

Nota Informativa

10 de enero de 2023

Gasto Federal en Turismo, 2014-2023

Presentación

La presente nota informativa tiene como propósito principal el mostrar la evolución de los recursos federales destinados al Turismo durante la última década, tanto desde la perspectiva del Ramo 21 "Turismo", como desde la Función 7 "Turismo", esto con el fin de analizar las políticas públicas en materia del sector turismo, en aras de identificar las fortalezas y debilidades en la materia.

Marco de Referencia

En 2021, el Producto Interno Bruto (PIB) del sector turístico aportó 7.5 por ciento del PIB nacional¹, 0.7 puntos porcentuales por arriba de lo registrado en 2020, cuando el Turismo generó 6.8 por ciento del mismo. Sin embargo, respecto a 2014 el sector turismo se ubica un punto porcentual por debajo, toda vez que en ese año el Turismo aportaba 8.5 por ciento al PIB Nacional.

¹ INEGI,

<https://www.inegi.org.mx/temas/turismosat/#:-:text=En%202021%2C%20el%20Producto%20Interno,20%2C%20gener%C3%B3%206.8%20por%20ciento.>

En 2014 el Sector Turismo representaba 8.5 por ciento del PIB y el 5.8 por ciento del empleo remunerado de tiempo completo, así como 77.2 por ciento de las exportaciones de servicios².

Si bien este sector se vio afectado en 2020 por la pandemia de Covid 19, de acuerdo con información de la Secretaría de Turismo (SECTUR), en México se registró una reducción significativamente menor, de 46.1 por ciento, en la recepción de turistas internacionales, en 2020 respecto a 2019³, esto en comparación con las caídas registradas en Francia (-55.6%), Italia (-61.0%), España (-77.3%) y Estados Unidos (-75.8%), por mencionar algunos de los países más relevantes en este sector.

No obstante, a decir de la OCDE⁴, en México el Sector Turismo enfrenta desafíos de competitividad y de sostenibilidad, para lo cual la política nacional de turismo debería fomentar la inversión y el crecimiento económico, promover un desarrollo regional equilibrado y estimular un crecimiento más productivo, incluyente y sostenible, en aras de dejar atrás el modelo actual centrado, principalmente, en complejos de playa, y adaptar este modelo para competir en el mercado cambiante del turismo global y para repartir mejor los beneficios del desarrollo económico y social.

En este contexto, la OCDE reconoce que, si bien en México se cuenta con una notable variedad de planes, programas e iniciativas bien articulados en materia de turismo, el marco estratégico para identificar las prioridades políticas y aplicar medidas para abordarlas es débil. De hecho, este

² OCDE, Estudio de la Política Turística de México, Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título Tourism Policy Review of Mexico 2017 OECD.

https://www.oecd.org/industry/tourism/MEXICO%20TOURISM%20POLICY%20REVIEW_EXEC%20SUMM%20ASSESSMENT%20AND%20RECOMMENDATIONS_ESP.pdf

³ SECTUR, Informe de Labores 2021-2022, México, 2022, p. 11.

<https://drive.google.com/file/d/1nil9mYi7azYbJ1Av73lWn1tJSGK4z8EG/view>

⁴ OCDE, Estudio de la Política Turística de México, Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título Tourism Policy Review of Mexico 2017 OECD.

organismo internacional identifica los siguientes aspectos como limitantes a la puesta en marcha de políticas públicas efectivas en el sector:

- a) Limitaciones presupuestarias de recursos, que hacen más difícil el adoptar políticas de promoción del sector turismo
- b) Rotación de personal y la pérdida de conocimientos técnicos que repercuten en el desarrollo de una política de turismo conjunta y efectiva.
- c) El ciclo político también hace difícil desarrollar e implementar una visión a largo plazo para el sector turístico con visión más allá del término de cada administración.

Las limitantes mencionadas se hacen palpables si se revisa la evolución reciente de los recursos federales destinados al sector turismo, al mismo tiempo que se comparan los Planes Nacionales de Desarrollo de las dos últimas administraciones. Pues se observa que, efectivamente se han reducido los recursos para el sector, pero además se dispersan las prioridades de política pública de una administración a otra, se evidencia la falta de continuidad en las políticas y programas instrumentados, lo que dificulta la puesta en marcha de políticas efectivas y de largo plazo, que promuevan el desarrollo económico y social del Sector Turismo en México.

