidad de medida, tipo de indicador, dimensión, frecuencia de medición y medios de verificación, sin que se especifiquen las metas previstas para los ejercicios 2019 y 2020; en tanto que los documentos en Excel mostraron un cuadro con los estudios realizados anualmente durante 2012-2021 y un listado de los estudios efectuados entre 2007-2021 por entidad federativa, sin que aportaran elementos técnicos que orienten la definición anual de las acciones por realizar, a efecto de dar cumplimiento a su atribución relativa a la identificación de reservas con potencial turístico y denota que su normativa interna carece de estos aspectos para la programación de actividades en esta materia, por lo que se considera que prevalecen las deficiencias al respecto.

En cuanto a la elaboración del estudio, como evidencia, el FONATUR proporcionó copia del estudio elaborado en Baja California Sur, el cual se dividió en cinco capítulos que, en términos generales, contienen los aspectos que se muestran a continuación:

INTEGRACIÓN DEL ESTUDIO ELABORADO POR EL FONATUR PARA LA IDENTIFICACIÓN DE RESERVAS TERRITORIALES EN BAJA CALIFORNIA SUR, 2021

Capítulo	Contenido
1. Revisión, análisis y evaluación de la información.	Incluye la descripción de las leyes, planes y programas que tienen injerencia en la planeación territorial del Estado de Baja California Sur.
2. Identificación de reservas territoriales.	Se presentan las principales características urbanas y turísticas de los predios identificados para las reservas territoriales turísticas, así como el análisis de la viabilidad de éstos.
3. Esquemas conceptuales de desarrollo.	Se presentan los mapas que muestran los predios de las reservas territoriales identificadas, que consideran forma, estilo, distribución, diseño, funcionalidad, planos, especificaciones generales y particulares, así como la zonificación primaria de los usos de suelo urbano y ambiental.
4. Oportunidades de inversión privada.	Se muestran las oportunidades de inversión, en las que se considera la participación privada por concepto de construcción para el desarrollo de los proyectos turísticos planteados en los esquemas conceptuales.
5. Fuentes de financiamiento.	Se plantean las alternativas de financiamiento a las que los inversionistas podrían acceder para participar en los proyectos propuestos.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el estudio “Identificación de áreas para el aprovechamiento turístico en el Estado de Baja California Sur”, proporcionado por el FONATUR mediante el oficio núm. DG/DAF/SRF/378/2022, de fecha 3 de junio de 2022.

Se verificó que, con el estudio realizado en Baja California Sur (BCS), en 2021, el FONATUR identificó 6,277 hectáreas (ha) distribuidas en 4 reservas territoriales denominadas Paraíso Mar de Cortés, Magbay, El Cardoncito, y Rinconada de Palmira, de las cuales el 3.2% (199 ha) correspondió a Paraíso Mar de Cortés caracterizada por sus bajos niveles de accesibilidad a zonas urbanas, de actividad turística, de cualidades físicas como medio natural, de vías de comunicación, así como por la insuficiencia de planes de desarrollo y de protección ambiental; el 86.8% (5,450 ha) a Magbay dividida en cuatro predios, que se destaca por disponer de adecuados niveles de ubicación e infraestructura para acceder a zonas urbanas, altos niveles de recursos naturales y de actividad turística en términos de oferta, demanda y el potencial turístico de sus terrenos; el 6.8% (429 ha) a El Cardoncito fraccionado en tres predios, y el 3.2% (199 ha) a Rinconada de Palmira, los cuales mostraron

niveles regulares en cuanto a su ubicación dentro o cercana a zonas urbanas, en vías de acceso y recursos naturales, e insuficiencias en cuanto a planes de desarrollo y protección ambiental.

b) Uso de las áreas territoriales susceptibles para el desarrollo de proyectos turísticos

En cuanto al uso de las áreas territoriales identificadas mediante los estudios, en el Manual Único Sustantivo del FONATUR IV. Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, numeral 5. Política de generación de proyectos, adquisición, control, planeación, desarrollo de proyectos turísticos y elaboración de diagnósticos, planes estratégicos y proyectos ejecutivos, apartado 5.1. Disposiciones generales, numeral 5.1.1 se establece que “la Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico será la encargada de la generación de proyectos turísticos, mientras que la adquisición de las reservas territoriales corresponde a la Dirección de Gestión Estratégica y Enlace Institucional. Por otra parte, la Dirección de Desarrollo queda a cargo del control, la planeación y el desarrollo de los destinos turísticos”. Asimismo, en el apartado 2.4 Diseño de la intervención, del Diagnóstico del Programa Presupuestario F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turismo”, actualizado al 2021, la entidad fiscalizada señala que “el FONATUR identifica las áreas territoriales susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos, para lo cual se realizan visitas técnicas y se elaboraran los estudios técnicos y financieros; así como los estudios necesarios para evaluar las características físicas de terrenos, las disposiciones normativas en materia de desarrollo urbano y ambiental de la zona en que estos se localicen y los productos turísticos más adecuados para su desarrollo, a efecto de dictaminar la potencialidad de su desarrollo turístico, y en su caso, proponer su incorporación al portafolio de reservas territoriales del FONATUR, quienes en su caso lo autorizarán”.

Al respecto, en el Manual Único Sustantivo del FONATUR IV. Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, vigente en 2021, el portafolio de reserva territorial se definió como “el inventario de estudios de identificación de reserva territorial considerados como posibles proyectos turísticos revisados, aprobados y priorizados por el Comité, para ser sometidos a distintas evaluaciones y determinar si presentan condiciones de sustentabilidad para la posible adquisición como reserva territorial y desarrollo del proyecto, para la autorización del Director General y Comité Técnico de FONATUR”, lo que mostró que el ente fiscalizado dispuso de elementos de control que determinen las responsabilidades y normen el procedimiento relacionado con el aprovechamiento de las zonas territoriales identificadas con potencial turístico.

Para dar seguimiento a las áreas territoriales localizadas con potencial turístico para el desarrollo de proyectos como resultado de los estudios de identificación, en la MIR 2021 del Pp F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico” reportada en el PASH, el FONATUR integró en el nivel de Componente el indicador que se muestra a continuación:

Objetivo	Nombre del indicador	Definición	Método de cálculo	Meta	
				(%)	Nominal
Hectáreas susceptibles de ser aprovechadas en proyectos turísticos en las Entidades Federativas identificadas.	Porcentaje de hectáreas identificadas para proyectos turísticos.	Mide el número de hectáreas con potencial turístico que el FONATUR identifica para desarrollar proyectos turísticos.	(Número de hectáreas identificadas en el periodo/Número de hectáreas programadas a identificar en el periodo) X 100.	100.0	1,000 hectáreas (ha)

El FONATUR informó que, en 2021, alcanzó un cumplimiento del 112.6%, cifra superior en 12.6 puntos porcentuales al identificar 126 ha más respecto de las 1,000 ha previstas, debido a que señaló que “al cierre del ejercicio a través del Estudio denominado Identificación de Áreas para el Aprovechamiento Turístico en el Estado de Baja California Sur se identificaron 1,126 hectáreas. El comportamiento de la meta obedece a la identificación del Predio Magbay, ubicado en el Municipio de Comondú, el cual cuenta con 4,341 hectáreas. Del total, 1,126 hectáreas se consideran aptas para el aprovechamiento turístico”, por lo que “el efecto de identificar (...) esas hectáreas aptas para el aprovechamiento turístico permite a FONATUR incorporar a su portafolio de Reserva Territorial una amplia extensión territorial susceptible de ser aprovechada en proyectos turísticos del Fondo”, de cuyos criterios para la programación de la meta explicó que “se define con base en el presupuesto del ejercicio; (...) asimismo, se consideran las metas programadas para los ejercicios 2019 y 2020”.

Con la revisión del Informe trimestral de actividades del FONATUR, octubre-diciembre 2021, se identificó que, en el apartado II. Nuevos proyectos turísticos en condiciones de sustentabilidad, competitividad, productividad, integralidad y preservación del equilibrio ecológico, el Fondo reportó que “se elaboró el estudio denominado Identificación de Áreas para el Aprovechamiento Turístico en el Estado de Baja California Sur, que permitió la identificación del Predio Magbay, ubicado en el Municipio de Comondú. De un total de 4,341 hectáreas, 1,126 se consideran aptas para el aprovechamiento turístico”.

Como evidencia de las hectáreas identificadas para proyectos turísticos, el Fondo proporcionó el documento “Plano de Zonificación Z1”, en el que se identificó que el número de hectáreas con potencial turístico fue 1,262, cifra que representó un 126.2% respecto de lo programado y un resultado superior en 12.1% (136 ha) respecto del avance reportado; en tanto que para la acreditación de los criterios de programación aportó la MIR 2019 del Pp F002, sin que estos elementos permitieran acreditar las acciones realizadas en cuanto al indicador “Porcentaje de hectáreas identificadas para proyectos turísticos”, ni la extensión de la superficie de la reserva Magbay, ni los elementos con base en los cuales determinó el número de hectáreas por identificar para proyectos turísticos, aspectos que mostraron deficiencias en la generación de información útil, confiable y oportuna respecto del cumplimiento de la meta, debido a las inconsistencias en la información reportada en el PASH, el Informe trimestral de actividades del FONATUR y la evidencia documental.

En atención de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el ente fiscalizado señaló que “la cifra correcta respecto del número de hectáreas con potencial turístico que el FONATUR identificó en la reserva Magbay, mediante el estudio elaborado en el Estado de Baja California Sur es de 1,262 ha”, cuya cifra se acredita con el “Plano de Zonificación Z1”, lo que denota que persisten las deficiencias en los sistemas que emplea para la generación de información con calidad, suficiente, útil, confiable y oportuna para la comprobación de las acciones que realiza; asimismo, reiteró que las metas “(...) se definen con base en el presupuesto del ejercicio fiscal (...). Asimismo, se consideraron las metas programadas para los ejercicios 2019 y 2020” y agregó que “de conformidad con lo establecido en el numeral 1.2, inciso 1 y 2, del Manual Único Sustantivo, en el que se identifica la asistencia técnica que brinda el FONATUR a Estados y Municipios (...), ha brindado asesoría en materia de planeación turística durante más de 15 años, cuyos registros se identifican desde 2007 hasta la actualidad (...)”.

Como evidencia, el Fondo proporcionó las MIR correspondiente al Pp F002 de ambos ejercicios, así como los documentos en formato ‘Metas Históricas Estudios Anexo 01’ y ‘Programa de Asistencia Técnica 2007-2021’, en las cuales se identificó que, en relación con el indicador “Porcentaje de hectáreas identificadas para proyectos turísticos”, presentaron los elementos relativos a la denominación, definición, método de cálculo, tipo de valor de la meta, unidad de medida, tipo de indicador, dimensión, frecuencia de medición y medios de verificación; en tanto que los documentos en Excel mostraron un cuadro con los estudios realizados anualmente durante 2012-2021 y un listado de los estudios efectuados entre 2007-2021 por entidad federativa, sin que se especifiquen las metas previstas para los ejercicios 2019 y 2020, ni aporten elementos técnicos que orienten la definición anual de las acciones por realizar, a efecto de dar cumplimiento a su atribución relativa a la identificación de reservas con potencial turístico, por lo que se considera que prevalece la falta de acreditación de los elementos con base en los cuales determina las acciones por realizar anualmente en cuanto a la identificación de hectáreas para proyectos turísticos y denota que su normativa interna carece de los aspectos que orienten la programación de las actividades en esta materia.

En lo referente a la incorporación de las áreas identificadas al portafolio de reserva territorial, el ente fiscalizado, por medio de la Dirección de Desarrollo, expresó que “en el Manual Único Sustantivo del FONATUR, apartado IV. Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, en la Política de generación de proyectos, adquisición, control, planeación, desarrollo de proyectos turísticos y elaboración de diagnósticos, planes estratégicos y proyectos ejecutivos, se señalan las definiciones del ‘portafolio de reservas territoriales’ y ‘reserva territorial’”; asimismo, el Fondo señaló que en el numeral 5.1.1 de la política se indica que “la Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico será la encargada de la generación de proyectos turísticos, mientras que la adquisición de las reservas territoriales corresponde a la Dirección de Gestión Estratégica y Enlace Institucional. Por otra parte, la Dirección de Desarrollo queda a cargo del control, la planeación y el desarrollo de los destinos turísticos” y proporcionó una presentación en formato Power Point que muestra las reservas territoriales propiedad del FONATUR con base en los archivos del área; que la Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico “(...) elaboró el estudio denominado

‘Identificación de Áreas para el aprovechamiento Turístico en el Estado de Baja California Sur’, mediante el cual se identificaron áreas territoriales susceptibles de ser aprovechadas turísticamente” y precisó que “los resultados del estudio (...) no han sido presentados al Comité para el Análisis, Evaluación y/o Creación de CIP, PTI y CTI, que conforme a su manual de operación tiene la facultad de analizar y proponer la conveniencia de la adquisición de reservas territoriales, con base en los resultados de los estudios de identificación de reservas territoriales presentados al Comité por la Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico”, sin que la Dirección de Gestión Estratégica y Enlace Institucional emitiera un pronunciamiento respecto del cumplimiento de sus competencias en cuanto a las reservas territoriales, ni se detallaran y justificaran documentalmente las causas por las que no se han presentado ante el Comité las hectáreas identificadas con el estudio de identificación elaborado para su integración al portafolio de reserva territorial y qué acciones prevé para que sean evaluadas y se determine si presentan condiciones de sustentabilidad para la posible adquisición como reserva territorial y desarrollo de proyectos, por lo que presentó deficiencias en la comprobación de lo establecido en su documento procedimental y su atribución de elaborar estudios para la identificación de reservas.

En atención de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el FONATUR informó que “los resultados del estudio denominado ‘Identificación de Áreas para el aprovechamiento Turístico en el Estado de Baja California Sur’ serán presentados al Comité para el Análisis, Evaluación y/o Creación de CIP, PTI y CTI, que conforme a su manual de operación tiene la facultad de: ‘analizar y proponer la conveniencia de la adquisición de reservas territoriales, con base en los resultados de los estudios de identificación de reservas territoriales presentados al Comité por la Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico’. Como evidencia remitió el Manual de Operación del Comité para el Análisis, Evaluación y/o Creación de CIP, PTI y CTI, con el cual se corroboró que la facultad citada corresponde al Comité y que éste sesiona únicamente previa convocatoria 3 días hábiles antes de una sesión ordinaria y 1 día hábil antes de una sesión extraordinaria, sin que comprobara los motivos por los que no ha convocado, ni presentado ante la instancia competente para que analice la viabilidad de integrar las hectáreas identificadas al portafolio de reserva territorial y qué acciones prevé para que sean evaluadas, por lo que la ASF considera que persisten las insuficiencias documentales en cuanto a las gestiones por efectuar.

Para corroborar la identificación de las hectáreas del Predio Magbay que el FONATUR informó como áreas territoriales susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos y el destino de estas zonas, se analizó el estudio de “Identificación de Áreas para el Aprovechamiento Turístico en el Estado de Baja California Sur”, con lo que se identificó que en el capítulo 2. Identificación de reservas territoriales, el ente fiscalizado presentó una matriz de ponderación mediante la cual evaluó las zonas en cuanto a la accesibilidad, cercanía a zona de servicios, existencia de infraestructura y la proximidad con algún área de conservación, con la finalidad de determinar la viabilidad de integrarlos a su portafolio de reservas territoriales.

Al respecto, la matriz de ponderación se integró por 6 segmentos, a los cuales se les asignó un porcentaje sobre el 100.0% que los predios pueden alcanzar, tales como: ubicación (25%), actividad turística (30%), medio natural (15%), infraestructura (15%), normatividad (5%) y áreas de protección ambiental (10%). Para determinar el porcentaje registrado por segmento, se definieron 36 variables acordes con la naturaleza del aspecto por evaluar, de las cuales el 11.1% (4) correspondió al segmento de ubicación, el 39.0% (14) al de actividad turística, el 19.4% (7) al de medio natural, el 13.9% (5) al de infraestructura, el 8.3% (3) al de normatividad y el 8.3% al de áreas de protección. Se estableció una escala de cero a tres para valorar en qué medida se presenta cada variable, donde cero es el menor grado de cumplimiento y tres el mayor grado de cumplimiento.

Asimismo, se identificó que el Fondo contó con un semáforo de ponderación que le permite determinar la viabilidad de los predios para integrarlos a su portafolio de reservas territoriales, como se muestra continuación:

SEMÁFORO DE PONDERACIÓN PARA DETERMINAR LA VIABILIDAD DE LAS ZONAS TERRITORIALES PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS, 2021

Categoría	Proyecto poco viable	Proyecto de viabilidad regular	Proyecto viable
Rango	De 0.0% a 33.0%	De 34.0% a 66%	De 67.0% a 100.0%

Con los resultados de la aplicación de la matriz de ponderación en 2021 para determinar qué zona es viable integrar al portafolio de reservas territoriales del FONATUR, con el propósito de desarrollar proyectos turísticos, se identificó que la reserva Magbay obtuvo un porcentaje del 72.7% con lo que, de conformidad con el semáforo de ponderación, se ubicó como “Proyecto viable”, por lo que se consideró adecuada para integrarla al portafolio para el desarrollo de proyecto; en tanto que las reservas Rinconada de Palmira y El Cardoncito registraron porcentajes del 51.7% y 46.9%, respectivamente, ubicándose en la categoría de “Proyecto de viabilidad regular”, y la zona territorial Paraíso Mar de Cortés obtuvo un 27.6% lo que colocó a la reserva como “Proyecto poco viable” para realizar proyectos.

Una vez determinado el potencial turístico de la reserva territorial Magbay, en el capítulo 3. Esquemas conceptuales de desarrollo, del estudio de identificación, se señaló que, mediante la contratación de servicios de cartografía, el FONATUR evaluó los predios para determinar el aprovechamiento en cuanto al tipo de suelo, con lo que se designó la zonificación primaria, se propusieron actividades conforme a ésta y, con ello, se determinó que de la extensión total de la reserva territorial Magbay equivalente a 5,450 ha, el 5.3% (290 ha) fue apta para el desarrollo de proyectos turísticos, por lo que con base en el tipo de zonificación y uso de suelo propuso seis proyectos en el área costera de Baja California Sur: 3.4% (10 ha) para un centro de interpretación ecológica; 8.3% (24 ha) para un santuario de la ballena gris; 5.5% (16 ha) para una ruta náutica; 20.7 (60 ha) para hospedaje baja densidad y sustentable; 8.3% (24 ha) para un museo viviente de aventura biodiversidad, y el 53.8% (156 ha) correspondiente a un circuito parque de aventura extrema.

Aunado a lo anterior, el FONATUR propuso la utilización del 100.0% de las 429 ha de la reserva El Cardoncito, cuya ponderación de la viabilidad para su incorporación al portafolio de reservas alcanzó el 46.9% que la ubicó en la categoría de “Proyecto de viabilidad regular”, a efecto de desarrollar dos proyectos: un campo de Golf y un parque de aventuras en las alturas, debido a que señaló que “(...) es apto para vivienda turística de baja densidad, equipamiento turístico de apoyo a la actividad, cercano al límite del centro de población de San José del Cabo. Como atractivos principales al terreno se localiza el centro urbano San José del Cabo, el corredor turístico de Los Cabos y diversas playas cercanas. Existe alta oferta de hospedaje y complementaria dentro del centro urbano y en las playas cercanas al terreno, actualmente las actividades principales se enfocan en el turismo de sol y playa, marinas y campos de golf de cercanas al terreno, existe el desarrollo de actividades culturales (...). El terreno presenta potencial para el incremento de los segmentos del turismo de naturaleza y segmentos emergentes, también cuenta con potencial para el desarrollo de vivienda turística y oferta de hospedaje con equipamiento e instalaciones de bajo impacto”, cuya evidencia consistió en una imagen del fragmento de la matriz de viabilidad que mostró la pertinencia de proponer el desarrollo de proyectos turísticos en la reserva El Cardoncito.

Con lo anterior, el total de hectáreas con potencial turístico que el FONATUR identificó para realizar proyectos turísticos fue de 719 ha, cifra que significó un cumplimiento del 71.9% respecto de la meta de identificar 1,000 ha en el indicador “Porcentaje de hectáreas identificadas para proyectos turísticos” y mostró una variación negativa del 36.1% (407 ha) en relación con las 1,126 ha registradas en el PASH y el Informe trimestral de actividades del FONATUR, octubre-diciembre 2021, y fue inferior en un 43.0% (543) respecto de las 1,262 ha que informó con base en el “Plano de Zonificación Z1”, aspectos que denotan inconsistencias entre la información reportada y la evidencia documental, sin que la entidad fiscalizada acreditara las causas que ocasionaron las diferencias registradas entre las cifras proporcionadas y los factores por los que la superficie de la reserva El Cardoncito no se incorporó en el resultado informado en el indicador para el ejercicio 2021, dado que se determinó con potencial turístico.

En atención de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el ente fiscalizado informó que “conforme a los resultados de la Matriz de Viabilidad de Predios, se concluye que el terreno denominado El Cardoncito es apto para vivienda turística de baja densidad, equipamiento turístico de apoyo a la actividad, cercano al límite del Centro de Población San José del Cabo. Sin embargo, la superficie de la reserva El Cardoncito no se incorporó en el resultado del parámetro relativo a la identificación de reservas, pues la reserva territorial del Predio Magbay cuenta con una mejor evaluación y, por ende, una mayor viabilidad para su desarrollo turístico en la matriz antes mencionada”. Como evidencia, el FONATUR proporcionó el Capítulo 2 del estudio de identificación, en el cual se presenta la valoración de los predios incluyendo la reserva el Cardoncito, sus características y la viabilidad de las actividades que son susceptibles de desarrollarse en la superficie, sin que se sustentara el establecimiento del criterio a partir del cual se determinó que no se incorporara la superficie de la reserva El Cardoncito en el resultado 2021 del indicador “Porcentaje de hectáreas identificadas para proyectos turísticos”, por lo que la ASF

considera que prevalecen las deficiencias documentales en cuanto a la acreditación de este aspecto y denota que su normativa interna carece de los elementos técnicos que orienten el reporte de las actividades realizadas en la materia.