El Sector Turismo en el Plan Nacional de Desarrollo

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018⁵ se estableció actualizar el marco normativo e institucional del sector turístico, sin embargo, como se puede apreciar, esa política también se caracterizó por una gran dispersión y heterogeneidad de objetivos y ejes de política:

- Promover la concurrencia de las acciones gubernamentales de las entidades federativas en materia de turismo, con las del Gobierno Federal.
- Alinear la política turística de las entidades federativas a la Política Nacional Turística.
- Impulsar la transversalidad presupuestal y programática de las acciones gubernamentales, coordinándolas hacia los objetivos de la Política Nacional Turística.

Además de Impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico, a través de:

- Fortalecer la investigación y generación del conocimiento turístico.
- Fortalecer la infraestructura y la calidad de los servicios y los productos turísticos.
- Diversificar e innovar la oferta de productos y consolidar destinos.
- Posicionar adicionalmente a México como un destino atractivo en segmentos poco desarrollados, además del de sol y playa, como el turismo cultural, ecoturismo y aventura, salud, deportes, de lujo, de negocios y reuniones, cruceros, religioso, entre otros.

⁵ <https://conamer.gob.mx/documentos/marcojuridico/rev2016/PND%202013-2018.pdf>

- Concretar un Sistema Nacional de Certificación para asegurar la calidad.
- Desarrollar agendas de competitividad por destinos.
- Fomentar la colaboración y coordinación con el sector privado, gobiernos locales y prestadores de servicios.
- Imprimir en el Programa Nacional de Infraestructura un claro enfoque turístico.

Así como impulsar la sustentabilidad y que los ingresos generados por el turismo sean fuente de bienestar social, a través de:

- Crear instrumentos para que el turismo sea una industria limpia, consolidando el modelo turístico basado en criterios de sustentabilidad social, económica y ambiental.
- Impulsar el cuidado y preservación del patrimonio cultural, histórico y natural del país.
- Convertir al turismo en fuente de bienestar social.
- Crear programas para hacer accesible el turismo a todos los mexicanos.
- Promover el ordenamiento territorial, así como la seguridad integral y protección civil.

Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024⁶, en materia de Turismo se señala como proyecto regional el Tren Maya, destacando que se trata de un proyecto orientado a incrementar la derrama económica del turismo en la Península de Yucatán, crear empleos, impulsar el desarrollo sostenible, proteger el medio ambiente de la zona desalentando

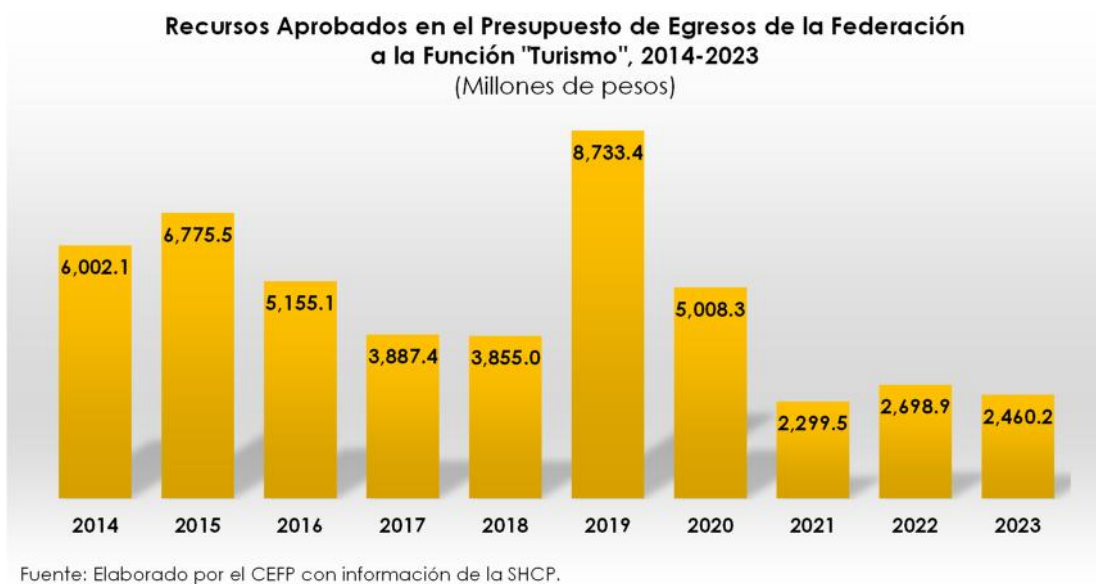
⁶ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