Respecto del desarrollo de los proyectos turísticos propuestos por el Fondo en las áreas territoriales localizadas y determinadas con potencial turístico, se identificó que, con base en el procedimiento 6 “Procedimiento para la creación de centros integralmente planeados, proyectos turísticos integrales y centros turísticos sustentables”, del Manual Único Sustantivo del FONATUR IV. Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, proceden las fases II. adquisición, a cargo de la Dirección de Gestión Estratégica y Enlace Institucional para gestionar la adquisición de las reservas territoriales, lo que implica que será propiedad del FONATUR, y las etapas III. planeación y IV. Ejecución que corresponderán a la Dirección de Desarrollo para llevar el control, planeación y realización de los proyectos previstos con la oportunidad de la participación de la inversión privada mediante la figura de asociación público–privada (APP).

Por lo anterior, se concluyó que las pruebas que aportó el FONATUR demuestran que requiere fortalecer su normativa interna y los mecanismos para la generación de información y documentación con calidad, suficiente, útil, confiable y oportuna que le permitan acreditar el cumplimiento de su atribución en materia de identificación de reservas territoriales para localizar superficies de terreno susceptibles de ser adquiridas para el desarrollo de proyectos turísticos, debido a que, si bien, se verificó que, en 2021, elaboró el estudio denominado “Identificación de áreas para el aprovechamiento turístico en el Estado de Baja California Sur”, de conformidad con la meta del indicador “Porcentaje de estudios elaborados para la identificación de reserva territorial”, mediante el cual identificó cuatro reservas territoriales denominadas Paraíso, Mar de Cortés, Magbay, El Cardoncito, y Rinconada de Palmira, de cuya evaluación determinó un total de 719 ha identificadas con potencial turístico, de las cuales 290 hectáreas (ha) correspondieron a la reserva Magbay y 429 ha a la reserva El Cardoncito, pero se identificaron inconsistencias entre el resultado reportado en el PASH, el Informe trimestral de actividades del FONATUR, octubre-diciembre 2021 y la evidencia documental en cuanto al indicador “Porcentaje de hectáreas identificadas para proyectos turísticos”, aunado a que careció de la documentación relacionada con los criterios con base en los cuales definió las metas en materia de estudios para la identificación de reserva territorial y hectáreas identificadas, la extensión de la superficie de la reserva Magbay y las causas por las que no se han presentado ante la instancia competente las hectáreas identificadas para su incorporación en el portafolio de reservas territoriales, aspectos que limitaron que comprobara el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Turismo.

La recomendación relacionada con las áreas de oportunidad observadas en cuanto a los criterios mediante los cuales define las metas anuales de los indicadores “Porcentaje de estudios elaborados para la identificación de reserva territorial” y “Porcentaje de hectáreas identificadas para proyectos turísticos”, así como la determinación de reportar en el resultado del parámetro en materia de hectáreas identificadas únicamente la superficie evaluada con la mayor viabilidad para el desarrollo de proyectos turísticos, se presentan en

el resultado núm. 5 "Contribución al fomento de la inversión, promoción de nuevos proyectos turísticos y a la diversificación de los destinos" del presente informe.

2021-3-21W3N-07-0120-07-002 **Recomendación**

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, en ejercicios fiscales siguientes, incluya en su programación la elaboración de estudios para la identificación de reserva territorial e identificación de hectáreas susceptibles de ser aprovechadas en proyectos turísticos en destinos distintos de sol y playa; plantee y formalice un programa de trabajo con actividades específicas, responsables y fechas previstas para la convocatoria del "Comité para el Análisis, Evaluación y/o Creación de CIP, PTI y CTI" y presentación ante esta instancia de las hectáreas identificadas mediante el estudio denominado "Identificación de Áreas para el aprovechamiento Turístico en el Estado de Baja California Sur" para la evaluación de su integración al portafolio de reserva territorial, y refuerce los sistemas que emplea para la generación de información con calidad, suficiente, útil, confiable y oportuna para la comprobación de las acciones que realiza en cumplimiento de sus atribuciones en materia de la identificación de reservas territoriales con potencial turístico, conforme a lo establecido en los artículos 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 44, fracción I, de la Ley General de Turismo, y segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta "Información y Comunicación", párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas que emprenderá para corregir las insuficiencias detectadas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 5 - Acción 2021-3-21W3N-07-0120-07-005

3. Estrategias para la comercialización

La identificación, autorización y ejecución de estrategias de comercialización para promover los bienes inmuebles disponibles para su comercialización y para vender los bienes inmuebles y proyectos existentes en los Centros Integralmente Planeados (CIP) y los Proyectos Turísticos Integrales (PTI) permite al FONATUR disponer de recursos propios para el cumplimiento de sus objetivos y para fomentar la inversión en los destinos turísticos.

El resultado se presenta en los cuatro apartados siguientes: a) bienes inmuebles disponibles para su comercialización, b) elaboración e implementación de las estrategias de

comercialización, c) Superficie comercializada y recursos obtenidos por concepto de venta y d) comportamiento histórico de la comercialización de los bienes inmuebles del FONATUR.

a) Bienes inmuebles disponibles para su comercialización

El FONATUR informó que, para 2021, dispuso de 1,076 predios disponibles para comercializarse en los CIP y PTI a su cargo equivalentes a 3,106,592.2 metros cuadrados (m²).

En 2021, el 100.0% (3,106,592.24 m²) de los inmuebles del FONATUR disponibles para venta se ubicaron en zonas costeras con destinos turísticos de sol y playa, de los cuales se destacan los CIP Huatulco e Ixtapa que en conjunto representaron el 69.6% (2,162,022.52 m²) de la superficie total susceptible a comercializarse. Como evidencia de los predios y la superficie dispuesta para la venta en 2021, el FONATUR proporcionó el “Inventario comercial disponible”, con corte al 8 de enero de 2021, en el cual se cuantificó la disponibilidad a diciembre y se muestran los inmuebles dispuestos para su comercialización; en tanto que sobre la situación de los PTI Litibú y Espíritu Santo explicó que en el primero “(...) la Dirección de Desarrollo informó a la Dirección de Comercialización el Plan Maestro que el PTI se encontraba en un proceso de modificación, por lo que algunos lotes serían modificados. Con fecha del 2 de junio de 2021, se recibe por parte de la Dirección de Desarrollo, la solicitud de baja de 16 lotes del PTI Litibú, aunado a ello, se reitera el proceso de modificación en el que se encuentra el plan. Actualmente, no se cuenta con una resolución por parte de la Dirección de Desarrollo respecto a la disponibilidad de los lotes dentro del PTI”, mientras que para el segundo precisó que “(...) no se cuenta con registros de alta por parte de la Dirección de Desarrollo, por lo que no se cuenta con ningún lote disponible en el inventario comercializable”, cuyo soporte documental consistió en el oficio mediante el cual se hace de conocimiento la situación del PTI Litibú, aspectos que permitieron corroborar el cumplimiento de lo establecido en su documento de programación institucional.

Del total de la superficie disponible para comercializarse, el FONATUR proporcionó en formato Excel y PDF el “Listado de lotes programados para el ajuste de la meta anual 2021”, en el que informó que para ese año programó la venta de 326,626.72 m² con un monto previsto de 774,375.2 miles de pesos (mdp) para el ejercicio 2021, cuya meta se modificó en el transcurso del año a 676,180.27 m² equivalente a 460,680.4 mdp.

En 2021, la meta anual modificada de la superficie por comercializarse representó el 21.8% (676,180.27 m²) respecto del total de los bienes del inventario susceptible de comercializarse en ese año que fue de 3,106,592.24 m²; asimismo, se identificó que la meta modificada en términos de la superficie prevista para venta mostró una variación superior del 107.0% (349,553.55 m²) respecto de la meta inicial y una reducción del 40.5% (313,694.8 mdp) en cuanto al monto estimado por obtener, lo que denota que el FONATUR programó la venta de una superficie mayor de bienes inmuebles por un monto menor, cuyo destino y uso no está determinado, debido a que el Fondo explicó que “(...) no se identifica de forma precisa, ya que se utilizan de forma general para financiar la operación del FONATUR”. La

revisión de lo relativo al uso y destino de los recursos obtenidos por concepto de ventas se detalla en el análisis realizado en el resultado núm. 6 “Economía del ejercicio del presupuesto”, del presente informe.

Respecto de los criterios con base en los cuales se programó la meta para 2021 y las causas por las que se ajustó la meta aprobada, el FONATUR señaló que “la meta anual atiende a la estrategia comercial, conformada por la demanda e interés por parte de los inversionistas en cada CIP y PTI del FONDO (...). Resultado de lo anterior, se deben programar los lotes que cuentan con interés de adquisición por parte de los inversionistas, (...) en el transcurso del ejercicio se reciben nuevas intenciones de compra por parte de inversionistas y existe la posibilidad de que se requieran actualizaciones (...) para los lotes que tengan mayor demanda en los CIP y PTI del Fondo”; en tanto que sobre la modificación precisó que “aunque un lote posea una superficie mayor, este puede tener un valor inferior comparado con otro lote con mayor plusvalía y valor del terreno, debido a esto, en el ajuste de meta realizado en el ejercicio 2021, se contempló la venta de terrenos en breña estratégicos, mismos que carecen de servicios e infraestructura, lo que impacta directamente al precio del terreno, siendo más bajo que los lotes que sí cuentan con todas esas características. Aunado a lo anterior, el ajuste de la meta se realizó como resultado de la pandemia, ya que algunos inversionistas no estuvieran en la posibilidad de invertir en la adquisición de bienes inmuebles propiedad del FONDO (...)”, cuyos aspectos se acreditaron con la Estrategia Comercial 2021 que muestra los factores que se consideran para la integración de la meta, los lotes inicialmente previstos para la comercialización en 2021 y los predios programados para el ajuste de la meta anual 2021, con lo que el Fondo favoreció el cumplimiento de lo establecido en su documento de programación institucional en cuanto a la implementación de la estrategia de venta, el programa anual y las acciones necesarias para comercializar los productos del FONATUR.

En cuanto al Programa Anual de Ventas de los Inmuebles por CIP establecido dentro del Programa Operativo Anual (POA), el FONATUR precisó que “(...) no se utiliza el término Programa Operativo Anual de Trabajo (POA), sino Programa Anual de Trabajo, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, párrafos primero y segundo, del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales vigente en 2021” y mediante nota de la Subdirección de Recursos Financieros agregó que “el Programa Operativo Anual al que se refiere el requerimiento está establecido en el apartado 1.4.2, numeral 2, del Manual de Organización del FONATUR vigente, como una de las funciones de la Gerencia de Nuevos Proyectos e Inventarios, por lo que se considera pertinente que sea esa área la que se pronuncie respecto de qué documento es el que sustituye al POA solicitado por la ASF”, sin que la entidad fiscalizada aportara el Programa Anual de Ventas de los Inmuebles por CIP establecido dentro del Programa Operativo Anual (POA), ni se explicara y acreditara el documento que sustituyó al POA, factores que mostraron desactualización en su marco normativo, ya que en su Manual de Organización la atribución aun menciona el POA.

En atención de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el Fondo proporcionó el Programa Anual de Trabajo 2021 del FONATUR formalizado en el que se identificaron acciones, indicadores y metas 2021 en alineación con los objetivos del PND

2019-2024, el PROSECTUR 2020-2024 y el Programa Institucional 2020-2024 del FONATUR, entre los que se destacan actividades asociadas a la venta de inmuebles, tales como solicitar altas de inventario, actualizar el programa de avalúos, analizar propuestas de ofertas, ejecutar la Estrategia Anual de Promoción y Publicidad para fomentar la comercialización; elaborar la estrategia comercial y el programa de ventas, dar obligaciones a las obligaciones contractuales, promover la escrituración de inmuebles vendidos o transferidos, dirigir las estrategias de seguimiento de las obligaciones contractuales, regularizar las obligaciones de compraventa y vigilar los avances de proyectos arquitectónicos, sin que se integrara un Programa Anual de Ventas de los Inmuebles por CIP, de conformidad con la atribución establecida en el Manual de Organización de la entidad.

Por lo que corresponde a la actualización de su Manual de Organización, de manera que sea congruente con la normativa que regula la operación de las entidades paraestatales, particularmente en lo relativo al Programa Anual de Trabajo en el que se incorpore el Programa Anual de Ventas de inmuebles, el FONATUR señaló que actualmente se realizan las modificaciones en el Manual de Organización y el Manual Único Sustantivo del FONATUR, para cuya atención y seguimiento, a solicitud de la Dirección de Administración y Finanzas mediante oficio del 19 de agosto de 2022, se designó a un servidor público con capacidad para la toma de decisiones en las reuniones que participará; asimismo, proporcionó dos minutas de trabajo con fechas del 10 de agosto y 15 de agosto de 2022, sin que se aportara documentación que muestre las actividades previstas y realizadas, así como las fechas compromiso para concluir la actualización y, con ello, garantizar que se incorporarán estos elementos normativos en materia de comercialización, por lo que la ASF considera que persisten las deficiencias del FONATUR en cuanto a la comprobación del Programa Anual de Ventas incorporado en el POA, así como en las acciones que prevé para actualizar su normativa.

b) Identificación, autorización e implementación de las estrategias de comercialización

En lo relativo al proceso de identificación y autorización de las estrategias de comercialización, el FONATUR proporcionó el “Manual único sustantivo del FONATUR, VII. Dirección de Comercialización”, vigente en 2021, en el que se identificó que “las actividades del programa anual de promoción y publicidad deberán apegarse al Acuerdo que emita la Secretaría de Gobernación, por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio o ejercicios fiscales de que se trate (...)”; que “la Dirección de Comercialización se encargará de elaborar la estrategia de mercadotecnia y el programa anual de promoción y publicidad”, y que “la Dirección de Comercialización elaborará las estrategias de comercialización de los distintos bienes inmuebles de acuerdo con sus características (...)”, lo que denota que la entidad fiscalizada dispuso de elementos de control que normen la identificación, elaboración y autorización de las estrategias de comercialización de los bienes inmuebles de los CIP y PTI a cargo del FONATUR.

En cuanto a las acciones realizadas en 2021 para la identificación, elaboración y autorización de las estrategias de comercialización de los bienes inmuebles de los CIP y PTI a cargo del FONATUR, la entidad fiscalizada proporcionó los Lineamientos generales para el registro y autorización de las Estrategias y Programas de Comunicación Social y de Promoción y Publicidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2021, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2021, un documento sobre suficiencia presupuestaria y la autorización de la Estrategia y Programa Anual de Promoción y Publicidad por parte de la SEGOB, de cuya revisión se identificó que establecen los términos para que esa dependencia apruebe las campañas de comunicación social y de promoción y publicidad que las dependencias y entidades elaboren para la venta de productos o servicios que generen algún ingreso para el Estado, sin que aportaran elementos respecto de las actividades que realizó la Dirección de Comercialización para identificar, elaborar y autorizar las estrategias para la venta y promoción de inmuebles programadas para el ejercicio 2021.

En cuanto a la implementación de las estrategias de comercialización, se identificó que en la MIR 2021 del Pp F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico” reportada en el PASH, el FONATUR estableció el indicador de nivel Actividad siguiente:

Objetivo	Nombre del indicador	Definición	Método de cálculo	Meta	
				(%)	Nominal
Identificación de estrategias para la comercialización de bienes inmuebles.	Porcentaje de estrategias de comercialización implementadas.	Mide el avance en el cumplimiento de las estrategias de comercialización para la venta de terrenos en los desarrollos turísticos del FONATUR programadas en el año.	(Estrategias de comercialización para la venta de terrenos ejecutadas/ Estrategias de comercialización programadas) X 100	100.0	25

La entidad fiscalizada informó que, en 2021, alcanzó un cumplimiento del 100.0% al implementar las 25 estrategias previstas para la comercialización de bienes inmuebles, cuyo efecto se reflejó en los aspectos siguientes:

- permitió la autorización y ejercicio de 9.2 millones de pesos para ejecutar la estrategia de promoción y publicidad para el FONATUR;
- la campaña de promoción y difusión al proyecto FONATUR-Tren Maya generó 6,460 impactos de spot en radio, lo que contribuyó a lo siguiente:
- posicionamiento del proyecto en el sureste mexicano;
- durante la segunda edición del Tianguis Turístico Digital se lograron 36 citas de negocios;

- el monitoreo diario de medios apoyó áreas sustantivas del FONATUR para la toma de decisiones y para generar estrategias de comunicación, misma que constituye una herramienta de información en tiempo real de lo que sucede en el sector;
- se logró la reactivación de la comunicación en las redes sociales del FONATUR mediante la generación de contenidos semanales;
- se obtuvo la autorización para la difusión de la Campaña de Promoción y Fomento a la Inversión de los Desarrollos de FONATUR, con vigencia del 2 de agosto al 31 de octubre de 2021;
- el webinar realizado para promover la oferta inmobiliaria en el CIP de Loreto, B.C.S. logró más de 700 suscripciones y una presencia de alrededor de 80 usuarios;
- el segundo webinar dedicado a la oferta inmobiliaria del CIP de Ixtapa logró más de 240 inscripciones y una presencia de alrededor de 42 usuarios;
- el tercer webinar dedicado a la oferta inmobiliaria del CIP de Huatulco logró más de 260 inscripciones y una presencia de alrededor de 35 usuarios;
- el cuarto webinar dedicado a la Unidades de Negocio del FONATUR alcanzó una audiencia promedio de 36 participantes conectados durante la transmisión del evento;
- el quinto webinar dedicado a la temática ¿Qué tipo de proyectos puedo desarrollar con FONATUR? alcanzó una audiencia promedio de 38 participantes conectados durante la transmisión del evento;
- la liberación del sitio web de comercialización del FONATUR comenzó a generar tráfico como herramienta para promover y fomentar la oferta inmobiliaria en los diferentes desarrollos turístico del Fondo;
- los portafolios de brochures con booklets dedicados a los diferentes desarrollos del FONATUR se difundieron entre las diferentes áreas de la institución y sus oficinas de representación en el país, a fin de servir como vínculo de comercialización entre los inversionistas interesados,
- y los resultados de la evaluación post-test de campaña retroalimentaron la estrategia y el programa anual de promoción para 2022.

Como evidencia de las estrategias efectuadas el FONATUR proporcionó documentación relacionada, en la que se identificó que, en 2021, las acciones de comercialización se orientaron a difundir el proyecto del Tren Maya, las unidades de negocio del Fondo y la oferta inmobiliaria en los CIP Loreto, Ixtapa y Huatulco; la participación en el Tianguis Turístico Digital 2021 con difusión de la oferta del inventario de lotes disponibles para su comercialización para obtener citas de negocios; la generación de contenido gráfico para los

webinarios de promoción y para las redes sociales, y la autorización del Programa Anual de Promoción y Publicidad del FONATUR, así como la validación de estrategias y campañas de promoción, cuya documentación acreditó el 44.0% (11) de las 25 actividades previstas para el ejercicio 2021; en tanto que para el 56.0% (14) restante, la documentación no justificó su implementación en los términos en los que se plantearon, entre éstas se destaca la identificación de cinco acciones que denotan que no corresponden a estrategias en sí, sino a etapas del proceso de autorización.

En cuanto a los efectos que informó que se generaron con la implementación de las acciones de comercialización, el FONATUR proporcionó documentación que acreditó el 35.7% (5) de los 14 aspectos que informó que se vieron favorecidos, sin que comprobara el 64.3% (9) restante relativo a la autorización de 9.2 millones de pesos para la estrategia de promoción y publicidad para el FONATUR, de los cuales se han ejercido 3.0 millones de pesos; los resultados y mejoras del monitoreo diario de la información en medios de comunicación sobre la actividad del FONATUR y del sector turismo para la toma de decisiones y estrategias de comunicación como herramienta de información en tiempo real de lo que sucede en el sector; la reactivación de la comunicación en las redes sociales del FONATUR con la generación de contenidos semanales; la realización y registro de suscripciones y asistentes a los cinco webinarios previstos; la liberación del sitio web de comercialización del FONATUR como mecanismo para promover y fomentar la oferta inmobiliaria en los diferentes desarrollos turísticos del FONATUR; la difusión de los portafolios de brochures con booklets dedicados a los diferentes desarrollos del FONATUR como vínculo de comercialización entre los inversionistas interesados; y la retroalimentación de la estrategia y programa anual de promoción del FONATUR 2022 como resultado de la evaluación post-test de campaña.

En atención de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, el Fondo proporcionó documentación comprobatoria de nueve estrategias de comercialización relativas a la difusión en radio del proyecto del Tren Maya, monitoreo diario de la información en medios de comunicación sobre la actividad del FONATUR y del sector turismo; generación de contenidos en redes sociales institucionales; difusión pre-evento de cinco webinar relacionados con la oferta inmobiliaria en los centros turísticos de Loreto, Ixtapa, Huatulco, unidades de negocio, e implementación y mantenimiento del sitio web de comercialización, lo que en conjunto con las 11 estrategias acreditadas previamente representa la comprobación del 80.0% (20) de las 25 estrategias reportadas durante el ejercicio 2021, sin que se pronunciara respecto del 20.0% (5) restante, ni sobre la justificación del 64.3% (9) de los efectos que estas acciones generaron.

Lo anterior reveló que el FONATUR presentó deficiencias en la acreditación de la implementación de la totalidad de las estrategias de comercialización y de los efectos que la entidad indicó que estas acciones generaron, lo que limitó que comprobara el cumplimiento del indicador “Porcentaje de estrategias de comercialización implementadas” establecido en la MIR 2021 del Pp F002.

c) Superficie comercializada y recursos obtenidos por concepto de venta

Con base en la programación de metas de comercialización de los bienes inmuebles del FONATUR, se identificó que, para 2021, el Fondo previó la venta de una superficie de 676,180.27 m² y obtener por ello un monto de 460,680.4 mdp. Al respecto, la entidad fiscalizada informó que realizó la venta de 76 lotes con lo que logró la comercialización de 221,018.18 m², cifra que representó el 32.7% respecto de la meta de 676,180.27 m², con lo que obtuvo 255,275.7 mdp, lo que significó el 55.4% en relación con lo previsto, que de acuerdo con el Fondo “se debió a la situación que prevalece en el país por la contingencia sanitaria por COVID-19 que mantiene a los posibles compradores con reserva de poder invertir ante la imposibilidad de contar con los materiales y mano de obra necesarios y suficiente que den cumplimiento a los plazos establecidos de construcción, así como el lento flujo económico de sus inversiones, por lo que no se logró el nivel de ingresos estimados por venta de lotes, lo que repercute en la disponibilidad de recursos propios para el cumplimiento de los objetivos del Fondo” y agregó que “(...) debido a la contingencia sanitaria ocurrida por el SARS-Cov-2 (COVID-19), misma que impactó la economía del país durante el año 2021, no se logró alcanzar la meta programada por causas ajenas al FONATUR, ya que la entidad mantuvo de manera constate la operación”.

Como evidencia de las ventas realizadas en 2021, el ente fiscalizado proporcionó el documento “Listado total de ventas 2021” en el que se presentó la denominación, ubicación, fecha y precio final de los lotes comercializados por un monto reportado de 255,275.7 y remitió copia digital del reporte mensual de ventas y la relación de operaciones, emitidos por la Subdirección de Ventas, adscrita a la Dirección de Comercialización, de cuya revisión, si bien, se constató la comercialización de 76 lotes, se detectaron inconsistencias entre el listado y el soporte documental, debido a la diferencia en el importe de ventas por 258,133.2, cifra que representó una diferencia superior de superior de 2,857.5 mdp, correspondiente al lote 2 del CIP Huatulco, con fecha de venta del 4 de agosto de 2021; a la ubicación distinta de dos lotes; la fecha de venta de 9 predios, y el precio que se reportó como final para 17 lotes, aun cuando en la documentación se registraron como enganches, aspectos que mostraron deficiencias en la acreditación del cumplimiento de sus atribuciones.

Respecto de los riesgos que representó en el cumplimiento de los objetivos del Fondo no obtener la totalidad de los recursos previstos para 2021 por la venta de inmuebles, la entidad fiscalizada indicó, acerca de la superficie que no logró desplazarse, que “significa que esta superficie aún se encuentra en el inventario de lotes disponibles para venta, por lo que el FONATUR continuará pagando contribuciones, impuestos y mantenimiento de estos lotes” y reiteró, en cuanto a los recursos, que “no se logró el nivel de ingresos estimados por venta de lotes, lo que repercute en la disponibilidad de recursos propios para el cumplimiento de los objetivos del Fondo”, sin que emitiera un pronunciamiento relacionado con los riesgos que esta situación implica en sus objetivos y qué compromisos institucionales se ven perjudicados, pero que denota que deberá destinar recursos de otros rubros para solventar lo relativo al pago de las contribuciones por la superficie no comercializada conforme a lo programado y podría tener un efecto significativo sobre la

consecución de sus objetivos institucionales, situación que mostró que no prevé los factores que pudieran obstaculizar el logro de sus compromisos.

En atención de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el Fondo proporcionó los documentos “Metas de venta de lotes 2021”; “Estrategia de ventas 2021” y “Reporte de ventas 2021”, en los cuales se muestran las cifras previstas por obtener como resultado de la comercialización de inmuebles, el listado de bienes inmuebles programados para venta luego del ajuste de la meta y el listado de las operaciones y lotes vendidos en 2021, sin que estos aportaran información adicional para aclarar las inconsistencias detectadas en el “Listado total de ventas 2021”, por lo que la ASF considera que prevalecen las deficiencias en la acreditación del cumplimiento de sus acciones.

Adicionalmente, el ente fiscalizado remitió copia de un cuadro elaborado por la Gerencia de Promoción y Fomento de la Inversión que muestra un análisis de las áreas de oportunidad en materia de comercialización de bienes inmuebles identificadas por la ASF, las propuestas y los medios para atenderlas en los ejercicios subsecuentes, a efecto de diseñar y programar estrategias efectivas de comercialización para la promoción de la oferta inmobiliaria y venta de los bienes inmuebles y proyectos existentes en los Centros Integralmente Planeados y los Proyectos Turísticos Integrales a su cargo; establecer mecanismos para el cumplimiento de su atribución en materia de comercialización de bienes inmuebles en los Centros Integralmente Planeados y los Proyectos Turísticos Integrales en situaciones de contingencia como la ocurrida por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), e instrumentar esquemas de generación de información útil, confiable y oportuna que sustente el cumplimiento de sus acciones, sin que establezca las actividades específicas por realizar, a los responsables de ejecutarlas y las fechas compromiso para cumplirlas, por lo que se considera pertinente que el FONATUR diseñe y formalice un programa de trabajo para la coordinación y seguimiento de las medidas que propone, a efecto de garantizar el diseño de estrategias de comercialización que no representen actividades administrativas y le permitan obtener los recursos previstos para el cumplimiento de sus objetivos; asegurar la continuidad de sus operaciones en situaciones emergentes, y para disponer de los elementos documentales que sustenten el cumplimiento de las estrategias implementadas, las ventas de inmuebles efectuadas, los montos obtenidos, los efectos que estas actividades generan y los riesgos que representa en sus objetivos institucionales no obtener la totalidad de los recursos previstos por la venta de inmuebles y las medidas para mitigarlos.

d) Comportamiento histórico de la comercialización de los bienes inmuebles del FONATUR

En cuanto al comportamiento de la comercialización de los bienes inmuebles del FONATUR durante el periodo 2018-2021, se identificó que la extensión de superficie vendida mostró una tasa media de crecimiento anual del 88.4% al pasar de 33,027.29 metros cuadrados (m²) a 221,018.18 m²; en tanto que el monto de los recursos obtenidos registró un crecimiento medio por año del 80.1% al pasar de 43,677.0 miles de pesos (mdp) a 255,275.7 mdp, lo que denota que las estrategias de comercialización implementadas por el FONATUR han favorecido la obtención de recursos.

Por lo anterior, se concluyó que la documentación proporcionada denota que el FONATUR requiere fortalecer el diseño y programación de sus acciones relacionadas con la identificación, autorización y ejecución de estrategias de comercialización respecto de la oferta inmobiliaria y la venta de bienes inmuebles y proyectos existentes en los CIP y los PTI a su cargo, de manera que le permita disponer de recursos suficientes para el cumplimiento de sus objetivos, debido a que, si bien, para el ejercicio 2021 acreditó el inventario de bienes disponibles para su venta, las metas de la superficie por vender y los montos por obtener, los criterios con base en los cuales se programó lo previsto para estos conceptos y registró un cumplimiento del 100.0% en cuanto a la implementación de las 25 estrategias programadas, se identificaron deficiencias en cinco de ellas al corresponder a etapas del proceso de autorización más que a estrategias en sí, aunado a que con la venta realizada de 76 lotes no logró obtener los recursos previstos, situación que atribuyó a la contingencia sanitaria por COVID-19 que generó incertidumbre en las inversiones; asimismo, la entidad fiscalizada mostró desactualización en su normativa y deficiencias en la comprobación de las acciones realizadas en materia de comercialización de los bienes inmuebles del Fondo, contrario a lo establecido en el Programa Institucional 2020-2024 del FONATUR y el Manual de Organización de FONATUR.

La recomendación relacionada con las áreas de oportunidad en cuanto al Programa Anual de Ventas, la actualización de su Manual de Organización y el Manual Único Sustantivo del FONATUR, VII. Dirección de Comercialización, se encuentra en el resultado núm. 5 “Contribución al fomento de la inversión, promoción de nuevos proyectos turísticos y a la diversificación de los destinos”; en tanto que la recomendación referente al uso y destino para los recursos por obtener como resultado de la comercialización de bienes inmuebles disponibles en los CIP y PTI se encuentra en el resultado núm. 6 “Economía del ejercicio del presupuesto” del presente informe.

2021-3-21W3N-07-0120-07-003 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo defina un programa de trabajo que muestre las actividades por realizar, a los responsables de ejecutarlas y las fechas compromiso para diseñar, programar e implementar, en ejercicios fiscales siguientes, estrategias efectivas de comercialización para la promoción de la oferta inmobiliaria y venta de los bienes inmuebles y proyectos existentes en los Centros Integralmente Planeados y los Proyectos Turísticos Integrales a su cargo para disponer de los recursos suficientes para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, difundir los destinos, unidades de negocio, productos y servicios del FONATUR, para fomentar la inversión en estos destinos turísticos; analice la viabilidad de establecer mecanismos para el cumplimiento de su atribución en materia de comercialización de bienes inmuebles en los Centros Integralmente Planeados y los Proyectos Turísticos Integrales en situaciones de contingencia como la ocurrida por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), y establezca mecanismos para la generación de información útil, confiable y oportuna que sustente el cumplimiento de las estrategias realizadas, las ventas de inmuebles efectuadas, los montos obtenidos, los efectos que estas actividades generan y los riesgos que representa en el cumplimiento de los objetivos institucionales del Fondo no obtener la totalidad de los recursos previstos por la venta de inmuebles, de

conformidad con lo establecido en los artículos 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta "Información y Comunicación", párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y en las estrategias prioritarias 3.1. "Identificar bienes inmuebles susceptibles a ser comercializados para integrarlos en el inventario de terrenos del FONATUR" y 3.4. "Implementar la estrategia de venta, el programa anual y las acciones necesarias para comercializar los productos del FONATUR", del objetivo 3 "Fomentar la inversión privada en el sector turístico nacional", del Programa Institucional 2020-2024 del FONATUR, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas que emprenderá para corregir las deficiencias observadas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 5 - Acción 2021-3-21W3N-07-0120-07-005

Resultado 6 - Acción 2021-3-21W3N-07-0120-07-008

4. Elementos proporcionados a las entidades federativas para el fomento de la inversión turística

Proporcionar elementos de fomento como son los servicios de asesoría y calificación de proyectos, y elaboración de estudios de planeación turística permite apoyar al inversionista para la adecuada integración de su plan de negocios; evaluar el proyecto turístico con el objeto de que las o los inversionistas puedan acceder a las diversas fuentes de recursos económicos y así incentivar la participación de las instituciones en el otorgamiento de apoyos financieros a la empresa turística y reducir el riesgo del sector, y analizar la situación y requerimientos de destinos, sitios y regiones para establecer las estrategias para el desarrollo sustentable turístico, con un enfoque integral y de largo plazo, contemplando aspectos urbanos, ambientales y sociales, a efecto de incrementar el potencial de inversión turística.

El resultado se desarrolla en los cuatro apartados siguientes: a) asesoría de proyectos, b) calificación de proyectos, c) estudios de planeación turística y d) entidades federativas con elementos para fomentar la inversión en el sector turístico.

a) Asesoría de proyectos

De acuerdo con el Manual Único Sustantivo del FONATUR, IV. Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, vigente en 2021, la asesoría de proyectos se define como el “servicio sin costo que consiste en el apoyo especializado para integrar o realinear un proyecto de inversión turística, en los aspectos técnicos, de mercado, de comercialización y financieros con la finalidad de determinar su viabilidad”.

El Fondo contó con el Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos (PACP), con el objetivo de apoyar a inversionistas, MIPYMES y grupos sociales, denominados promoventes, en la planeación y desarrollo de proyectos turísticos exitosos, mediante los servicios de asesoría, calificación de proyectos y talleres de orientación, difusión y capacitación, donde estos últimos se enfocaron a la promoción de los servicios, se capacita en la metodología para la formulación de proyectos y se fortalecen capacidades de emprendedores locales, y se precisó que para ingresar al programa se deberá presentar solicitud firmada por el inversionista o promotor del proyecto, así como la información del proyecto.

Asimismo, con la revisión del sitio del FONATUR, particularmente en lo relativo al Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos disponible en la dirección electrónica <https://www.gob.mx/fonatur/acciones-y-programas/programa-de-asesoria-y-calificacion-de-proyectos>, la entidad fiscalizada precisó que “la asesoría emplea la metodología desarrollada por el FONATUR para la adecuada integración de un plan de negocios e incorpora la información de los siguientes aspectos: clúster; mercado; técnico–arquitectónico; operación y comercialización, y financiero. (...) La asesoría no contempla la investigación de campo”.

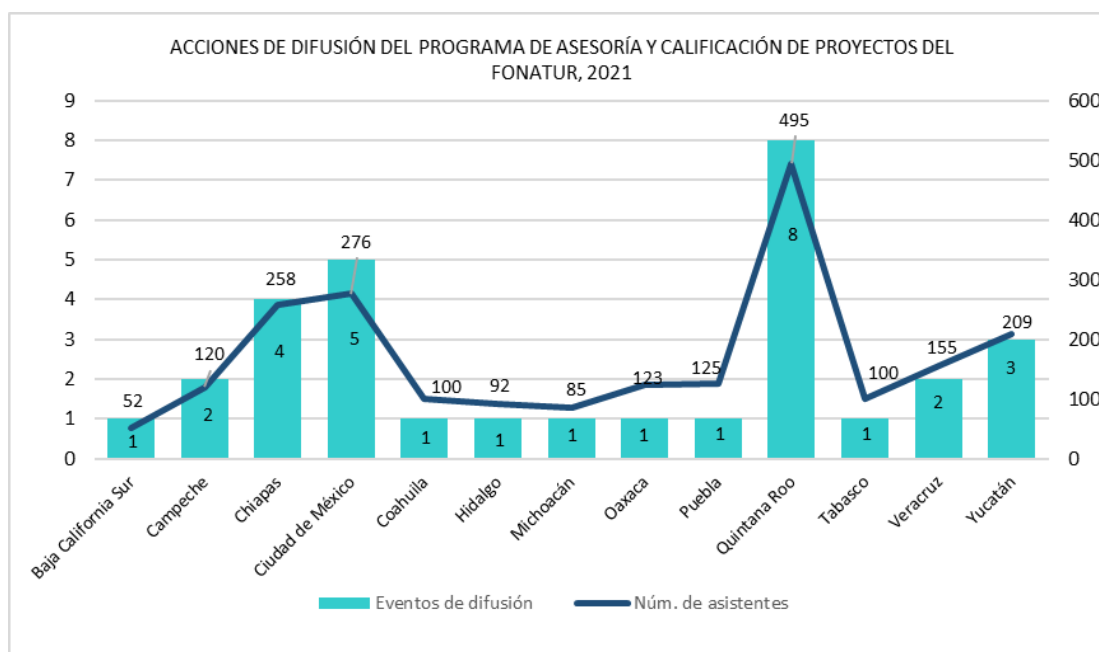
Para medir el desempeño del FONATUR en cuanto a sus atribuciones relativas a dirigir y difundir el Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos en diversos foros, la entidad fiscalizada integró en el nivel de Actividad de la MIR 2021 del Pp F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico”, registrada en el PASH, el indicador que se muestra a continuación:

Objetivo	Nombre del indicador	Definición	Método de cálculo	Meta	
				(%)	Nominal
Difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos.	Porcentaje de reuniones, talleres o cursos de capacitación impartidos para la Difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos.	Mide el porcentaje de las reuniones, talleres o cursos de capacitación impartidos para la Difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos con el propósito de generar interés en los inversionistas, empresarios, MIPYMES y grupos sociales vulnerables para la correcta integración de sus planes de negocios.	(Número de reuniones, talleres o cursos de capacitación impartidos para la Difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos / Número de reuniones, talleres o cursos de capacitación programados para la Difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos) x 100	100.0	30

La entidad fiscalizada informó que, en 2021, alcanzó un cumplimiento del 103.3% al realizar 31 eventos de difusión de los 30 previstos para la comercialización de bienes inmuebles, debido a que indicó que con “(...) la participación del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos en los Talleres de Planeación para la elaboración de los Programas de Desarrollo Turístico del Municipio de Palenque, en Chiapas; Ruta Río Hondo y Maya Ka’an, en Quintana Roo; Localidades Costeras con Potencial para el Turismo Náutico en Yucatán; Programa de Desarrollo Turístico de la Zona de Influencia de la Estación del Tren Maya en Tulum en el Estado de Quintana Roo; Evaluación del potencial turístico del Corredor Ecoturístico Escarcega, Champotón, y Metodología para la formulación y evaluación de proyectos turísticos, en el marco del Taller de Identificación de Productos Turísticos en los municipios (ambos talleres en el estado de Campeche); así como la participación con SECTUR y la banca de desarrollo en los Talleres de Orientación sobre Fuentes de Financiamiento, Inversión y Proveeduría a Empresas Turísticas, se contó con la participación de un total de 2,190 asistentes en 13 entidades federativas del país, estas son: Baja California Sur (1), Campeche (2), Chiapas (4), Ciudad de México (5), Coahuila (1), Hidalgo (1), Michoacán (1), Oaxaca (1), Puebla (1), Quintana Roo (8), Tabasco (1), Veracruz (2) y Yucatán (3)”.

Asimismo, el Fondo señaló que la promoción de los servicios del programa “resulta en que los micro, pequeños y medianos empresarios e inversionistas del país conozcan los servicios que ofrece el Programa; lo que implica un incremento en las inversiones potenciales en el sector turístico en toda la República Mexicana”.

Como evidencia de las acciones de difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos que realizó en 2021, el FONATUR proporcionó los 31 reportes de difusión correspondientes a las 13 entidades federativas, en los cuales se identificó que se realizaron entre febrero y diciembre con la asistencia de 2,190 personas, e incluyeron los datos de los eventos, tales como: la descripción, horario, duración, nombres de los representantes del Fondo, del estado y municipios, el total de asistentes, anexos fotográficos y como resultados esperados la posibilidad de recibir solicitudes de asesoría. Por entidad federativa, los reportes permitieron identificar que la difusión del programa se concentró en Quintana Roo, Ciudad de México y Chiapas, como se muestra a continuación:



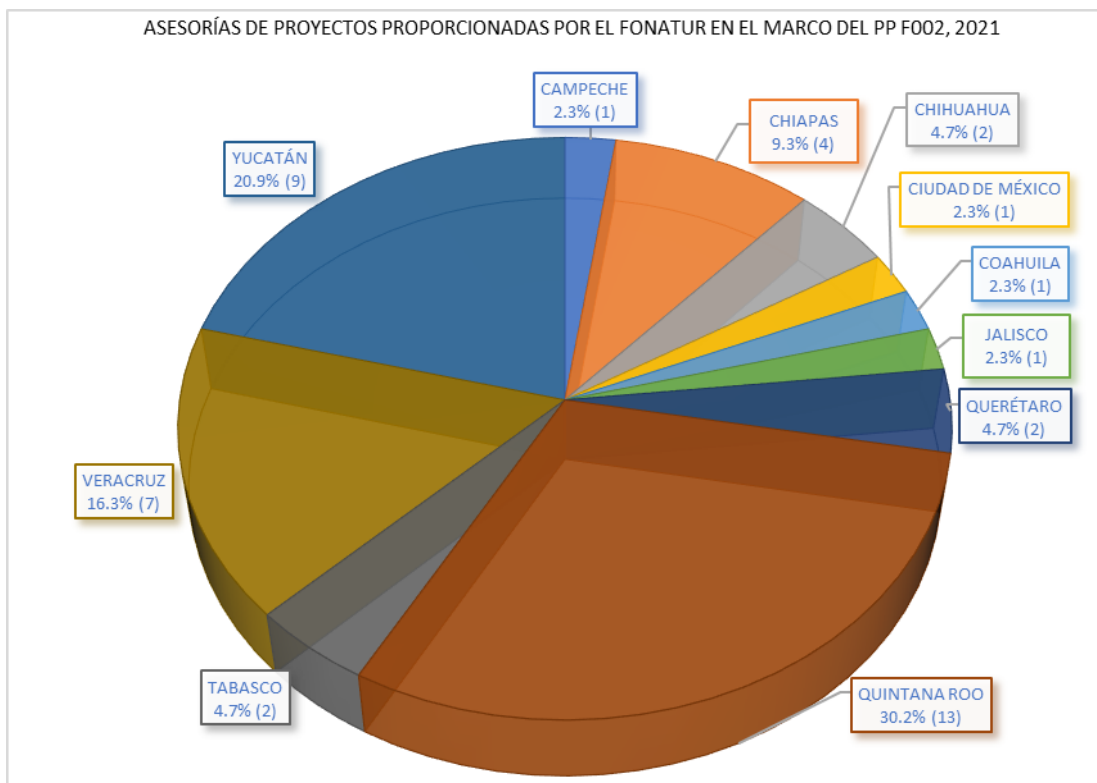
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el documento "Programa de asesoría y calificación de proyectos, Difusiones realizadas 2021", "Programa de asesoría y calificación de proyectos, Difusiones realizadas 2021. Tablero" y los reportes de difusión por entidad federativa, proporcionados por el FONATUR mediante el oficio núm. DG/DAF/SRF/378/2022, de fecha 3 de junio de 2022.

Asimismo, con la revisión de la documentación proporcionada por el FONATUR, se identificó que el 64.1% (20) de las acciones de difusión se enfocó en la presentación de los alcances del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos; el 32.3% (10) correspondió a talleres de orientación sobre fuentes de financiamiento, inversión y proveeduría a empresas, y el 3.2% (1) al curso "Metodología para la formulación y evaluación de proyectos turístico", con lo que se verificó que, en 2021, cumplió las acciones reportadas para el indicador "Porcentaje de reuniones, talleres o cursos de capacitación impartidos para la Difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos" y que su participación le permitió promover los servicios que ofrecen a los potenciales inversionistas mediante el programa, en atención de sus atribuciones en materia de difusión del programa.

Respecto de los criterios mediante los cuales el FONATUR determinó la meta de reuniones, talleres o cursos de capacitación impartidos y los efectos que estas acciones de difusión generaron en lo relativo al incremento en las inversiones potenciales en el sector turístico en la República Mexicana, el Fondo explicó que "(...) se definió con base en el análisis estadístico de las reuniones, talleres o cursos de capacitación impartidas en el período 2018-2020. Cabe precisar que para el año 2021, se planteó una meta de 20 difusiones, posteriormente y debido al cumplimiento de la meta al tercer trimestre, se solicitó un ajuste y se elevó a 30 difusiones" y que con las difusiones "se captaron 37 proyectos del total de 43 evaluaciones realizadas; los proyectos representaron una inversión potencial de 86 millones de pesos, como resultado de las acciones efectuadas dentro del alcance del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos". Como evidencia, se

proporcionó el tablero de control con el que se enlistan los proyectos por tipo, la inversión potencial, la ubicación por estado y municipio, así como la acción de difusión en la que éste se originó, sin que se aportara la documentación soporte para acreditar los criterios informados para la determinación de la meta, las gestiones para su modificación de acuerdo con lo informado, lo relativo a los proyectos captados y la proporción en la que se incrementó la inversión potencial, lo que reveló deficiencias en la comprobación documental de las acciones informadas y que su normativa interna carece de los elementos técnicos que orienten la programación anual de las actividades previstas en la materia.

En cuanto al número de asesorías de proyectos proporcionadas en el ejercicio 2021, el FONATUR reportó que atendió 43 servicios solicitados en 11 entidades federativas, lo que representó un avance del 102.4 % en relación con las 42 asesorías previstas. Como soporte documental de las acciones realizadas, el Fondo proporcionó el reporte de asesorías por entidad federativa, el reporte del tablero mensual y los oficios de respuesta a las solicitudes con las observaciones y recomendaciones para fortalecer la integración de la información de los proyectos, con lo que se identificó que el apoyo especializado que brindó para integrar o realinear un proyecto de inversión turística se concentró en Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, como se muestra en el gráfico siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el FONATUR mediante el oficio núm. DG/DAF/SRF/378/2022, de fecha 3 de junio de 2022.

Se verificó que, en 2021, el mayor porcentaje de las asesorías solicitadas se proporcionaron en estados del sur del país, ya que en conjunto Quintana Roo, Veracruz y Yucatán representaron el 67.4% (29) respecto de las 43 realizadas. Con la revisión de la documentación aportada, se identificó que los proyectos se relacionaron con la adecuación, mejoras o desarrollo de establecimientos restauranteros, de hospedaje, agencias de viajes, ecoturismo rural, transportación de turistas, balnearios, creación de contenido audiovisual para la promoción de destinos y actividades náuticas. En el 32.6% (14) restante, los proyectos se enfocaron en actividades de electro movilidad, hospedaje en zonas históricas, campos de golf y glamping^{12/}.

En cuanto a los criterios para determinar el número de asesorías por otorgar en 2021, el FONATUR señaló que “se definió con base en el análisis estadístico de las evaluaciones realizadas en el periodo 2018-2020. Se determinó un indicador con cifras conservadoras, ya que las evaluaciones varían de acuerdo con las solicitudes de inversionistas, MIPYMES o grupos sociales del sector turístico, así como la colaboración con las instituciones gubernamentales que no dependen directamente del FONATUR”, sin que se proporcionara la documentación soporte de estos aspectos informados, lo que mostró deficiencias en la comprobación documental de las acciones informadas y que en su normativa interna no se encuentran establecidos los elementos técnicos que orienten la programación anual de las actividades previstas en materia de las asesorías.

Adicionalmente, se realizó un comparativo del número de entidades federativas en las que se difundió el Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos y las que reportaron asesorías, a efecto de identificar si existe una correlación entre estas actividades, cuyos resultados mostraron lo siguiente:

^{12/} El glamping, palabra en inglés compuesta por glamorous + camping (acampar con estilo o con elegancia), ofrece esa experiencia de convivir al aire libre con la naturaleza y disfrutar del paisaje de forma tradicional; la única diferencia radica en el alojamiento, se cuentan con condiciones lujosas e incluso similares a las de los grandes hoteles. El término, acuñado a finales del siglo XIX, es una fusión de palabras glamour y camping. [consulta 6 de julio de 2022] Disponible en la dirección electrónica <https://www.entornoturistico.com/que-es-el-glamping-la-nueva-forma-de-hacer-turismo-de-naturaleza/>.

CORRELACIÓN ENTRE LAS ACTIVIDADES DE DIFUSIÓN DEL PROGRAMA DE ASESORÍA Y CALIFICACIÓN DE PROYECTOS Y LAS ASESORIAS BRINDADAS, 2021

Consec.	Entidad federativa	Difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos		Asesorías de proyectos proporcionadas	
		Sí	No	Sí	No
1	Baja California Sur	✓			X
2	Campeche	✓		✓	
3	Chiapas	✓		✓	
4	Chihuahua		X	✓	
5	Ciudad de México	✓		✓	
6	Coahuila	✓		✓	
7	Hidalgo	✓			X
8	Jalisco		X	✓	
9	Michoacán	✓			X
10	Oaxaca	✓			X
11	Puebla	✓			X
12	Querétaro		X	✓	
13	Quintan Roo	✓		✓	
14	Tabasco	✓		✓	
15	Veracruz	✓		✓	
16	Yucatán	✓		✓	
	Total	13	3	11	5

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el "Reporte de evaluaciones realizadas por entidad federativa 2021" y el "Programa de asesoría y calificación de proyectos, Difusiones realizadas 2021", proporcionados por el FONATUR mediante el oficio núm. DG/DAF/SRF/378/2022, de fecha 3 de junio de 2022.

De lo anterior se identificó que, en 2021, en 16 entidades federativas el FONATUR proporcionó sus servicios relacionados con el Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos, de las cuales en 13 realizó acciones de difusión del programa y en 5 de éstas no se efectuaron asesorías; en tanto que en 11 otorgó asesorías de proyectos, de las que 3 no registraron reuniones, talleres o cursos de capacitación, lo que denota una relativa relación entre las actividades, sin que pueda afirmarse que una es imputable a la otra.

b) Calificación de proyectos

De acuerdo con el Manual Único Sustantivo del FONATUR, IV. Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, vigente en 2021, la calificación de proyectos es el "servicio cuyo costo depende de su monto de inversión, que consiste en el análisis de la información referente a los aspectos de clúster, mercado, técnico, operación y financiera para la determinación de la factibilidad necesaria y el nivel de riesgo de un proyecto turístico con el objeto de que las o los inversionistas puedan acceder a las diversas fuentes de recursos económicos y así incentivar la participación de las instituciones en el otorgamiento de apoyos financieros a la empresa turística y reduciendo el riesgo del sector. La calificación de proyectos tendrá una tarifa de acuerdo con los siguientes criterios: 1% sobre la inversión de la etapa a calificar, cuando el monto del proyecto por evaluar sea inferior a 800 mil pesos y 2% sobre la inversión de la etapa a calificar, si el monto del proyecto es mayor a 800 mil pesos y, en su caso, se deberán cubrir los costos generados por la visita técnica en los que incurra FONATUR para realizar la calificación correspondiente".

Asimismo, con la revisión del sitio del FONATUR, particularmente en lo relativo al Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos disponible en la dirección electrónica <https://www.gob.mx/fonatur/acciones-y-programas/programa-de-asesoria-y-calificacion-de-proyectos>, la entidad fiscalizada precisó que “se considerarán elegibles de ser calificados los proyectos que integren adecuadamente su plan de negocios y/o presenten su proyecto de inversión”; que el servicio de calificación de proyectos “tiene la finalidad de fomentar el desarrollo y fortalecimiento de la industria turística nacional, mediante la evaluación de proyectos rentables que generen empleos, capten divisas y fomenten el desarrollo regional”, cuya calificación “(...) está basada en la metodología desarrollada por el FONATUR para la evaluación de proyectos, la cual incorpora un análisis cualitativo y cuantitativo de los aspectos que se enlistan a continuación, así como una visita técnica al sitio del proyecto: clúster; mercado; técnico–arquitectónico; operación y comercialización, y financiero. En adición a lo anterior, el documento de la calificación se constituye con lo siguiente: introducción y antecedentes del proyecto; análisis de los cinco aspectos antes mencionados; determinación de la viabilidad y nivel de riesgo, y conclusiones y recomendaciones”.

Para dar seguimiento al cumplimiento de la atribución relativa a la prestación de servicios de calificación de proyectos, el FONATUR integró en el nivel de Componente de la MIR 2021 del Pp F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico”, registrada en el PASH, el indicador siguiente:

Objetivo	Nombre del indicador	Definición	Método de cálculo	Meta	
				(%)	Nominal
Evaluaciones de Proyectos del sector turístico en Entidades Federativas realizadas	Porcentaje de evaluaciones realizadas.	Mide el porcentaje de evaluaciones de proyectos en Entidades Federativas del país solicitadas por inversionistas, MIPYMES y/o grupos sociales para la ampliación o desarrollo de nuevos productos en el sector turismo en el marco del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos	(Número de proyectos evaluados/Número de proyectos solicitados) X 100	100.0	42

El Fondo indicó que, en 2021, registró un cumplimiento del 102.4% al realizar 43 evaluaciones de proyectos, debido a que señaló que “con el Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos se atendieron inversionistas, MIPYMES y grupos sociales con interés en desarrollar proyectos en 10 entidades federativas del país, estas fueron: Campeche (1), Chiapas (4), Chihuahua (2), Ciudad de México (2), Coahuila (1), Querétaro (2), Quintana Roo (13), Tabasco (2), Veracruz (7) y Yucatán (9). Por lo tanto, se sobre cumplió la meta establecida en el número de evaluaciones de proyectos programada de enero a diciembre, toda vez que se reactivaron los Talleres de Orientación sobre Fuentes de Financiamiento, Inversión y Proveeduría a Empresas Turísticas en coordinación con SECTUR y se tiene participación en los Talleres de Planeación para la elaboración de los Programas de Desarrollo Turístico a estados y municipios, con lo que se logró captar la totalidad de proyectos programados en este periodo”. En cuanto al efecto de las acciones realizadas, el Fondo expresó que “la asesoría otorgada a los empresarios del sector turístico para la

correcta integración y formulación de sus planes de negocio les permite tener acceso a las fuentes de financiamiento para el desarrollo de estos proyectos, lo que incrementa la inversión potencial en el sector turismo”.

Como evidencia de las actividades reportadas, se proporcionó la metodología implementada por el FONATUR para la evaluación de proyectos; los reportes de las asesorías por entidad federativa y del tablero mensual, y los oficios de respuesta a las solicitudes con las observaciones y recomendaciones para fortalecer la integración de la información de los proyectos, de cuya revisión se identificó que el proceso de evaluación de proyectos se integró de seis etapas, como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos. Metodología 2021, proporcionado por el FONATUR mediante el oficio núm. DG/DAF/SRF/378/2022, de fecha 3 de junio de 2022.

El diagrama muestra que el proceso corresponde a la prestación de los servicios de asesoría; en tanto que los reportes y oficios aportan información respecto de las asesorías brindadas para revisar la adecuada integración de los proyectos, sin que el FONATUR acreditara la evaluación de proyectos de acuerdo con los términos definidos en su documento procedimental, lo que a su vez mostró deficiencias en la construcción del indicador al emplear de manera indistinta los términos asesoría y evaluación, ya que, si bien, de acuerdo con los aspectos establecidos por el ente fiscalizado, en la asesoría y calificación, se analizan los mismos cinco conceptos: clúster; mercado; técnico–arquitectónico; operación y comercialización, y financiero, denota que las asesorías y la calificación de proyectos son dos procesos diferentes, donde la calificación implica una evaluación detallada y específica de los proyectos, ya que se debe generar un documento estructurado en el que se determine la viabilidad y el nivel de riesgo del proyecto que se pretende realizar; mientras

que como parte de la asesoría se elaborará un oficio con el cual se comunicarán al promovente las mejoras para fortalecer la información del proyecto que presente para obtener financiamiento, aspectos que limitaron al FONATUR justificar el cumplimiento de su atribución relativa a la calificación de proyectos.

Por lo anterior, se solicitó al FONATUR el reporte por entidad federativa del número de servicios de calificación de proyectos proporcionados en el ejercicio 2021, así como la documentación que acredite lo realizado y los montos obtenidos por estos servicios. Al respecto, el Fondo especificó que “no se realizaron calificaciones a proyectos en el periodo del año 2021”.

Adicionalmente, el FONATUR señaló que “de acuerdo con el Manual Único Sustantivo vigente, la asesoría de proyectos es un servicio sin costo que consiste en el apoyo especializado para integrar o realinear un proyecto de inversión turística en los aspectos técnicos, de mercado, de comercialización y financieros con la finalidad de determinar su viabilidad. En este sentido, se aclara que la asesoría consiste en la revisión de los cinco aspectos que integra la ‘Metodología para la formulación y evaluación de proyectos de inversión turística’ del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos: i) evaluación de clúster, ii) evaluación de mercado, iii) evaluación técnica, iv) evaluación de operación y comercialización y v) evaluación financiera, con lo cual se concluye que la asesoría incluye la evaluación de esos aspectos”.

Aunado a lo anterior, el Fondo precisó que “de acuerdo con el Manual Único Sustantivo vigente, se definen los siguientes conceptos de esta manera: asesoría de proyectos: servicio sin costo que consiste en el apoyo especializado para integrar o realinear un proyecto de inversión turística, en los aspectos técnicos, de mercado, de comercialización y financieros con la finalidad de determinar su viabilidad; calificación de proyectos: servicio cuyo costo depende de su monto de inversión, que consiste en el análisis de la información referente a los aspectos de clúster, mercado, técnico, operación y financiero para la determinación de la factibilidad necesaria y el nivel de riesgo de un proyecto turístico con el objeto de que las o los inversionistas puedan acceder a las diversas fuentes de recursos económicos y así incentivar la participación de las instituciones en el otorgamiento de apoyos financieros a la empresa turística y reduciendo el riesgo del sector. En este sentido, la ‘evaluación de proyectos’ se refiere a la revisión de proyectos a nivel de asesoría y/o calificación de proyectos, por lo que el indicador planteado se refiere al análisis de asesorías o calificaciones de manera similar, de acuerdo con el requerimiento solicitado por el interesado” y en cuanto a la programación de metas en materia de calificación de proyectos precisó que “el Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos se realiza dentro de las funciones de la Gerencia de Gestión y Evaluación de Proyectos Turísticos, donde la gerencia no cuenta con presupuesto para el ejercicio de sus funciones, por lo que no se programaron actividades en el PEF”.

Los aspectos que explicó el FONATUR mostraron deficiencias en la construcción del parámetro “Porcentaje de evaluaciones realizadas” empleado para dar seguimiento al desempeño de sus atribuciones relativas a la prestación de servicios de asesoría y

calificación de proyectos, establecidas en su documento procedimental, ya que si bien, los procesos de asesoría y calificación de proyectos presentan fases de revisión similares, tienen una finalidad distinta, dado que en su normativa interna cada uno tiene su propia definición y, el segundo, implica un costo monetario, aunado a que en ningún elemento del citado indicador se menciona que la medición incluye ambos conceptos, factores que generan ambigüedad, limitando la certeza y confiabilidad respecto del resultado que reporta, así como insuficiencias en la previsión de mecanismos para garantizar, con una seguridad razonable, la continuidad en el desarrollo de las atribuciones de la Gerencia de Gestión y Evaluación de Proyectos Turísticos, particularmente en materia de calificación de proyectos, de manera que le permita favorecer la atención del problema central que originó la operación del Pp K027.

En atención de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el Fondo explicó mediante minuta de trabajo que “proporcionó nota explicativa donde se menciona que la evaluación de proyectos se refiere a la revisión de proyectos a nivel de asesorías y calificaciones de proyectos de manera similar, por lo que incluye tanto la asesoría como la calificación de proyectos” y enfatizó que “para el FONATUR no es necesario modificar el indicador, aun cuando mida dos actividades con fines distintos”; en tanto que para el tema de la programación de acciones de calificación por falta de presupuesto reconoció una redacción errónea en la respuesta proporcionada, sin que se remitiera alguna explicación o documentación adicional al respecto.

Por lo anterior, la ASF considera relevante que se defina un indicador para dar seguimiento a cada actividad para aportar certeza sobre los resultados que proporciona en relación con el cumplimiento de sus atribuciones relativas a la asesoría y calificación de proyectos, y que prevea mecanismos respecto de la programación de las acciones de calificación de proyectos.

c) Estudios de planeación turística

De acuerdo con el Manual Único Sustantivo del FONATUR, IV. Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, vigente en 2021, se definió al estudio de planeación turística como “el programa de desarrollo turístico o líneas de acción de desarrollo turístico, que analiza la situación y requerimientos de destinos, sitios y regiones y establece las estrategias para el desarrollo sustentable turístico, con un enfoque integral y de largo plazo, contemplando aspectos urbanos, ambientales y sociales. Los programas de desarrollo turístico, o líneas de acción de desarrollo turístico que se entregan a los gobiernos de las entidades federativas quedan bajo su responsabilidad, para su revisión, aprobación, publicación en el periódico oficial de la entidad federativa y su posterior instrumentación, en apego a su normatividad de la materia, con lo cual se da por concluida la asistencia técnica proporcionada por FONATUR a la entidad federativa”.

Para medir el desempeño del FONATUR en cuanto a sus atribuciones relativas a la asesoría técnica a las entidades y municipios mediante la elaboración de estudios de planeación turística, la entidad fiscalizada incorporó en los niveles de Actividad y Componente de la MIR

2021 del Pp F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico”, registrada en el PASH, los indicadores que se muestran a continuación:

Objetivo	Nombre del indicador	Definición	Método de cálculo	Meta	
				(%)	Nominal
Nivel Actividad					
Formalización de Convenios de Estudios de Planeación Turística a estados y municipios.	Porcentaje de convenios formalizados.	Mide el total de convenios formalizados con estados y municipios para realizar estudios de planeación turística.	(Número de convenios formalizados de estudios de planeación turística/ número de convenios de planeación turística programados) X 100	100.0	5
Nivel componente					
Estudios de Planeación Turística a Entidades Federativas proporcionados.	Porcentaje de estudios de planeación turística proporcionados.	Mide el número de Estudios de Planeación Turística proporcionados a las Entidades Federativas para el fomento de la inversión turística respecto a las solicitados en el marco del Programa de Asistencia Técnica a Estados y Municipio	(Número de estudios de planeación turística proporcionados en el año t/Número de estudios de planeación turística solicitados) X 100	100.0	5

La entidad fiscalizada informó que, en 2021, en ambos indicadores registró un cumplimiento del 100.0%, debido a que “se formalizaron los cinco convenios y se elaboraron los cinco estudios de planeación como resultado de la estrategia implementada para fortalecer la planeación turística en los estados que se encuentran en la zona de influencia del Proyecto Tren Maya. Los convenios formalizados y los estudios están relacionados con lo siguiente: 1.-Programa de Desarrollo Turístico del Municipio de Palenque, Estado de Chiapas; 2.- Programa Especial de Desarrollo Turístico de la Región Agua Selva, Municipio de Huimanguillo, Estado de Tabasco; 3.- Programa de Desarrollo Turístico del Destino Maya Ka’an, Estado de Quintana Roo; 4.- Programa de Desarrollo Turístico de la Ruta Río Hondo, Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo, y 5.- Programa de Desarrollo Turístico para las Localidades Costeras con Potencial para el Turismo Náutico, del Estado de Yucatán. Con la suscripción de cinco convenios de colaboración en la Región del Proyecto Tren Maya, fue posible iniciar oportunamente el proceso de contratación de Estudios de Planeación Turística que permiten la creación de producto turístico en su zona de influencia. Mediante la elaboración de Estudios de Planeación Turística para cuatro entidades localizadas en la zona de influencia del Proyecto Tren Maya, se identifican zonas susceptibles de ser aprovechadas turísticamente y se promueve la creación de producto turístico”. Asimismo, el Fondo precisó que “la meta 2021 para los indicadores ‘Porcentaje de convenios formalizados’ y ‘Porcentaje de estudios de planeación turística proporcionados’ se define con base en el presupuesto de ese ejercicio fiscal”.

Como soporte documental de las acciones realizadas, la entidad fiscalizada proporcionó copia de los convenios formalizados, con sus respectivos anexos, de los estudios de planeación elaborados, así como un documento Word relacionado con el presupuesto de la Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, correspondiente al ejercicio 2021.

Con la revisión de los convenios y sus anexos suscritos entre el FONATUR y las cuatro entidades federativas, en el lapso de febrero a julio de 2021, con una vigencia de 12 meses a partir de la suscripción, se identificó que los instrumentos tuvieron como objetivo establecer los términos para la elaboración y entrega de los programas de desarrollo y que se realizaron en el marco del Programa de Asistencia Técnica a Estados y Municipios que opera el FONATUR para apoyar y promover la actividad turística de sitios que cuenten con potencial turístico para que mediante éste se generen mayores ingresos para la población, entre los que se consideraron localidades relacionadas con el proyecto del Tren Maya.

En cuanto a los estudios, se identificó que se integraron de seis apartados que, en términos generales, presentan el diagnóstico integral del municipio o destino; la planeación estratégica en la que se plantean los objetivos y acciones para el desarrollo o consolidación de las localidades; los proyectos estratégicos de inversión turística, que consiste en la integración de una cartera integrada de los proyectos que son factibles a desarrollarse en las regiones a partir de las estrategias propuestas; fuentes de financiamiento en la que se presentan las alternativas de financiamiento a las que la iniciativa privada y el sector público pueden acceder para el desarrollo de los proyectos estratégicos propuestos; programación multianual e intersectorial de inversiones en el que se definen las etapas para la ejecución de las obras y acciones para el desarrollo de las zonas, y los mecanismos de instrumentación en el que se considera el establecimientos de procedimientos, de acuerdo con la legislación estatal y municipal vigente, para el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las acciones y oras previstas.

Por lo que respecta al presupuesto 2021 de la Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, se aportó un cuadro que muestra un recurso original por un monto de 9,000,000.0 de pesos, ampliaciones por 704,00.0 pesos, un presupuesto modificado de 9,704,000.0 pesos, así como un importe comprometido de 26,100 pesos y uno pagado por 9,652,899.9 pesos.

Con lo anterior, se dispuso de la información y documentación que permitió verificar el cumplimiento de las acciones que el FONATUR realizó para el cumplimiento de las metas previstas en el marco de sus atribuciones en materia de asistencia técnica a Estados y municipios y la elaboración de estudios de planeación turística de destinos, sitios y regiones, sin que el documento en Word relacionado con el presupuesto de la Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico permitiera verificar los criterios con base en los cuales determinó las metas 2021 de los parámetros “Porcentaje de convenios formalizados” y “Porcentaje de estudios de planeación turística proporcionados”, aspecto que reveló deficiencias en la comprobación documental de los criterios informados para determinar la meta y que en su normativa interna no se encuentran establecidos los elementos técnicos que orienten la programación anual de las actividades previstas en materia de convenios y estudios de planeación.

d) Entidades federativas con elementos para fomentar la inversión en el sector turístico

En cuanto al número de entidades federativas que, en 2021, dispusieron de elementos que permitan fomentar la inversión turística, el FONATUR informó que “las acciones de difusión, evaluación, asistencia técnica, promoción de inversiones y venta de terrenos permitieron cumplir en un 100.0% la meta programada en el periodo enero a diciembre de atender a 16 entidades, que corresponden a una cobertura del 50.0% de los estados del país. Las entidades atendidas en el periodo enero a diciembre fueron: Oaxaca, Baja California Sur, Guerrero, Ciudad de México, Quintana Roo, Yucatán, Chiapas, Coahuila, Puebla, Tabasco, Veracruz, Chihuahua, Querétaro, Hidalgo, Campeche y Michoacán”, lo que permitirá “coadyuvar en el incremento en la inversión en el sector turístico”; asimismo, agregó que “con las acciones realizadas en 2021 se logró (...) desplazar 221, 018.1 metros cuadrados de terreno de los CIP; la evaluación de 43 proyectos de inversión turística con los que se atendieron inversionistas, MIPYMES y grupos sociales con interés en desarrollar proyectos; se realizó la planeación, diseño, gestión y ejecución de servicios para la promoción de los desarrollos turísticos del FONATUR, y se realizaron cinco estudios de planeación turística, lo cual es resultado de la estrategia de implementada para fortalecer la planeación turística en los estados que se encuentran en la zona de afluencia del Proyecto Tren Maya (...)”.

Al respecto, se identificó que el número de entidades que el FONATUR informó como atendidas fue inconsistente con lo que se verificó mediante el análisis de los resultados del presente informe en materia de estudios de identificación de reservas territoriales; acciones de comercialización; difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos; servicios de asesoría de proyectos, así como la elaboración de estudios de planeación turística, ya que se cuantificaron 17 entidades, lo que representó el 53.1% en relación con los 32 estados de la República Mexicana y un avance del 106.3% respecto de lo previsto. Las entidades federativas atendidas se muestran a continuación:

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021

ENTIDADES FEDERATIVAS CON ELEMENTOS RELACIONADOS CON EL FOMENTO DE LA INVERSIÓN TURÍSTICA, 2021

Consec.	Entidad federativa	Acciones realizadas en el marco del Pp F002				
		Identificación de reservas territoriales	Comercialización de bienes inmuebles	Difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos	Asesorías de proyectos proporcionadas	Estudios de planeación turística
1	Baja California Sur	✓	✓	✓		
2	Campeche			✓	✓	
3	Chiapas			✓	✓	✓
4	Chihuahua				✓	
5	Ciudad de México			✓	✓	
6	Coahuila			✓	✓	
7	Hidalgo			✓		
8	Guerrero		✓			
9	Jalisco				✓	
10	Michoacán			✓		
11	Oaxaca		✓	✓		
12	Puebla			✓		
13	Querétaro				✓	
14	Quintan Roo		✓	✓	✓	✓
15	Tabasco			✓	✓	✓
16	Veracruz			✓	✓	
17	Yucatán			✓	✓	✓
Total		1	4	13	11	4

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el FONATUR mediante el oficio núm. DG/DAF/SRF/378/2022, de fecha 3 de junio de 2022.

De acuerdo con los resultados que, para el ejercicio 2021, se verificaron en materia de identificación de reservas territoriales; comercialización; difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos; servicios de asesoría de proyectos y estudios de planeación turística, se constató que en la información reportada por el FONATUR no se consideró al Estado de Jalisco, en el que se atendió una solicitud de asesoría de proyectos.

Respecto de la inconsistencia detectada, el FONATUR precisó que “el Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos tiene como objetivo impulsar el desarrollo de proyectos, apoyando a inversionistas, MIPYMES y grupos sociales del sector turismo del todo el país. Toda vez que es competencia del programa atender a cualquier promovente turístico y éstos pueden ser de cualquier entidad federativa de la República Mexicana. En el período 2018-2020, se determinó un indicador con cifras conservadoras, procurando no ser limitativo, ni absoluto; las evaluaciones realizadas varían de acuerdo con las solicitudes de inversionistas, MIPYMES y grupos sociales del sector turístico, así como de la colaboración de las instituciones gubernamentales, de las condiciones económicas de cada entidad y factores que no dependen directamente del FONATUR. En este contexto y de acuerdo con la política de servicios de apoyo al sector turístico, establecida en el Manual Único Sustantivo del FONATUR, numeral 1.3, indica que los servicios de asesoría y calificación de proyectos y su difusión son susceptibles de evaluar proyectos de inversión a petición de una entidad solicitante o interesada en el contenido del programa. En este sentido, se presentó en 2021 una solicitud de asesoría por parte de un promovente en el estado de Jalisco, la cual fue atendida con la finalidad de dar cumplimiento a las funciones de los servicios de asesoría y

calificación de proyectos y su difusión que tiene encomendado el FONATUR, con lo cual se incrementó el resultado del indicador a 17 entidades atendidas”.

En cuanto a los criterios con base en los cuales el FONATUR programó la atención de 16 entidades federativas y el efecto de los elementos de fomento en el incremento del potencial de inversión turística en las entidades atendidas, se solicitó un diagnóstico que muestre las entidades federativas en las que se requirió proporcionar elementos para incrementar su potencial de inversión y explicar cómo se favorece la inversión, la entidad fiscalizada señaló que “conforme al Manual de Organización del FONATUR, no tiene atribuciones para elaborar diagnóstico en el que se definan las entidades federativas en las que se requiere fomentar la inversión” y precisó que “por medio de la realización de Estudios de Asistencia Técnica para Estados y Municipios, mediante los cuales se asesora a los gobiernos de los estados y/o municipios en materia de planeación turística que permita el desarrollo de regiones y destinos turísticos, con el propósito de promover el reordenamiento en destinos consolidados, así como para la identificación de proyectos detonadores, los estudios de identificación de reserva territorial susceptible de ser aprovechada turísticamente, asesoría a MIPYMES, grupos sociales, inversionistas y en general cualquier promovente de proyectos de inversión turística, así como la comercialización de terrenos y unidades de negocio, que a diferencia de los programas sociales, la inversión de recursos públicos en el programa citado no recae sobre beneficiarios directos que puedan ser identificados, seleccionados, tratados y posteriormente cuantificar el impacto entre beneficiarios y no beneficiarios, esto se debe a que no se realiza una transferencia de ingresos o subsidios. El área de intervención del programa recae en el desarrollo económico de toda la región cuando esta se identifica como estratégica para el sector turismo y a raíz de ello se detonan inversiones en infraestructura, mismas que generan empleo temporal y posteriormente la cadena productiva de la región se ve beneficiada por la materialización de los proyectos turísticos generando así beneficios económicos en la región de influencia”.

Asimismo, el FONATUR señaló que los criterios de programación del número de entidades federativas con elementos para fomentar la inversión en el sector turístico “(...) no pueden ser documentados, debido a que, para el desplazamiento de lotes, solo se consideran cinco entidades federativas, donde existen desarrollos del FONATUR; por otra parte, para los estudios de planeación turística se tiene como estrategia sectorial: atender de manera prioritaria los estados del sureste del país y, de esa manera, es como se determinó el número de entidades federativas para proporcionar elementos de fomento de la inversión” y en lo correspondiente a los aspectos que se favorecen con los elementos de fomento en estas entidades explicó que “la venta de lotes favorece las inversiones, la generación de empleo temporal, la materialización de proyectos turísticos y la generación de beneficios económicos en las regiones atendidas, con la ejecución de las obras y la puesta en marcha de los proyectos turísticos (hoteles, comercios, etc.) en los lotes comercializados. (...) Las reuniones, talleres o cursos de capacitación impartidos y las evaluaciones realizadas representan una inversión potencial al ser proyectos turísticos como consecuencia de las acciones del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos”.

Lo anterior mostró deficiencias en los sistemas del Fondo relativos a la generación de información útil, confiable y oportuna que sustente el cumplimiento de sus acciones, así como en los criterios con base en los cuales definió el número de entidades por atender, debido a que, si bien, explicó las razones por las que el resultado referente a las entidades federativas con elementos de fomento superó lo programado, careció de la documentación soporte para acreditar los factores por los que el estado de Jalisco no se cuantificó en el resultado reportado en esta materia para 2021; en tanto que acerca de los elementos mediante los cuales determinó el número de entidades por atender, se detectó que de considerarse como únicas condicionantes que existan desarrollos del FONATUR y se ubiquen en el sur de la República, la atención debería centrarse en 11 estados: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán, de los que en el 54.5% (6) se localizan los ocho destinos a cargo del Fondo y el 63.6% (7) se sitúan al sur del país, lo que implicaría que Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Puebla y Querétaro incumplen esos aspectos.

Los aspectos identificados denotan que el Fondo no dispuso de una estrategia que le permita focalizar las acciones del Pp F002 para fomentar y promover la inversión en los destinos caracterizados con potencial turístico, de acuerdo con la problemática planteada en el Diagnóstico del programa que justificó su implementación, aunado a que se constató que la participación del FONATUR ocurre a partir de las solicitudes que realicen las entidades federativas interesadas en que se les proporcionen asesorías y evaluaciones de proyectos, o que se realicen estudios de planeación turística; asimismo, la entidad fiscalizada presentó áreas de oportunidad en el establecimiento y formalización de los criterios para definir los destinos turísticos que habrán de atenderse en cada ejercicio fiscal y en la comprobación del efecto de los elementos proporcionados en 2021 a las 17 entidades federativas en el incremento de la inversión turística, ya que no aportó documentación para justificar en qué medida los elementos de fomento proporcionados a las entidades federativas favorecieron las inversiones en infraestructura, la generación de empleo temporal, la materialización de proyectos turísticos y la generación de beneficios económicos en las regiones atendidas, lo que limitó verificar el cumplimiento de lo establecido en cuanto a su facultad de proporcionar a las entidades federativas elementos que fomenten la inversión turística.

Al respecto, en atención de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante minuta de trabajo el Fondo explicó que “al Estado de Jalisco se le otorgó el servicio de asesoría que solicitó, a pesar de no haberse previsto en la meta programada (...), con lo que consideran que el FONATUR ha agotado las evidencias de las que dispone sobre este aspecto”, sin que se sustentaran las razones por la que esta entidad federativa no se incluyó en el resultado reportado para el ejercicio 2021.

Aunado a lo anterior, sobre los criterios mediante los cuales definió las metas 2021 para los indicadores relacionados con las difusiones del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos, convenios y estudios de planeación turística, y asesoría de proyectos, el ente fiscalizado precisó en la misma reunión de trabajo que “se proporcionaron las notas explicativas que indican que son metas progresivas que se determinan a partir de un análisis

estadístico, con lo que consideran que el FONATUR ha agotado las evidencias de las que dispone sobre estos aspectos”.

En cuanto a las notas citadas por el Fondo, en éstas se indicó que las metas en materia de difusiones del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos y asesorías de proyectos se definieron con base en un análisis estadístico de las acciones realizadas en el periodo 2018-2020 y se solicitó la modificación de las difusiones previstas; en tanto que para el tema de los convenios formalizados y estudios de planeación turística elaborados se determinaron a partir del presupuesto del ejercicio fiscal, sin que se acreditara la documentación del análisis estadístico, ni el reporte del cuadro referente al presupuesto 2021 de la Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico aportara elementos para comprobar los criterios utilizados, por lo que la ASF considera que persisten las deficiencias detectadas en cuanto a los sistemas que emplea para la generación de la información que acredite las acciones que realiza y de los criterios con base en los cuales define sus metas.

Las pruebas que aportó el FONATUR demuestran que requiere diseñar una estrategia de intervención mediante el Pp F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico” para proporcionar elementos de fomento que le permitan incrementar la inversión en los destinos caracterizados con potencial turístico, de acuerdo con la problemática que motivó la implementación del Pp y fortalecer sus sistemas para la generación de información útil, confiable y oportuna, ya que, si bien, en 2021 proporcionó elementos de fomento a 17 entidades federativas, mediante acciones de difusión de los servicios del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos; asesorías de proyectos para integrar o realinear un proyecto de inversión turística, y la formalización de cinco convenios y la elaboración de cinco estudios en materia de planeación turística, el Fondo presentó deficiencias en los criterios con base en los cuales definió el número de entidades federativas que requieren elementos de fomento, dado que planteó como condicionantes que existan desarrollos a su cargo y se ubiquen en el sur de la República, por lo que la atención debería centrarse en 11 estados, lo que denota que no se dispuso de una estrategia que le permita focalizar las acciones del Pp F002 en los destinos caracterizados con potencial turístico, aunado a que se constató que su participación ocurre a partir de las solicitudes que las entidades federativas interesadas presenten para que se les proporcionen asesorías y evaluaciones de proyectos, o que se realicen estudios de planeación turística, así como en la construcción del parámetro en materia de evaluación de proyectos y en los sistemas relativos a la generación de información para la acreditación de las acciones realizadas y el efecto que éstas generaron, factores que limitaron que comprobara el cumplimiento de lo establecido en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, la Ley General de Turismo y el Manual de Organización de FONATUR.

La recomendación relacionada con el establecimiento de los criterios con base en los cuales define las metas en materia de difusiones del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos, convenios y estudios de planeación turística, asesoría de proyectos y el número de destinos caracterizados con potencial turístico para proporcionarles elementos de fomento se encuentra en el resultado núm. 5 “Contribución al fomento de la inversión,

promoción de nuevos proyectos turísticos y a la diversificación de los destinos” del presente informe.

2021-3-21W3N-07-0120-07-004 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo rediseñe el indicador "Porcentaje de evaluaciones realizadas" de manera que le permita dar seguimiento a su atribución de calificar proyectos y construya un parámetro para evaluar su desempeño en cuanto a la función de proporcionar asesorías de proyectos; prevea la instrumentación de mecanismos para garantizar con una seguridad razonable la continuidad en el desarrollo de las atribuciones de la Gerencia de Gestión y Evaluación de Proyectos Turísticos, particularmente en materia de calificación de proyectos ante la falta de recursos presupuestarios; diseñe una estrategia de intervención mediante el Pp F002 "Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico" para programar acciones que favorezcan proporcionar elementos de fomento para contribuir a incrementar la inversión en los destinos con potencial turístico, y fortalezca sus mecanismos para la generación de información y documentación respecto de los resultados, efectos y modificaciones en las metas, particularmente en lo relativo al número de reuniones, talleres o cursos de capacitación impartidos para la Difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos, de entidades federativas a las que proporcionaron elementos para fomentar la inversión y de fomento de la inversión que le permita evitar inconsistencias y contar con elementos documentales de calidad, suficientes, útiles, confiables y oportunos para acreditar las acciones realizadas en cumplimiento de sus atribuciones establecidas en los artículos 42, párrafo primero, de la Ley General de Turismo, y segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta "Información y Comunicación", párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y en el numeral 1.1. Disposiciones generales, del apartado 1. Política de servicios de apoyo al sector turístico, del Manual Único Sustantivo del FONATUR, IV. Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas que emprenderá en los ejercicios subsecuentes para corregir las deficiencias detectadas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 5 - Acción 2021-3-21W3N-07-0120-07-005

5. Contribución al fomento de la inversión, promoción de nuevos proyectos turísticos y a la diversificación de los destinos

Disponer de mecanismos que permitan evaluar el efecto de las acciones operativas en el cumplimiento de compromisos superiores aporta elementos para ponderar en qué medida el programa contribuye al logro de éstos.

En relación con las definiciones de los términos ‘diversificación de mercados turísticos’, ‘fomento de la inversión turística’ y ‘promoción de la inversión en el sector turístico’, la entidad fiscalizada señaló que “(...) después de una búsqueda exhaustiva en los documentos físicos y electrónicos, así como el Manual de Organización, Manual Único Sustantivo, y Manual Administrativo de FONATUR, se concluye que no se cuenta con un documento que defina el concepto de diversificación de mercados turísticos, y particularmente la Dirección de Comercialización”.

En cuanto a la metodología para evaluar la contribución de las acciones efectuadas mediante el Pp F002 para incrementar el fomento y la promoción de la inversión turística para el desarrollo del sector, el FONATUR indicó que “la metodología para evaluar la contribución de los estudios para la identificación de reservas territoriales la comercialización de bienes inmuebles y elementos proporcionados a las entidades federativas es la Metodología de Marco Lógico, integrada en los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados, para cualificar y cuantificar la aportación de las acciones del FONATUR, en el marco del Pp F002”.

En lo relativo a las estrategias de promoción y fomento a la inversión, nacional e internacional, que aprobó para 2021, el Fondo precisó que “(...) las estrategias de promoción son aprobadas por la Secretaría de Gobernación, con fundamento en los Lineamientos generales para el registro y autorización de las estrategias y programas de comunicación social y de promoción y publicidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2021”. Como evidencia documental proporcionó dos oficios de solicitud de autorización y dos con las respectivas respuestas de la secretaría.

En lo referente a la explicación y acreditación acerca de la aportación del fomento a la inversión turística en el país a la diversificación de mercados turísticos y los nuevos productos turísticos identificados en 2021 mediante el Pp F002 para entregarse a consumidores actuales como a los potenciales, a efecto de permitir la diversificación del sector, el ente fiscalizado expresó que “el FONATUR, por medio de la Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico promueve e impulsa el desarrollo e inversión de la actividad turística en toda la República Mexicana con dos programas: Programa de Asistencia Técnica a Estados y Municipios y Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos. El Programa de Asistencia Técnica a Estados y Municipios tiene como finalidad asesorar a gobiernos de estados y municipios mediante la elaboración de estudios en materia de planeación turística, los cuales promueven la consolidación, creación y reordenamiento de destinos turísticos, donde parte fundamental es la identificación de proyectos estratégicos que

detonen o reactiven la actividad turística en toda la República Mexicana. En lo que respecta al Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos, se busca apoyar a grupos sociales, inversionistas y, en general, a promoventes de proyectos turísticos innovadores que complementen y diversifiquen la actual oferta de productos turísticos, por medio del acompañamiento para la conformación de planes de negocio viables de recibir apoyos financieros que consoliden la planta turística del país”.

“En conclusión, estos programas repercuten de manera importante en la diversificación y creación de nuevos mercados turísticos nacionales e internacionales que, en consecuencia, generan mayores beneficios a una población mayor” y que en relación con los nuevos productos “en los estudios elaborados por FONATUR mediante el Programa de Asistencia Técnica a Estados y Municipios, se identifica una cartera de proyectos estratégicos de inversión, como resultado de las estrategias propuestas en materia turística, infraestructura urbana, servicios, equipamiento urbano y equipamiento recreativo. De la evaluación de la cartera de proyectos estratégicos, se determina cuáles son proyectos turísticos detonadores que tienen como propósito generar un impacto turístico positivo local o regional, a fin de atraer nuevos turistas y propiciar, entre otros, la creación de nuevos empleos y mayor derrama económica, aprovechando sustentablemente los recursos disponibles para mejorar las condiciones de vida de la comunidad, pudiendo ser a corto, mediano o a largo plazo. Cabe señalar que estos proyectos turísticos detonadores se desarrollan en términos técnicos, económicos y normativos a nivel de prefactibilidad”.

Al respecto, con la revisión del Manual Único Sustantivo del FONATUR IV. Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, vigente en 2021, en el numeral 5.1. Disposiciones generales, del apartado 5. Política de generación de proyectos, adquisición, control, planeación, desarrollo de proyectos turísticos y elaboración de diagnósticos, planes estratégicos y proyectos ejecutivos, se identificó que el término diversificación se definió como la “capacidad para entregar nuevos productos tanto a consumidores actuales como a los potenciales” y se precisó que “son materia de esta política las acciones requeridas para la identificación de reserva y la generación y control de proyectos turísticos, con el propósito de diversificar y consolidar la oferta turística nacional (...)”.

Asimismo, como resultado de la revisión de la MIR del Pp F002 registrada en el PEF 2021 que se presentó en el resultado núm. 1 “Análisis del Sistema de Evaluación del Desempeño” del presente documento, se determinó que, si bien, el indicador Tasa de crecimiento del ingreso de divisas internacionales por concepto de turismo, diseñado para el nivel Fin, se vinculó de manera adecuada con la planeación sectorial definida en el PROSECTUR 2019-2024, específicamente con el objetivo prioritario 3 “Fortalecer la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional” del PROSECTUR 2020-2024, ya que el fomento de la inversión favorece la identificación de nuevas zonas territoriales con potencial turístico para contribuir a proporcionar nuevos destinos que favorezcan la diversificación del sector y la sintaxis del objetivo se ajustó a lo dispuesto en la normativa, se considera que el indicador no permite medir el cumplimiento del objetivo de este nivel, debido a que no aporta elementos para cuantificar la contribución a la diversificación del sector en el ámbito nacional e internacional, definida ésta como la capacidad para entregar

nuevos productos tanto a consumidores actuales como a los potenciales, aunado a que se identificó que, en la MIR 2021 del programa registrada en el módulo PbR de la SHCP y la reportada en la CP 2021, se modificó el objetivo sectorial con el que alineó y, con ello, el objetivo de Fin y el parámetro para medirlo, cuya justificación de las causas que motivaron los ajustes no se acreditaron.

Por lo que respecta a las estrategias de promoción y fomento a la inversión nacional e internacional aprobadas en 2021, se identificó que mediante el oficio del 24 de febrero de 2021 el FONATUR solicitó a la Dirección General de Normatividad de Comunicación Social de la SEGOB la autorización de la campaña Promoción y difusión al proyecto FONATUR-Tren Maya, versión promoción al FONATUR-Tren Maya, con una vigencia del 20 de marzo al 3 de abril de 2021, que la secretaría autorizó con oficio del 18 de marzo de 2021, y que con el oficio del 20 de mayo de 2021 solicitó la aprobación de la campaña Promoción y fomento a la inversión de los desarrollos de FONATUR, con vigencia del 2 de agosto al 31 de octubre de 2021, cuya autorización de la dependencia se remitió con fecha del 2 de junio de 2021, las cuales coincidieron con las dos primeras actividades reportadas como realizadas para el cumplimiento de la meta del indicador ‘Porcentaje de estrategias de comercialización implementadas’, como se presentó en el análisis del resultado núm. 3 “Estrategias para la comercialización”, de este informe, en el que se detectaron deficiencias del FONATUR respecto de la acreditación de las acciones realizadas para disponer de elementos acerca de su alcance y, en este caso, la comprobación de los efectos que estas acciones generaron respecto de la promoción y fomento a la inversión turística, en el ámbito nacional e internacional, ya que el reporte del número de spots transmitidos en estaciones de radio para promover la venta de productos o servicios relacionados con el proyecto del Tren Maya y la evidencia fotográfica sobre la realización de cinco webinarios de promoción, de los cuales tres se orientaron a la oferta inmobiliaria en los CIP Loreto, Ixtapa, Huatulco, uno a la inversión en las Unidades de Negocio y uno sobre el tipo de proyectos que se pueden desarrollar con el FONATUR, no aportaron elementos en cuanto a cómo y en qué medida las transmisiones y los webinarios favorecieron la inversión en el sector turístico.

Lo anterior mostró que, en uno de sus documentos procedimentales, el Fondo contó con elementos respecto de lo que, en su operación, representa la diversificación; denota que no dispone de criterios para medir el efecto de las acciones del Pp F002 en relación con el fomento de la inversión turística y promoción a la inversión en el sector turístico, al no pronunciarse respecto de la definición estos términos, así como a la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional al carecer de un mecanismo de medición que le permita cuantificar y cualificar en qué medida la identificación de reservas territoriales, las estrategias de comercialización y los elementos aportados a las entidades federativas favorecieron la capacidad del sector turístico para entregar nuevos productos en segmentos diferentes a los destinos de sol y playa tanto a consumidores actuales como a los potenciales, y reveló insuficiencias documentales que acreditaran los efectos que las estrategias generaron en la promoción y fomento a la inversión turística, en el ámbito nacional e internacional, en la comprobación de la repercusión que se describió que generan los estudios de planeación turística y las asesorías, y de los proyectos detonadores estratégicos que resultaron de la cartera integrada a partir de esos estudios, lo que limitó

que el Fondo comprobara el cumplimiento de la obligación de establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeñe la entidad.

Con el objeto de identificar el efecto que permitirían generar las acciones del FONATUR implementadas en 2021, en el marco de operación del Pp F002, para favorecer el fomento de la inversión, la promoción de nuevos proyectos y la diversificación del mercado turístico, la ASF consideró la pertinencia de presentar un balance de los resultados con observación en materia de identificación de reservas territoriales, estrategias de comercialización, servicios de asesoría, evaluación y planeación turística proporcionados a las entidades federativas, como se muestra a continuación:

RESULTADOS DEL FONATUR EN EL MARCO DE OPERACIÓN DEL PP F002 Y SU INDICENCIA EN EL FOMENTO Y PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN Y LA DIVERSIFICACIÓN DE LOS MERCADOS TURÍSTICOS EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL, 2021

Aspecto evaluado	Resultado	Factores que podrían incidir en el incremento de la inversión turística y la promoción de nuevos productos	Factores que podrían incidir en la diversificación del mercado turístico
Estudios para la identificación de reservas territoriales	<ul style="list-style-type: none"> En 2021, el FONATUR elaboró el estudio denominado "Identificación de Áreas para el Aprovechamiento Turístico en el Estado de Baja California Sur", con lo que identificó 6,277 hectáreas (ha) distribuidas en 4 reservas territoriales, de las cuales el 3.2% (199 ha) correspondió a Paraíso Mar de Cortés; el 86.8% (5,450 ha) a Magbay divida en cuatro predios; el 6.8% (429 ha) a El Cardoncito fraccionado en tres predios, y el 3.2% (199 ha) a Rinconada de Palmira. Con la aplicación de la matriz y el semáforo de ponderación diseñados por el FONATUR para identificar las áreas territoriales susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos y la viabilidad de incorporarlas a su portafolio de reservas territoriales, la entidad fiscalizada determinó a la reserva Magbay como "Proyecto viable", a las reservas Rinconada de Palmira y El Cardoncito en la categoría de "Proyecto de viabilidad regular", y colocó a la zona territorial Paraíso Mar de Cortés como "Proyecto poco viable". Una vez analizados los predios de la reserva territorial Magbay, el FONATUR concluyó que de la extensión total de la reserva equivalente a 5,450 ha, el 5.3% (290 ha) fue apta para el desarrollo de proyectos turísticos, por lo que con base en el tipo de zonificación y uso de suelo propuso seis proyectos en el área costera de Baja California Sur. Adicionalmente, el Fondo propuso la utilización del 100.0% de las 429 ha de la reserva El Cardoncito para desarrollar dos proyectos lo que en conjunto significó un total de 719 ha. 	Se considera que el estudio para la identificación de zonas territoriales realizado en Baja California Sur (BCS), mediante el cual se identificaron 719 ha con potencial turístico para el desarrollo de proyectos, correspondientes a las reservas de Magbay y El Cardoncito, favorecen la inversión en el sector turístico de la región, ya que plantea la propuesta de proyectos considerando la intervención del financiamiento público y privado, con la posibilidad de establecer asociaciones público privadas.	Se considera que, si bien, el estudio realizado en BCS permitió la identificación de áreas territoriales, esta superficie se ubicó en zonas costeras en las que prevalecen los destinos de sol y playa, lo que no favorece la generación de nuevos productos en segmentos distintos.
Estrategias para la comercialización	<ul style="list-style-type: none"> En 2021, el Fondo informó que identificó e implementó 25 estrategias para la comercialización de bienes inmuebles, las cuales se orientaron a difundir el proyecto del Tren Maya, las unidades de negocio del Fondo y la oferta inmobiliaria en los CIP Loreto, Ixtapa y Huatulco; la participación en el Tianguis Turístico Digital 2021 con difusión de la oferta del inventario de lotes disponibles para su comercialización para obtener citas de negocios; la generación de contenido gráfico para los webinaros de promoción y para las redes sociales, y la autorización del Programa Anual de Promoción y Publicidad del FONATUR, así como la validación de estrategias y campañas de promoción, cuya evidencia acreditó el 44.0% (11) de las 25 	La descripción de las 25 estrategias de comercialización que se informaron como identificadas mostró que se orientaron a difundir el proyecto del Tren Maya, las unidades de negocio del Fondo y la oferta inmobiliaria en los CIP Loreto, Ixtapa y Huatulco; la participación del Fondo en el Tianguis Turístico Digital 2021 con difusión de la oferta del inventario de lotes disponibles para su comercialización para obtener citas de negocios; la generación de contenido gráfico	Las acciones de promoción no favorecieron la diversificación de las estrategias de comercialización, con opciones de esquemas de venta, arrendamiento, asociaciones, fideicomisos y productos turísticos que fortalezcan los nuevos segmentos de mercado, ni los diferentes destinos de sol y playa, ya que denota que se enfocaron en los proyectos ya existentes, aunado a que no obtuvo los

RESULTADOS DEL FONATUR EN EL MARCO DE OPERACIÓN DEL PP F002 Y SU INDICENCIA EN EL FOMENTO Y PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN Y LA DIVERSIFICACIÓN DE LOS MERCADOS TURÍSTICOS EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL, 2021

Aspecto evaluado	Resultado	Factores que podrían incidir en el incremento de la inversión turística y la promoción de nuevos productos	Factores que podrían incidir en la diversificación del mercado turístico
	<p>actividades previstas para el ejercicio 2021; en tanto que para el 55.0% (14) restante, la documentación no justificó su implementación en los términos en los que se plantearon.</p> <ul style="list-style-type: none"> En cuanto a la comercialización de bienes, el FONATUR informó que, en 2021, con las 76 ventas realizadas en los CIP Huatulco, Ixtapa, Los Cabos y Loreto, así como en el PTI Cozumel logró la comercialización de 221,018.18 m², cifra que representó el 32.7% respecto de la meta de 676,180.27 m², con lo que obtuvo 255,275.7 mdp, lo que significó el 55.4% en relación con lo previsto por un monto de 460,680.4 mdp, lo que repercute en la disponibilidad de recursos propios para el cumplimiento de los objetivos del Fondo. 	<p>para los webinaros de promoción y para las redes sociales, y la autorización del Programa Anual de Promoción y Publicidad del FONATUR y la validación de estrategias y campañas de promoción, sin que acreditara su implementación y efectos, lo que limitó conocer su alcance y si aportó elementos para fomentar la inversión en el sector.</p>	<p>recursos previstos para el cumplimiento de sus objetivos, lo que mostró que estas acciones no aportaron elementos para incidir en el logro del compromiso sectorial y representó un riesgo en la capacidad financiera del FONATUR para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.</p>
<p>Elementos proporcionados a las entidades federativas para el fomento de la inversión turística</p>	<ul style="list-style-type: none"> En materia de asesorías de proyectos, se verificó que, en 2021, el ente fiscalizado realizó 31 eventos de difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos en 13 entidades federativas, con la participación de 2,190 asistentes, de cuyos eventos el 64.1% (20) se enfocó en la presentación de los alcances del programa; el 32.3% (10) a talleres de orientación sobre fuentes de financiamiento, inversión y proveeduría a empresas, y el 3.2% (1) al curso "Metodología para la formulación y evaluación de proyectos turístico", los cuales se concentraron en Quintana Roo, Ciudad de México y Chiapas, lo que le permitió promover los servicios que ofrecen a los potenciales inversionistas mediante el programa. Asimismo, se constató que, en 2021, atendió 43 servicios de asesoría solicitados en 11 entidades federativas para brindar apoyo especializado para integrar o realinear un proyecto de inversión. En cuanto a la evaluación de proyectos, que consiste en el análisis de la información para la determinación de la factibilidad necesaria y el nivel de riesgo de un proyecto turístico con el objeto de que las o los inversionistas puedan acceder a las diversas fuentes de recursos económicos y así incentivar la participación de las instituciones en el otorgamiento de apoyos financieros a la empresa turística y reduciendo el riesgo del sector, el cual tiene un costo que depende de su monto de inversión, la entidad fiscalizada especificó que "no se realizaron calificaciones a proyectos en el periodo del año 2021", aunado a ello, se identificó que el indicador 'Porcentaje de evaluaciones realizadas' presentó áreas de mejora en su construcción, debido a que el Fondo informó que mide tanto asesoría como calificación de proyectos, ya que el término evaluación abarca ambos procesos. En lo relativo a los estudios de planeación turística, se corroboró que, en 2021, el FONATUR formalizó cinco convenios y realizó 5 estudios de planeación en Huimanguillo, Tabasco; Palenque, Chiapas; Destino Maya Ka'an y Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, y Localidades Costeras de Yucatán, para elaborar los respectivos programas de desarrollo turístico de los destinos, sitios y regiones. Con lo anterior, se verificó que 17 entidades federativas dispusieron de elementos orientados a 	<p>Se considera que, si bien, la entidad fiscalizada proporcionó elementos de fomento a 17 entidades federativas, mediante la difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos; los servicios de asesoría de proyectos proporcionados, la formalización de cinco convenios y la elaboración de cinco estudios en materia de planeación turística, presentó áreas de mejora en los criterios con base en los cuales definió el número de entidades federativas que requieren elementos de fomento, dado que, con base en las dos condicionantes que planteó la atención debería centrarse en 11 estados: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán, de los que en el 54.5% (6) se localizan los ocho destinos a cargo del Fondo y el 63.6% (7) se sitúan al sur del país, lo que implicaría que Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Puebla y Querétaro incumplen esos aspectos, lo que denota que no se dispuso de una estrategia para focalizar las acciones del Pp F002 para fomentar y promover la inversión en los destinos caracterizados con potencial turístico, conforme la problemática que justificó la implementación del Pp para 2021, aunado a que se constató que la participación del FONATUR ocurre a partir de las solicitudes que realicen las entidades federativas interesadas en que se les proporcionen asesorías, evaluaciones y estudios de planeación turística.</p>	<p>Con base en las áreas de oportunidad y mejora detectadas, se considera que las acciones no representaron elementos que contribuyan a la capacidad del sector turístico para entregar nuevos productos, debido a la carencia de la estrategia para atender los destinos que requieren incrementar su potencial y propiciar el desarrollo de destinos distintos a los de sol y playa.</p>

RESULTADOS DEL FONATUR EN EL MARCO DE OPERACIÓN DEL PP F002 Y SU INDICENCIA EN EL FOMENTO Y PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN Y LA DIVERSIFICACIÓN DE LOS MERCADOS TURÍSTICOS EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL, 2021

Aspecto evaluado	Resultado	Factores que podrían incidir en el incremento de la inversión turística y la promoción de nuevos productos	Factores que podrían incidir en la diversificación del mercado turístico
	fomentan la inversión turística, lo que representó el 53.1% en relación con los 32 estados del país y el 106.3% respecto de lo programado, cifra inconsistente con la informada por el FONATUR, cuyos criterios de programación para determinar el número de entidades por atender consistió en dos condicionantes: que existan desarrollos del FONATUR y que se ubiquen en el sur de la República, sin que éstos se encontrarán debidamente establecidos y formalizados, ni dispusiera de la documentación que acredite el efecto de los elementos de fomento en el incremento del potencial de inversión turística en las entidades atendidas.		

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados del FONATUR en el marco de operación del Pp F002 "Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico", correspondientes al ejercicio 2021.

En 2021, en el marco de operación del Pp F002, el FONATUR identificó zonas territoriales con potencial turístico; identificó estrategias de comercialización para promover la oferta inmobiliaria y realizó la venta de inmuebles disponibles en los en los CIP y PTI a su cargo, y proporcionó servicios de asesoría y planeación turística, de las cuales desconoció su contribución al incremento de la inversión y la promoción de proyectos nuevos, debido a la carencia de un mecanismo de medición para evaluar su aportación, aunado a ello, no favoreció la diversificación del mercado turístico en el ámbito nacional e internacional al centrar sus acciones en los CIP y PTI existentes que continúan enfocándose en destinos de sol y playa.

En atención de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante minuta de trabajo el Fondo explicó que "(...) ha agotado las evidencias de las que dispone (...) y agregó que para ajustar la MIR se deben considerar las complejidades que representan los diversos componentes que integran a la población objetivo del programa, por lo que se elaborará un análisis para redefinir el problema del Pp y la población objetivo, y las modificaciones que requiera la MIR", respecto de lo cual el personal auditor manifestó la relevancia de plantear un programa de trabajo. Adicionalmente, el ente fiscalizado reiteró que "se requiere realizar un análisis exhaustivo del Diagnóstico y la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario (...)".

Al respecto, la ASF considera que persisten las deficiencias del FONATUR en cuanto a la disposición de un mecanismos para determinar en qué medida se contribuye al fomento de la inversión, la promoción de nuevos proyectos y la diversificación del mercado turístico con las acciones en materia de identificación de reservas territoriales, estrategias de comercialización, servicios de asesoría, evaluación y planeación turística proporcionados a las entidades federativas, realizadas en el marco de operación del Programa presupuestario F002 "Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico", así como en su normativa procedimental, por lo que el Fondo tiene pendiente establecer un programa de trabajo con actividades específicas, responsables y fechas previstas en relación con el análisis exhaustivo

que realizará al Diagnóstico y la MIR del Pp F002 que le permita perfeccionar la definición del problema público que originó su implementación, la población objetivo que se beneficiará con los resultados, así como el diseño de la lógica vertical y horizontal, a efecto de que le permita establecer los criterios para la medición de la contribución del programa a los compromisos superiores.

Dados los aspectos identificados y los resultados obtenidos en cuanto a los aspectos normativos en materia de identificación de reservas, estrategias de comercialización, evaluación, planeación y asesoría proporcionados a las entidades federativas, la ASF considera pertinente que el FONATUR fortalezca su normativa interna mediante la actualización de sus manuales de organización y de procedimientos, a efecto de disponer de elementos que le permitan, con una seguridad razonable, el adecuado desarrollo de sus procesos en cumplimiento de sus atribuciones.

Las recomendaciones relacionadas con las áreas de oportunidad en cuanto al objetivo e indicador del nivel Fin de la MIR del Pp F002 y lo relativo a la acreditación de la implementación de las estrategias de comercialización, se encuentran en los resultados núm. 1 “Análisis del Sistema de Evaluación del Desempeño” y 3 “Estrategias para la comercialización”, del presente informe.

2021-3-21W3N-07-0120-07-005 Recomendación

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo diseñe un programa de trabajo con actividades específicas, responsables y fechas previstas para su atención, en lo relativo a:

- la integración y formalización en su normativa interna de los criterios mediante los cuales define las metas anuales en materia de elaboración de estudios para la identificación de reservas territoriales, hectáreas identificadas para proyectos turísticos, difusiones del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos, convenios y estudios de planeación turística, asesoría de proyectos y el número de destinos caracterizados con potencial turístico para proporcionarles elementos de fomento, de acuerdo con la problemática planteada en el diagnóstico del programa que justificó su implementación, así como incluir la determinación de reportar en el resultado del parámetro en materia de hectáreas identificadas únicamente la superficie evaluada con la mayor viabilidad para el desarrollo de proyectos turísticos.

- la actualización del Manual de Organización del FONATUR, de manera que sea congruente con el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en lo referente al Programa de Trabajo Anual que sustituyó al Programa Operativo Anual y la incorporación del Programa Anual de Ventas de los Inmuebles por Centro Integralmente Planeado.

- la definición e incorporación en su normativa procedimental de las características que deberá cumplir el Programa Anual de Ventas de los Inmuebles por Centro Integralmente Planeado, en términos de los objetivos, metas y acciones que se realizarán en materia de venta de los bienes inmuebles del FONATUR disponibles en los Centros Integralmente

Planeados y los Proyectos Turísticos Integrales a su cargo, así como los ingresos previstos por obtener.

- la determinación de los responsables y los esquemas de seguimiento que garanticen el cumplimiento de la identificación, elaboración y autorización de las estrategias de comercialización de bienes inmuebles, de acuerdo con las actividades establecidas en el Manual único sustantivo del FONATUR, VII. Dirección de Comercialización.

Lo anterior, a fin de que fortalezca su normativa interna para contar con elementos que le permitan, en los ejercicios fiscales posteriores, garantizar con una seguridad razonable el adecuado desarrollo de sus actividades en cumplimiento de sus atribuciones, de conformidad con lo establecido en los artículos 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 42, párrafo primero, y 44, fracción I, de la Ley General de Turismo, y segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma tercera "Actividades de control", Principio 12, Elemento de control 12.04, y norma cuarta "Información y Comunicación", párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; los apartados 1.4, numeral 1, y 1.4.1.2, numeral 2, del Manual de Organización de FONATUR, y el numeral 1.1. Disposiciones generales, del apartado 1. Política de servicios de apoyo al sector turístico, del Manual Único Sustantivo del FONATUR, IV. Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas que emprenderá para corregir las deficiencias detectadas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2021-3-21W3N-07-0120-07-006 **Recomendación**

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo elabore y formalice un programa de trabajo con actividades específicas, responsables y fechas previstas para el diseño e implementación, en ejercicios fiscales siguientes, de un mecanismo para determinar en qué medida se contribuye al fomento de la inversión, la promoción de nuevos proyectos y la diversificación del mercado turístico con las acciones en materia de identificación de reservas territoriales, estrategias de comercialización, servicios de asesoría, evaluación y planeación turística proporcionados a las entidades federativas, realizadas en el marco de operación del Programa presupuestario F002 "Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico" y para fortalecer su normativa procedimental con la incorporación de la definición de los términos fomento de la inversión turística y promoción de la inversión en el sector turístico, para disponer de elementos para su medición, a efecto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 59, fracción XI, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; el objetivo prioritario 3 "Fortalecer la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional", del Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2020-2024, y el apartado 1.4, numeral 6, del Manual de Organización de FONATUR, e

informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas que implementará en los ejercicios subsecuentes para corregir las deficiencias observadas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 1 - Acción 2021-3-21W3N-07-0120-07-001

Resultado 2 - Acción 2021-3-21W3N-07-0120-07-002

Resultado 3 - Acción 2021-3-21W3N-07-0120-07-003

Resultado 4 - Acción 2021-3-21W3N-07-0120-07-004

6. Economía del ejercicio del presupuesto

La revisión del ejercicio y destino de los recursos asignados al Programa presupuestario (Pp) F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico” permite identificar y relacionar los resultados de la aplicación de los recursos asignados a la identificación de zonas territoriales, la comercialización de inmuebles y a dotar de elementos de fomento a las entidades federativas, a fin de transparentar la gestión pública y, con ello, generar información que facilite la toma de decisiones y fortalezca la eficiencia y eficacia del gasto público.^{13/}

El resultado se presenta en tres apartados: a) análisis del presupuesto aprobado, modificado, ejercido y de las adecuaciones presupuestarias realizadas, b) distribución del gasto ejercido por capítulo de gasto y partida presupuestaria y c) uso y destino de los recursos obtenidos por concepto de la calificación de proyectos y la comercialización de bienes inmuebles.

- a) Análisis del presupuesto aprobado, modificado, ejercido y de las adecuaciones presupuestarias realizadas

Con la revisión Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática de la Cuenta Pública de 2021, correspondiente al Ramo 21 Turismo, se identificó que el FONATUR reportó que en el Pp F002 “Fomento y promoción de la

^{13/} Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los artículos 134, párrafo primero, de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, y segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, párrafo primero, principio 15, elemento de control 15.08, del **Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno** publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de noviembre de 2016.

inversión en el sector turístico” se ejercieron 617,230.5 miles de pesos (mdp), con el desglose que se muestra a continuación:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO POR EL FONATUR CON CARGO AL PROGRAMA PRESUPUESTARIO F002, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2021 (Miles de pesos- mdp)						
Concepto	Presupuesto			Participación respecto del total ejercido (%) (d)=(c)/(c Gasto total ejercido)*100	Diferencia (e)=(c-a)	Variación entre Ejercido/Aprobado (%) (f)=(e)/(a) * 100
	Aprobado (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)			
Gasto Total	636,377.9	617,230.5	617,230.5	100.0	(19,147.4)	(3.0)
Gasto corriente	636,377.9	617,230.5	617,230.5	100.0	(19,147.4)	(3.0)
Servicios Personales	156,660.9	171,336.6	171,336.6	27.8	14,675.7	9.4
Gastos de Operación	457,329.8	400,268.2	400,268.2	64.8	(57,061.6)	(12.5)
Subsidios	0.0	0.0	0.0	0	0	n.a.
Otros de Corriente	22,387.2	45,625.7	45,625.7	7.4	23,238.5	103.8
Gastos de inversión	0.0	0.0	0.0	0	0	n.a.
Inversión Física	0.0	0.0	0.0	0	0	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el “Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática” de la Cuenta Pública 2021, correspondiente al Ramo 21 Turismo.
n.a. no aplicable.

En 2021, el recurso ejercido mediante el Pp F002 por un monto de 617,230.5 mdp fue inferior en un 3.0% (19,147.4 mdp) respecto del presupuesto original de 636,377.9 mdp. Del total ejercido, el 100% correspondió a Gasto Corriente, del cual el 64.8% (400,268.2 mdp) se asignó a Gastos de Operación y representó la partida con el monto mayor, el 27.8% (171,336.6 mdp) a Servicios Personales y el 7.4% (45,625.7 mdp) restante a Otros de Corriente. En esos rubros se identificó que en Servicios Personales se registró un incremento del 9.4% (14,675.7 mdp) al pasar de 156,660.9 mdp a 171,336.5 miles de pesos; los Gastos de Operación se redujeron un 12.5% (57,061.6 mdp) al pasar de 457,329.8 mdp a 400,268.2 mdp, y el concepto Otros de Corrientes reportó un incremento del 103.9% (23,238.5 mdp) al pasar de 22,387.2 a 45,625.7 miles de pesos.

Como evidencia de los recursos autorizados, modificados, ejercidos y las variaciones registradas en 2021 en el Pp F002, el FONATUR proporcionó en formato Excel la “Base de datos W3N-AC01 F002 2021” y la “Tabla W3N-AC01 F002 2021”, así como copia digital de las adecuaciones presupuestarias. En la primera base, se presentó el desglose de los recursos del programa por partida, tipo de gasto, fuente de financiamiento y los importes del presupuesto aprobado por 1,317,861.5 mdp, el modificado de 1,308,054.2 mdp y el ejercido de 968,174.7 mdp; en la segunda, la entidad fiscalizada reportó las mismas cifras del presupuesto que se mostraron en la primera base y explicó las variaciones por capítulo de gasto por un monto de 9,807.3 mdp registrado entre el presupuesto original y ejercido, en donde el rubro de Servicios Personal presentó una ampliación por 1,691.9 mdp, en Gastos de Operación una reducción por 11,221.1 mdp y en Otros de Corriente una reducción de 278.0 mdp, las cuales acreditó mediante las 225 adecuaciones presupuestarias registradas.

Asimismo, la entidad fiscalizada señaló que, en 2021, “se registró un presupuesto ejercido de 968,174,655.0, de los cuales 171,336,55.0 se destinaron al pago de servicios personales, 725,571,762,0 al gasto de operación del Pp y 71,266,338.0 al pago de laudos, pagos de difusión, la aportación al Fondo de Pensiones, Jubilaciones y Primas de Antigüedad de FONATUR, el pago del seguro del personal jubilado por el FONATUR y el mantenimiento del Hotel Quinta Real”, lo que representó un subejercicio del 26.5% (9,807.3 mdp) respecto del presupuesto autorizado al Pp F002, de acuerdo con lo que informó el Fondo, y un ejercicio inferior en un 25.9% (339,879.6 mdp) en comparación con lo modificado.

La revisión de la documentación proporcionada mostró variaciones en el presupuesto autorizado para el Pp F002 por un monto de 681,483.5 mdp entre la cifra del PEF 2021 y las bases del FONATUR, sobre lo que la entidad fiscalizada indicó que “conforme a la parametrización de los sistemas para la integración del PEF, en el formato Análisis Funcional Programático Económico (Efectivo) no se considera el presupuesto asignado al capítulo 9000 Deuda Pública por 191,330,441.00, mientras que el AC01 y el Flujo de Efectivo si lo suman. En el AC01 utilizado para la integración de los formatos de Cuenta Pública si se suma lo correspondiente al importe del capítulo 9000. En cuanto al registro de importes superiores respecto de los registrados en el PEF y la CP, es conveniente precisar que conforme a los lineamientos para la integración de la CP el presupuesto original y modificado corresponde a los registrados en los sistemas globalizadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este sentido, durante el ejercicio fiscal 2021, se gestionaron mediante el Módulo de Adecuaciones Presupuestarias de Entidades (MAPE) 8 solicitudes de adecuación, de las cuales se autorizaron cinco. Y en ninguna de las adecuaciones autorizadas fue posible registrar el presupuesto modificado de recursos propios y diversos movimientos que afectaron algunas de las partidas de gasto financiadas con recursos fiscales. De lo antes comentado, en el proceso de integración del AC01 de Cuenta Pública 2021, se consideró reportar el presupuesto pagado, conforme al presupuesto modificado registrado en el Módulo de Adecuaciones Presupuestarias de Entidades MAPE con el folio 2021-21-W3N-8, autorizado el 20 de diciembre de 2021”.

Como evidencia, el Fondo proporcionó copia digital del ‘ANÁLISIS FUNCIONAL PROGRAMÁTICO ECONÓMICO (EFECTIVO)’ del PEF 2021, correspondiente a la entidad W3N FONATUR, en el que se identificó un presupuesto aprobado por 1,126,531.0 mdp para el programa F002, cifra que presentó una variación superior del 43.5% (490,153.0) respecto del presupuesto autorizado en el ‘Análisis Funcional Programático Económico del PEF 2021 del Ramo 21 Turismo’, así como una diferencia del 17.0% (191,330.4 mdp) en relación con las bases de datos de la entidad por un presupuesto aprobado de 1,317,861.5 mdp, monto coincidente con el relativo al capítulo 9000 Deuda Pública registrado en el formato ‘Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, Flujo de efectivo, Productoras de Bienes y servicios, enero 2021’, como se muestra a continuación:

DIFERENCIAS EN EL PRESUPUESTO APROBADO AL FONATUR MEDIANTE EL PP F002 “FOMENTO Y PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL SECTOR TURÍSTICO”, PEF 2021

(Miles de pesos)

Ramo 21 del PEF	Entidad W3N FONATUR	Base de datos W3N-AC01 F002	Diferencia entre el presupuesto del ramo y la base de datos	Diferencia entre el presupuesto por entidad y la base de datos
(a)	(b)	(c)	(d) = (c)-(a)	(e) =(c)-(b)
636,377.9	1,126,531.0	1,317,861.5	681,483.5	191,330.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el “Análisis Funcional Programático Económico (Efectivo)” del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 correspondiente a la entidad W3N FONATUR proporcionado por el FONATUR mediante el oficio núm. DG/DAF/343/2022, de fecha 15 de agosto de 2022; “Análisis Funcional Programático Económico” del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, correspondiente al Ramo 21 Turismo, y la base de datos W3N-AC01 F002 proporcionada por el FONATUR mediante el oficio núm. DG/DAF/SRF/378/2022, de fecha 3 de junio de 2022.

En cuanto a la comprobación de los recursos ejercidos en 2021, mediante el Pp F002 por un monto de 968,174.7 mdp de acuerdo con lo reportado en el formato ‘Gasto por Categoría Programática, correspondiente al FONATUR, incluido en la Cuenta Pública 2021 y sus bases de datos, la entidad fiscalizada indicó que corresponde a “la suma de los recursos fiscales, integrado por los rubros ‘servicios personales’, ‘gastos de operación’ y ‘otros de corriente’, con el presupuesto ejercido financiado con recursos propios”, para lo cual aportó las bases de datos ‘CLC F002 2021’ que muestra el ejercicio por un importe de 617,230.5 mdp, el cual se acreditó con las respectivas CLC, y ‘SAP ejercido propios’ en el que se registró un monto ejercido por 343,905.2 mdp, de cuya suma se obtuvo un presupuesto total ejercido de 961,135.7 mdp, cifra inferior en un 0.7% (7,039 mdp) respecto del monto informado, situación que reveló deficiencias en los sistemas que emplea para la generación de información que justifique que se sujetó a los montos autorizados, específicamente en lo referente a la acreditación que el monto de la deuda por 191,330.4 mdp es con cargo al Pp fiscalizado; a qué concepto corresponden los 490,153.0 mdp de diferencia entre el presupuesto aprobado que se presentó por ramo y por la entidad, así como el presupuesto ejercido financiado con recursos propios y la diferencia entre lo reportado en la Cuenta Pública 2021 y las bases de datos, de manera que sean consistentes con sus bases de datos y la CP 2021.

En atención de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el FONATUR explicó que “(...) el formato presentado por la Secretaría de Turismo considera solamente los recursos fiscales (...)” para lo cual elaboró un cuadro que mostró la integración del presupuesto original, modificado y ejercido por fuente de financiamiento.

El ente fiscalizado agregó que “(...) la diferencia de 681,483.5 mdp entre lo reportado en el PEF del Ramo 21 y las bases de datos de la Cuenta Pública corresponde al gasto del FONATUR financiado con recursos propios. La diferencia por 191,330.4 mdp entre el formato ‘Análisis Funcional Programático Económico (Efectivo)’ del PEF y la base de datos

de la Cuenta Pública 2021 corresponde a los recursos previstos para cubrir el costo financiero del capítulo 9000 Deuda Pública. En el formato del PEF se reporta el gasto programable, sin considerar el costo financiero de la deuda, mientras el formato de la CP si incorpora este rubro (...).”

Como evidencia del presupuesto original, modificado y ejercido, el Fondo proporcionó los reportes realizados en los sistemas globalizadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la integración del PEF y la Cuenta Pública en el Módulo del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP), el Sistema para la Integración de la Cuenta Pública (SICP) y con base en los ‘Lineamientos para la integración de la Cuenta Pública 2021’ y la ‘Guía para la entrega de Información Presupuestaria y Programática’, ambos emitidos por la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, cuyos reportes se denominaron ‘Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en la Clasificación Funcional-Programática’, correspondiente a los recursos en el Ramo 21 ejercidos en 2021; ‘Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática’ del gasto 2021 por Programa presupuestario a cargo del FONATUR; base de datos ‘W3N-AC01 F002 2021’ con el analítico de claves de la Cuenta Pública 2021 que muestra el desglose del presupuesto original, modificado y ejercido mediante el Pp F002, por actividad, partida y fuente de financiamiento; bases de datos ‘AC012021 PEF’ y ‘W3N-AC01 F002 2021’ que presentan la conformación del presupuesto del programa en el PEF y la CP 2021 incluyendo la información del capítulo 9000 relativo al concepto de la Deuda Pública, y el ‘Análisis Funcional Programático Económico (Efectivo)’ del PEF 2021 del Fondo.

Como resultado de la revisión de la documentación aportada, se verificó que el presupuesto del Pp F002 para el ejercicio 2021 se integró de los recursos presupuestarios autorizados en el PEF, los ingresos propios y la deuda pública, cuyos montos aprobados y ejercidos se muestran a continuación:

COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PP F002 “FOMENTO Y PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL SECTOR TURÍSTICO” (Miles de pesos- mdp)			
Fuente de financiamiento	Presupuesto reportado por la SECTUR en el Ramo 21	Presupuesto reportado por el FONATUR	Ejecicio de los recursos reportado por el FONATUR
Total	636,377.9	1,317,861.4	968,174.7
Presupuesto financiado con recursos fiscales	636,377.9	636,377.9	617,230.5
Presupuesto financiado con recursos propios	n.a.	490,153.0	343,905.2
Capítulo 9000 Deuda Pública	n.a.	191,330.5	7,039

FUENTE: Elaborado por la ASF con base la documentación proporcionada por el FONATUR mediante los oficios DG/DAF/428/2022 del 20 de septiembre de 2022 y DG/DAF/463/2022, de fecha 03 de octubre de 2022.

n.a. No aplica.

Asimismo, se constató que la diferencia en el presupuesto ejercido detectada en el reporte del gasto y las bases de datos por un importe de 7,039 mdp correspondió al monto pagado

por concepto de deuda pública, el cual no se había cuantificado en la suma del monto total informado por 961,135.7 mdp y se corroboró que los 490,153.0 mdp de diferencia entre el presupuesto aprobado que se identificó entre los formatos por ramo y por la entidad pertenece al rubro de los recursos propios previstos a obtener en 2021, de los cuales se registró un gasto de 343,905.2 mdp, con una diferencia de 146,247.9 mdp de entre lo ejercido y autorizado.

En cuanto a la diferencia en el concepto de recursos propios, el Fondo señaló que se debió a que en el rubro de Gastos de operación se redujo en 145,500.5 mdp por “las economías generadas al cierre del ejercicio 2021 que se originan principalmente por los ahorros contenidos en los procesos de contratación de seguro de bienes patrimoniales, arrendamientos, patentes, servicios informáticos, así como la contención del gasto en subcontratación con terceros, servicios integrales, servicios básicos, congresos, mantenimiento de inmuebles, viáticos y pasajes, estudios e investigaciones, asesorías, entre otros”; la reducción de 2,673.2 mdp el Otros de Corriente por “economías que corresponden principalmente a la previsión de recursos para el pago de laudos, ya que estos se pagaron conforme a resoluciones jurídicas recibidas”, y un aumento por 1,925.8 mdp en Pensiones y Jubilaciones por el “(...) incremento en el costo del seguro de vida del personal jubilado por el FONATUR, derivado del aumento en la siniestralidad presentada en los contagios por COVID-19”.

El ente fiscalizado agregó que “para acreditar el control presupuestario ejercido financiado con recursos propios, se presenta el procedimiento para el registro de los pagos en Sistema SAP establecido en el Manual Administrativo del FONATUR, apartado IV. Recursos financieros, numeral III.4 Política de Registro y Control de Pagos. Además, dicho sistema se utiliza de conformidad con lo establecido en el artículo 10, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La definición del Sistema SAP, *Systemanalyse Programmentwicklung*, por su denominación en alemán, la cual se traduce como ‘desarrollo de programas de sistemas de análisis’, es un software de planificación de recursos empresariales (...)”. Como evidencia de la diferencia detectada, proporcionó en formato Excel el documento ‘Base de dato SAP ejercido propio’ que muestra el desglose de 576 operaciones por un monto de 343,905.2 mdp asociado con el Pp F002 y cinco copias de pantalla de su sistema en formato Word ejemplificando el proceso para generar la base de datos del presupuesto pagado en SAP. Asimismo, se corroboró que el Manual Administrativo del FONATUR, apartado IV. Recursos financieros, se establece que para que proceda el registro de un compromiso de pago, entre la documentación requerida se requerirá la solicitud de pago emitida por el sistema SAP debidamente firmada por la o el servidor público solicitante del FONATUR, así como por una o un superior jerárquico, mínimo Gerente como autorizador del pago, aunado a ello, se identificó el procedimiento III. 4.3 Procedimiento de pagos con recursos propios, en el que observó que las operaciones realizadas se llevan a cabo mediante cheques y pagos electrónicos, así como contra recibos de los compromisos pagados.

Al respecto, la ASF considera que el Fondo acreditó los diversos conceptos que conforman el presupuesto del programa, la diferencia entre el presupuesto aprobado que se presentó por

ramo y por la entidad, que el monto del capítulo 9000 Deuda Pública es con cargo al Pp F002 y mostró consistencia entre sus bases de datos relacionadas con el ejercicio del recurso y la Cuenta Pública 2021, sin que sustentara documentalmente el manual del SAP, las operaciones relativas al ejercicio de los recursos propios por un importe de 343,905.2 mdp y las causas que generaron la diferencia reportada en este rubro entre lo ejercido y autorizado por 146,247.9 mdp.

b) Distribución del gasto ejercido por capítulo de gasto y partida presupuestaria

En relación con la distribución de los recursos ejercidos en 2021 mediante el Pp F002 por capítulo de gasto y partida presupuestaria, se analizó la base de datos de las 1,414 Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) proporcionada por el FONATUR, correspondiente a los recursos fiscales ejercidos mediante el programa, con lo que se obtuvieron los resultados siguientes:

DIFERENCIAS DEL PRESUPUESTO EJERCIDO ENTRE LA BASE DE DATOS DE LAS CLC Y LA CUENTA PÚBLICA 2021
(Miles de pesos-mdp)

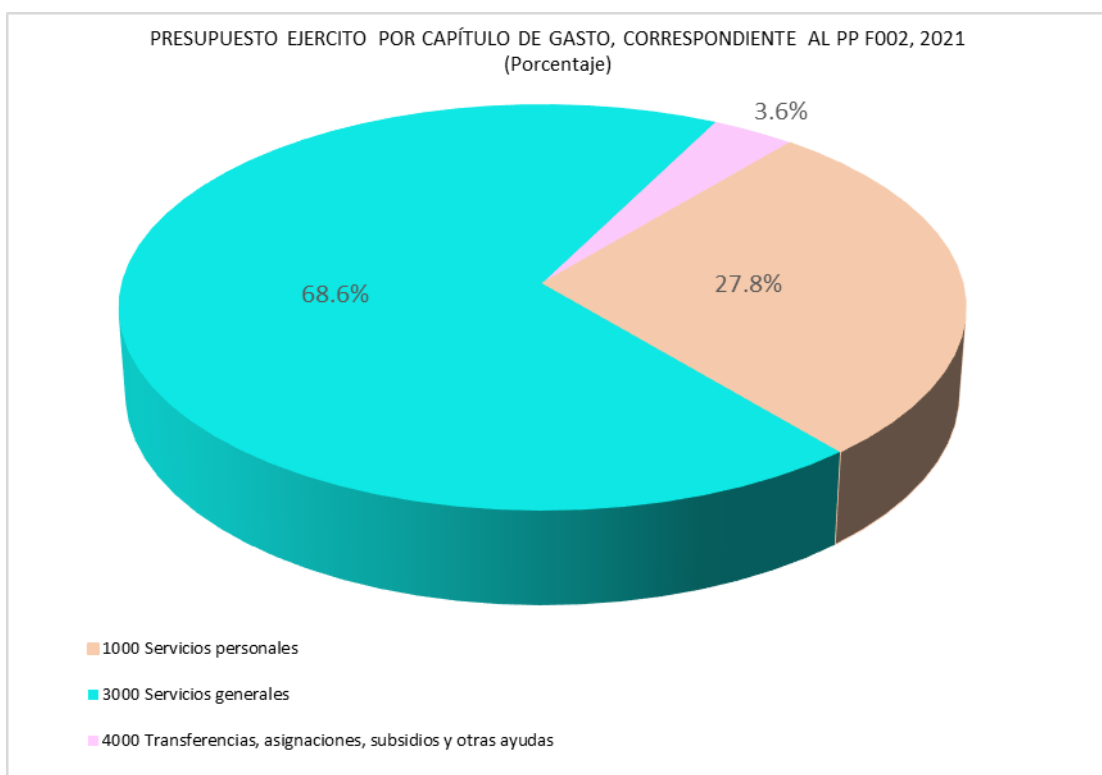
Concepto	Base de Datos CLC (a)	Cuenta Pública (b)	Diferencias	
			Absoluta (c)=(b)-(a)	Relativa (d)=[(c)/(a)]*100
Presupuesto ejercido	620,691.7	617,230.5	(3,461.2)	(0.6)

FUENTE: Elaborado por la ASF con la base de datos denominada "CLC F002 2021", proporcionada por el FONATUR mediante el oficio núm. DG/DAF/SRF/378/2022, de fecha 3 de junio de 2022.

Se identificó que el monto ejercido que se registró en la base de datos de las CLC ascendió a 620,691.7 mdp, cifra superior en 3,461.2 mdp respecto de los 617,230.5 mdp reportados en la CP 2021.

Al respecto, el FONATUR precisó que "no hay diferencia entre el importe reportado en la cuenta pública y la base de datos de las CLC, toda vez que los 3,461.2 mdp, (...), tienen una suspensión de instrucción de pago a través de las CLC, ya que el FONATUR cancela la operación en el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), lo cual procedió para ese monto no ejecutado", cuya variación acreditó mediante el reporte generado en el SIAFF de la SHCP sobre las CLC canceladas o suspendidas.

Respecto del gasto registrado en las CLC clasificadas como pagadas, se identificó que los 617,230.5 mdp reportados como ejercido se distribuyeron en los capítulos de gasto 1000 "Servicios Personales", 3000 "Servicios Generales" y 4000 "Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas", como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con la información de la base de datos denominada "CLC F002 2021", proporcionada por el FONATUR, mediante oficio núm. DG/DAF/SRF/378/2022 de fecha 03 de junio de 2022.

Con base en la información de las CLC, se determinó que, del total de los recursos ejercidos en 2021 mediante el Pp F002, el mayor porcentaje se concentró en el capítulo 3000 con un 68.6% (423,800.6 mdp), seguido por el capítulo 1000 con un 27.8% (171,336.5 mdp) y, finalmente, el capítulo 4000 con un 3.6% (22,093.3 mdp). Entre los gastos realizados por capítulo, en el 1000 se destacó la partida "Compensación garantizada" con un importe de 79,926.2 mdp, cifra que representó el 12.9% respecto del total ejercido por el Pp; en el 3000 sobresalió la partida "Seguros de bienes patrimoniales" con un monto de 149,673.5 mdp, lo que significó el 24.1% en relación con el gasto total del programa, y en el capítulo 4000 el gasto se aplicó en su totalidad a la partida "Aportaciones a fideicomisos públicos", cuyo porcentaje equivalió al 3.6% del total ejercido en 2021, aspectos que denotan que los recursos del Pp F002 se destinaron a cubrir el costo de todo tipo de servicios contratados con particulares o instituciones del propio sector público, de los cuales se destacaron las asignaciones enfocadas en cubrir gastos por concepto de seguros contra robos, incendios, riesgos y contingencias de bienes muebles e inmuebles, materiales y todo tipo de valores considerados dentro de los activos propiedad o al servicio del Fondo.

c) Uso y destino de los recursos obtenidos por concepto de la comercialización de bienes inmuebles y la calificación de proyectos

En lo que respecta a los recursos obtenidos por concepto de calificación de proyectos, el FONATUR señaló que "(...) conforme a la información proporcionada por la Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turismo para la integración del Anteproyecto de presupuesto, no se presenta la estimación de ingresos por este concepto". Al respecto, con base en el análisis del resultado núm. 4 "Elementos proporcionados a las entidades federativas para el fomento de la inversión turística", se constató que para 2021 la entidad fiscalizada presentó deficiencias en cuanto al diseño del parámetro integrado en la MIR del Pp F002 para dar seguimiento a las actividades relacionadas con la evaluación de proyectos y en la programación de actividades vinculadas con la calificación de proyectos.

En cuanto a los ingresos por concepto de comercialización de bienes inmuebles, de conformidad con el análisis efectuado en el resultado núm. 3 "Estrategias de comercialización", del presente documento, se identificó que el FONATUR informó que como resultado de las 76 ventas de inmuebles realizadas en 2021 logró la comercialización de 221,018.18 m², cifra que representó el 32.7% respecto de la meta de 676,180.27 m², con lo que obtuvo 255,275.7 mdp, lo que significó el 55.4% en relación con el monto previsto de 460,680.4 mdp.

En lo referente al uso y destino de los recursos obtenidos por estas acciones, la entidad fiscalizada señaló que "en el proceso de integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos, la Subdirección de Recursos Financieros se encarga de integrar la información que entregan las áreas como estimación de los ingresos y egresos del FONATUR y el registro de flujo de efectivo se realiza con base en la desagregación establecida en el Manual de Programación y Presupuesto. Por lo anterior se tiene identificado el monto de ingresos estimado por concepto de 'Ventas de bienes' que para el ejercicio 2021 se estableció en 803,903,475,0 pesos correspondiente a la venta de bienes de contado y de crédito y la recuperación de cartera vigente. Por lo que respecta al uso de los recursos no es posible identificar el destino preciso de estos recursos, ya que se utilizan de manera general para financiar la operación del FONATUR, la estimación del gasto se registró en los capítulos 2000 Materiales y suministros, 3000 Servicios generales, 5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles y 9000 Deuda Pública". Como evidencia el Fondo proporcionó el formato integrado en el PEF 2021 denominado Flujo de Efectivo.- Productoras de bienes y servicios en el que se identificó el concepto de ingresos "Ventas de bienes" por un monto previsto de 803,903.5 mdp; asimismo, remitió las bases de datos "AC01 2021 original F002" e "INGRESOS 2021".

Con la revisión de la base de datos "AC01 2021 original F002", se identificó un importe aprobado al Pp para el ejercicio 2021 de 1,317,861.5 mdp, de los cuales el 48.3% (636,377.9 mdp) correspondió a la fuente financiamiento 1 y el 51.7% (681,483.5 mdp) a la fuente financiamiento 4. De acuerdo con el Clasificador por fuentes de financiamiento, emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y publicado en el DOF el 2 de enero

de 2013, las fuentes de financiamiento 1. Recursos fiscales se refieren a “los ingresos que se obtienen por impuestos, contribuciones de mejora, derechos, contribuciones distintas de las anteriores causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago, productos y aprovechamientos; cuotas y aportaciones de seguridad social, asignaciones y transferencias presupuestarias a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y organismos autónomos, así como a las entidades paraestatales federales, estatales y municipales”; en tanto que las fuentes de financiamiento 4. Ingresos propios “son los recursos generados por los poderes legislativo y judicial, organismos autónomos y municipios, y las entidades paraestatales o paramunicipales respectivas, en el entendido de que para el caso de entidades de la Administración Pública Federal se estará a lo dispuesto por el artículo 2, fracción XXXI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. Al respecto, la ley indica que los ingresos propios son “los recursos que por cualquier concepto obtengan las entidades, distintos a los recursos por concepto de subsidios y transferencias (...)”.

Al respecto, el FONATUR señaló que “(...) en la base de datos denominada Analítico de Claves (AC01) se integra la estimación de los egresos del FONATUR, mientras que los ingresos se reportan en el Flujo de Efectivo. Los ingresos registrados en el Flujo de Efectivo por 803,903.5 mdp integran conceptos por ventas de terrenos, la recuperación de la cartera vigente (ventas a crédito) y los ingresos por cobranza diversa, como es la venta de inmuebles del Fideicomiso Capomo-Canuva. Por lo anterior los ingresos reportados en el Flujo de Efectivo, no corresponden en su totalidad a la venta de terrenos programada en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp F002 (...). En cuanto a la estimación de egresos registrada en el AC01 original por 681,483.5 mdp para el Pp F002 con fuente de financiamiento 4, estos no necesariamente deben ser iguales a los ingresos por venta de terrenos, ya que los ingresos estimados por los diferentes conceptos de ingresos son susceptibles de ser utilizados para financiar la operación de los diferentes Programas presupuestarios del FONATUR”.

En tanto que en la base de datos “INGRESOS 2021”, la entidad fiscalizada registró un ingreso acumulado por concepto de la venta de terrenos urbanizados por un importe negativo de 105,904.86 mdp, sobre lo que el Fondo precisó que “el importe reportado en la base de datos corresponde a los ingresos de flujo de efectivo y es el resultado neto de la suma de los ingresos obtenidos por los diferentes conceptos de venta de bienes que se reportan en el flujo de efectivo (...). El reporte de ingresos negativos en 2021 se origina principalmente por el pago realizado a la empresa Grupo Aeroportuario del Sureste S.A.B de C.V. por la devolución de la venta de los lotes 1 y 2 ubicados en Bahías de Huatulco. Los 255,275.7 mdp corresponden a la meta alcanzada por la venta de terrenos reportada por la Dirección de Comercialización en la Matriz de Indicadores para resultados, el cual incluye ventas a crédito y ventas de contado, por lo tanto, no necesariamente este importe de ventas reportado en la MIR forma parte del flujo de efectivo de 2021”.

Aun cuando el FONATUR explicó los conceptos que integran el flujo de efectivo que muestra el total de ingresos obtenidos por diversos conceptos, la entidad fiscalizada no acreditó cómo y en qué rubros se reportan en el PEF y la Cuenta Pública 2021 los recursos previstos y obtenidos como resultado de las ventas realizadas, lo que aunado al desconocimiento del

destino de los recursos obtenidos por la comercialización de bienes inmuebles para el logro de sus objetivos y metas institucionales representaron deficiencias en los sistemas del FONATUR en cuanto a la generación de información útil, confiable y oportuna que permita verificar que sus operaciones estuvieron debidamente justificadas y comprobadas.

En atención de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el FONATUR explicó que “por lo que respecta a sustentar cómo y en qué rubros se reportan el PEF y la Cuenta Pública los recursos previstos y obtenidos como resultado de la comercialización de bienes inmuebles disponibles en los CIP y PTI, conforme al numeral 4 ‘Analítico de claves de Entidades Paraestatales’, emitido por la Unidad de Política y Control Presupuestario y la ‘Guía para la Entrega de Información Presupuestaria’, de la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la Subsecretaría de Egresos, ambos de la SHCP, los ingresos estimados y los obtenidos se reportan en el Flujo de Efectivo, en el rubro de ventas de bienes, que para el ejercicio 2021 integran conceptos por ventas nuevas de terrenos, la recuperación de la cartera vigente (ventas a crédito), así como ingresos por la cobranza diversa, como es la venta de inmuebles del Fideicomiso Capomo-Canuva que sumaron 803,903,475. Los recursos obtenidos como resultado de la comercialización de bienes inmuebles disponibles en los CIP y PTI (...) suman menos 105,904,862 pesos (...)”.

Como evidencia, el ente fiscalizado proporcionó el ‘Manual de Programación y Presupuesto 2021’; el reporte del ‘Flujo de Efectivo’ integrado en el PEF 2021 que muestra el monto previsto por concepto de ventas en el rubro de ingresos; la ‘Estimación de ingresos PPEF 2021’ que presenta el desglose de la propuesta de ingresos para 2021 por 803,903.5 mdp, y el reporte de la Cuenta Pública 2021 ‘21W3N.03.F_I_ByS’ que muestra el monto negativo en el concepto de ventas de bienes por 105,904.86 mdp.

La ASF considera que, si bien, el FONATUR comprobó que el rubro de ventas de bienes refleja diversos conceptos de venta e informó que no necesariamente el importe de la comercialización reportado en la MIR por un importe de 255,275.7 mdp forma parte del flujo de efectivo de 2021, prevalecen las deficiencias en los registros internos de la entidad en cuanto a la comprobación de que sus operaciones estuvieron debidamente documentadas y justificadas, específicamente en materia de los ingresos obtenidos por concepto de la comercialización de los bienes inmuebles reportado en la MIR del Pp F002.

La recomendación relacionada con las áreas de oportunidad en cuanto al diseño del parámetro integrado en la MIR del Pp F002 para dar seguimiento a las actividades relativas a la evaluación de proyectos y las causas por las que no se programaron, ni se realizaron actividades vinculadas con la atribución del FONATUR en materia de calificación de proyectos, se encuentra en el resultado núm. 4 “Elementos proporcionados a las entidades federativas para el fomento de la inversión turística”, del presente informe.

2021-3-21W3N-07-0120-07-007 **Recomendación**

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, en cuanto al ejercicio del presupuesto 2021 financiado con recursos propios, proporcione el manual de operación del Sistema

Systemanalyse Programmentwicklung (SAP), la documentación que sustente las operaciones relativas a los recursos ejercidos y de las causas que generaron la diferencia reportada entre lo ejercido y autorizado, a efecto de disponer de elementos que permitan verificar que sus operaciones presupuestarias estuvieron debidamente documentadas y justificadas, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 45, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 66, fracción III, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas implementadas para corregir las deficiencias detectadas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2021-3-21W3N-07-0120-07-008 **Recomendación**

Para que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo fortalezca los mecanismos de control y registros internos que le permitan identificar el detalle y desglose de los recursos autorizados y ejercidos en las acciones de identificación de reservas territoriales, estrategias de comercialización, asesoría, evaluación y planeación turística, así como la programación, uso, destino y registro de los recursos obtenidos por la venta de inmuebles disponibles en los Centros Integralmente Planeados y Proyectos Turísticos Integrales a su cargo, de acuerdo con lo reportado en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario F002 "Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico", a efecto de obtener información útil, confiable y oportuna que justifique y compruebe que sus operaciones presupuestarias estuvieron debidamente documentadas y justificadas, y favorezca la toma de la toma de decisiones presupuestarias para el cumplimiento de sus metas y objetivos, en atención de los términos establecidos en los artículos 45, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 66, fracción III, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas que realizará en los ejercicios subsecuentes para corregir las deficiencias observadas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 4 - Acción 2021-3-21W3N-07-0120-07-004

Consecuencias Sociales

En 2021, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo ejerció 617,230.5 mdp para la operación del Programa presupuestario F002 “Fomento y Promoción de la Inversión en el Sector Turístico”, con lo que identificó reservas con potencial turístico, estrategias de comercialización, asesorías de proyectos y estudios de planeación turística, a fin de proporcionar elementos que fomenten la inversión en 17 entidades federativas y promover la diversificación del sector, pero desconoció en qué medida las acciones realizadas permitieron incrementar los niveles de inversión en los centros turísticos, aunado a que se verificó que focalizó sus acciones en destinos existentes de sol y playa, lo que denota que no favoreció la diversificación del mercado turístico en el ámbito nacional e internacional.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, 6 generaron:

8 Recomendaciones al Desempeño.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente se emite el día 10 de octubre de 2022, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta auditoría se practicó sobre la información proporcionada por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar los resultados del Fondo Nacional de Fomento al Turismo en la identificación de reservas territoriales, comercialización, evaluación, planeación y asesoría proporcionados a las entidades federativas, a fin de medir su contribución al fomento y promoción de la inversión y la diversificación de los mercados turísticos en los

ámbitos nacional e internacional. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2020-2024, se definió que la problemática que enfrenta el sector turístico consistió en que la actividad turística en México se planeó y condujo de manera desarticulada, sin aprovechar la diversidad turística al concentrar la infraestructura y los servicios en áreas geográficas específicas, así como deficiencia en los sistemas de información actualizados, carece de regulación y certificación de la calidad turística y requiere impulsar proyectos de infraestructura para lograr su desarrollo integral e incluyente.

En el Programa Institucional 2020-2024 del FONATUR, el Gobierno Federal reconoció que la falta de esquemas de comercialización atractivos y actualizados conforme a las necesidades del mercado ocasiona para el Fondo una baja en las ventas de lotes e inmuebles en sus destinos turísticos, debido a que los recursos obtenidos por la venta de lotes e inmuebles disminuyó en el periodo 2013-2018, por ello, se definió el objetivo prioritario de fomentar la inversión privada en el sector turístico nacional por medio de la identificación de bienes inmuebles susceptibles a ser comercializados para integrarlos en el inventario de terrenos del FONATUR, a efecto de contribuir al compromiso sectorial de diversificar los mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional.

En el Diagnóstico del Programa presupuestario F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turismo”, actualizado en 2021, el FONATUR definió el problema central que originó la implementación del programa en los términos siguientes: “Los destinos con potencial turístico presentan bajos niveles de inversión para el desarrollo del sector”.

Al respecto, en la Cuenta Pública se reportó que en el Pp F002 “Fomento y Promoción de la Inversión en el Sector Turístico” el FONATUR ejerció 617,230.5 miles de pesos para realizar actividades relativas a la identificación de reservas territoriales, comercialización, evaluación, planeación y asesoría proporcionados a las entidades federativas, a fin de contribuir al fomento y promoción de la inversión y la diversificación de los mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional y atender el problema relativo a que los destinos con potencial turístico presentan bajos niveles de inversión para el desarrollo del sector.

La fiscalización mostró que, en 2021, el FONATUR elaboró un estudio para la identificación de reservas territoriales; aplicó estrategias para la comercialización de bienes inmuebles disponibles y proyectos existentes en los CIP y PTI a su cargo, y proporcionó servicios de asesoría de proyectos y planeación turística a 17 entidades federativas, sin que realizara servicios de evaluación de proyectos, ni dispusiera de mecanismos para determinar en qué medida sus acciones contribuyeron al fomento de la inversión y promoción de nuevos proyectos en destinos con potencial turístico, así como a la diversificación de los mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional.

En materia de identificación de reservas territoriales, el Fondo elaboró el estudio denominado “Identificación de áreas para el aprovechamiento turístico en el Estado de Baja California Sur”, de conformidad con la meta del indicador “Porcentaje de estudios elaborados para la identificación de reserva territorial”, mediante el cual identificó cuatro reservas territoriales con una extensión de 6,277 hectáreas (ha) denominadas Paraíso Mar de Cortés, Magbay, El Cardoncito, y Rinconada de Palmira, de cuya evaluación determinó un total de 719 ha identificadas con potencial turístico, de las cuales 290 ha correspondieron a la reserva Magbay y 429 ha a la reserva El Cardoncito, en las cuales se propone el desarrollo de ocho proyectos, sin que aún se incorporen al portafolio de reservas territoriales para determinar su adquisición y la posibilidad de realizar los proyectos turísticos, debido a que a no se han presentado ante la instancia competente para su evaluación, ni prevé acciones para realizarlo.

En lo referente a la comercialización de bienes inmuebles, el FONATUR dispuso del inventario de inmuebles disponibles, las metas de la superficie por vender y los montos por obtener; realizó la venta de 76 inmuebles distribuidos en los CIP Huatulco, Ixtapa, Los Cabos y Loreto, así como en el PTI Cozumel, con lo que el FONATUR vendió 221,018.18 m², lo que representó el 32.7% respecto de la meta de 676,180.27 m², con lo que obtuvo 255,275.7 mdp, el 55.4% del monto previsto por 460,680.4 mdp; asimismo, acreditó la implementación del 80.0% (20) de las 25 estrategias de comercialización previstas para 2021 mediante el indicador “Porcentaje de estrategias de comercialización implementadas” orientadas a difundir el proyecto del Tren Maya, así como para promover la inversión en las unidades de negocio del Fondo y la oferta inmobiliaria en los CIP Loreto, Ixtapa y Huatulco y del 35.7% (5) de los 14 aspectos que informó que se vieron favorecidos con las estrategias, sin que obtuviera la totalidad de los recursos previstos por concepto de la comercialización, desconociera los riesgos que esta situación representa para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, no contara con el Programa Anual de Ventas, instrumentara acciones que no denotan estrategias en sí y presentara un marco normativo desactualizado en la materia.

Respecto de los elementos orientados al fomento de la inversión proporcionó servicios a 17 entidades federativas, al realizar 31 acciones de difusión del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos, otorgar 43 servicios de asesoría de proyectos, así como al formalizar cinco convenios y realizar los respectivos estudios de planeación turística, lo que le permitió al FONATUR promover los servicios que ofrecen mediante el programa, fortalecer la integración de la información de los proyectos revisados y favorecer el desarrollo ordenado y sustentable de las localidades, sin que realizara evaluaciones de proyectos por falta de presupuesto para el ejercicio de las atribuciones de la Gerencia de Gestión y Evaluación de Proyectos Turísticos, aunado a que presentó deficiencias en la construcción del parámetro “Porcentaje de evaluaciones realizadas”, en cual emplea para dar seguimiento a dos atribuciones relativas a las asesorías y calificación de proyectos, dado que tienen una finalidad distinta y el segundo implica un costo sobre el monto de inversión.

En este mismo rubro, se constató que el FONATUR no dispuso de una estrategia de intervención para proporcionar elementos de fomento que incrementen la inversión en los

destinos caracterizados con potencial turístico, a efecto de diversificar el sector mediante la entrega de nuevos productos distintos a los de sol y playa, tanto a consumidores actuales como a los potenciales, ya que su participación ocurre a partir de las solicitudes que las entidades realicen para la asesoría y evaluación de proyectos, así como de los estudios de planeación turística.

En lo referente a la contribución del Fondo mediante la operación del Pp F002, el ente fiscalizado careció de un mecanismo para determinar en qué medida la identificación de reservas territoriales, estrategias de comercialización, así como los servicios de asesoría y planeación turística proporcionados a las entidades federativas aportaron al fomento de la inversión, la promoción de nuevos proyectos y la diversificación del sector turístico.

Asimismo, la normativa interna del FONATUR careció de los criterios que orienten la determinación de las metas anuales en materia de identificación de reservas territoriales, estrategias de comercialización, asesoría de proyectos, planeación turística y entidades federativas con elementos para fomentar la inversión, así como de la definición de los conceptos relativos al fomento de la inversión turística y promoción de la inversión en el sector turístico, a fin de poder medir sus efectos.

Sus sistemas de información mostraron deficiencias en la generación de información y documentación de calidad, suficiente, útil, confiable y oportuna para comprobar la atención de los procedimientos y responsabilidades establecidas en sus documentos normativos respecto del uso de las áreas territoriales identificadas con los estudios, la autorización y ejecución de estrategias de comercialización y la evaluación de proyectos de inversión; la incorporación de las reservas detectadas con potencial turístico en el portafolio; la aplicación de las estrategias de comercialización, así como los resultados correctos en materia de comercialización de bienes, hectáreas identificadas con potencial turístico y entidades federativas atendidas, y respecto del detalle y desglose de los recursos autorizados y ejercidos por ingresos propios, así como el uso y destino de los recursos obtenidos por la venta de inmuebles disponibles en los CIP y PTI a su cargo.

En opinión de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, en 2021, el FONATUR identificó reservas territoriales con potencial turístico, aplicó estrategias de comercialización para promover la oferta inmobiliaria en los Centros Integralmente Planeados y los Proyectos Turísticos Integrales a su cargo y otorgó servicios de asesoría de proyectos y de planeación turística a 17 entidades federativas, en el marco de operación del Pp F002; no obstante, requiere de una estrategia de intervención para proporcionar elementos que incrementen la inversión y desarrollo de proyectos en destinos con potencial turístico, a efecto de favorecer la entrega de nuevos productos distintos a los de sol y playa, que le permita avanzar en la atención de la problemática que justificó la implementación del programa relativo a que los destinos con potencial presentan bajos niveles de inversión para el desarrollo del sector y contribuir a la diversificación del mercado turístico en el ámbito nacional e internacional, ya que continuó focalizando sus acciones en polos turísticos existentes ubicados en zonas costeras.

La atención a las recomendaciones al desempeño permitirá al FONATUR fortalecer su marco normativo en cuanto a la programación de las acciones en materia de elaboración de estudios de identificación de reservas territoriales, estrategias de comercialización, difusiones del Programa de Asesoría y Calificación de Proyectos, asesorías de proyectos y planeación turística; rediseñar e instrumentar parámetros adecuados para evaluar su desempeño en cuanto a sus atribuciones de asesorar y calificar proyectos; mejorar sus sistemas para la generación de información y documentación que le permita contar con elementos documentales de calidad, suficientes, útiles, confiables y oportunos para acreditar el cumplimiento de sus atribuciones, y diseñar una estrategia de intervención mediante el Pp F002 “Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico” para programar acciones que favorezcan proporcionar elementos de fomento para contribuir a incrementar la inversión en los destinos con potencial turístico.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Guillermo García Quevedo

Lic. Tizoc Villalobos Ruiz

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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Revisar que la MIR del Pp F002, a cargo del FONATUR, correspondiente al ejercicio 2021 cumplió la normativa en materia de Marco Lógico y le permitió medir el cumplimiento de sus objetivos y su contribución a la atención del problema público que justificó su implementación.

2. Constatar que, en 2021, el FONATUR realizó estudios para identificar superficies de terreno susceptibles de ser adquiridas para el desarrollo de proyectos turísticos de acuerdo con la meta prevista y la normativa aplicable.
3. Verificar que, en 2021, el FONATUR identificó, autorizó y ejecutó estrategias de comercialización para la promoción y venta de bienes inmuebles y proyectos existentes en los Centros Integralmente Planeados (CIP) y los Proyectos Turísticos Integrales (PTI), a efecto de disponer de recursos propios.
4. Comprobar que, en 2021, el FONATUR proporcionó a las entidades federativas los elementos para incrementar la inversión en los destinos turísticos.
5. Evaluar en qué medida, en 2021, las acciones del FONATUR para identificar zonas territoriales con potencial turístico contribuyeron a fomentar la inversión en el sector turístico y a promover nuevos proyectos, así como a diversificar los destinos turísticos del país.
6. Comprobar que, en 2021, los recursos ejercidos por el FONATUR mediante el Pp F002 se destinaron a estudios de identificación de zonas territoriales, estrategias de comercialización, para dotar de elementos a las entidades federativas para fomentar la inversión y que las operaciones realizadas cumplieron los criterios de eficiencia, eficacia, economía, y transparencia.

Áreas Revisadas

Las direcciones de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, de Desarrollo, de Gestión Estratégica y Enlace Institucional, de Comercialización, y de Administración y Finanzas del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 45, párrafos primero y cuarto.
2. Ley Federal de las Entidades Paraestatales: Ley Federal de Entidades Paraestatales, Art. 59, fracción XI.
3. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Art. segundo, título segundo capítulo I, numeral 9, norma tercera "Actividades de control", Principio 12, Elemento de control 12.04 y norma cuarta "Información y Comunicación", párrafos primero y tercero.

4. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 66, fracción III.
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numerales III.2 "Etapas de la Metodología de Marco Lógico", apartado "Definición del problema", IV.2.1 "Contenido de la MIR", apartado "Alineación al PND y sus Programas" y IV.2.2, apartado "Supuestos", incisos 2 "Análisis de la lógica horizontal" y 3 "Análisis de la lógica vertical"; Ley General de Turismo, Art. Art. 42, párrafo primero y 44, fracción I; Programa Sectorial de Turismo (PROSECTUR) 2020-2024, objetivo prioritario 3 "Fortalecer la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional"; Programa Institucional 2020-2024 del FONATUR, objetivo 3 "Fomentar la inversión privada en el sector turístico nacional", estrategias prioritarias 3.1. "Identificar bienes inmuebles susceptibles a ser comercializados para integrarlos en el inventario de terrenos del FONATUR" y 3.4. "Implementar la estrategia de venta, el programa anual y las acciones necesarias para comercializar los productos del FONATUR"; Manual de Organización de FONATUR, apartados 1.4, numerales 1 y 6, y 1.4.1.2, numeral 2, y Manual Único Sustantivo del FONATUR, IV. Dirección de Servicios de Apoyo al Sector Turístico, numeral 1.1. Disposiciones generales, del apartado 1. Política de servicios de apoyo al sector turístico.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.