actividades como la tala ilegal y el tráfico de especies y propiciar el ordenamiento territorial de la región. Se procurará integrar a la obra y a sus beneficios a los pobladores; se gestionarán los derechos de vía que aún no se tengan mediante acuerdos con los propietarios de los terrenos respectivos; se buscarán acuerdos benéficos en los casos en los que las vías de propiedad federal se encuentren invadidas y se pedirá la aprobación de las comunidades y pueblos originarios mediante consultas.

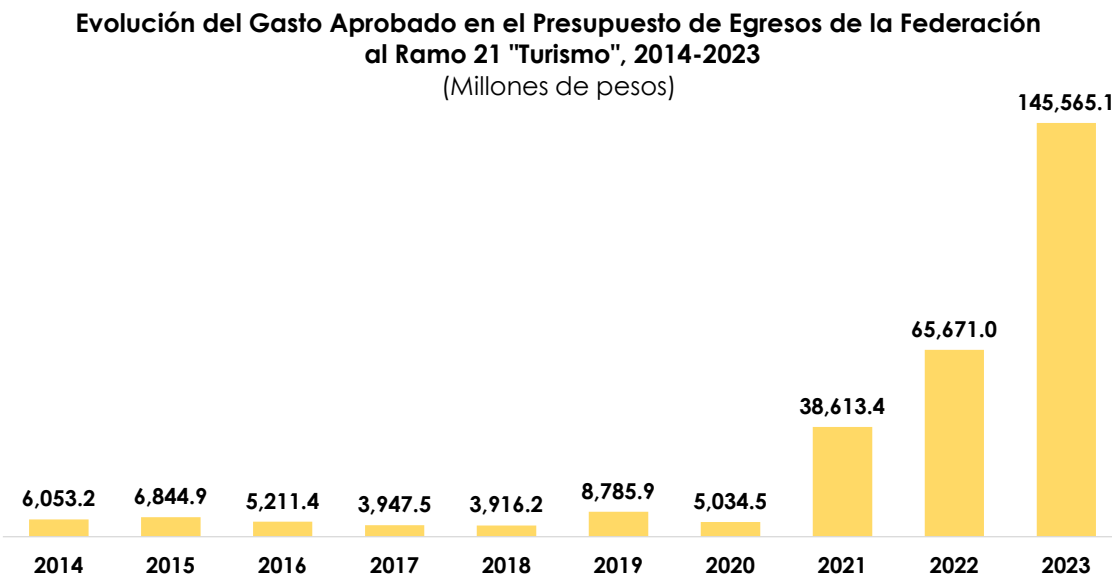
En la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2023 (PEF 2023) esta política se ratifica, pues se señala que el sector turismo se ha constituido como uno de los pilares del desarrollo de la economía nacional, por lo que se considera de vital importancia continuar con la promoción y consolidación de los destinos turísticos; esto en concordancia con el PND 2019-2024, ya que el presupuesto del sector para el ejercicio fiscal 2023 tiene como eje principal el proyecto del Tren Maya.

Evolución de los Recursos Federales para el Sector Turismo

Los recursos federales destinados al Sector Turismo se pueden analizar desde dos perspectivas, la primera desde la Clasificación Funcional del Gasto, en donde la Función 7 "Turismo", muestra una clara tendencia a la baja en cuanto a la aprobación de recursos en el PEF, entre 2014 y 2023, como se observa a continuación:

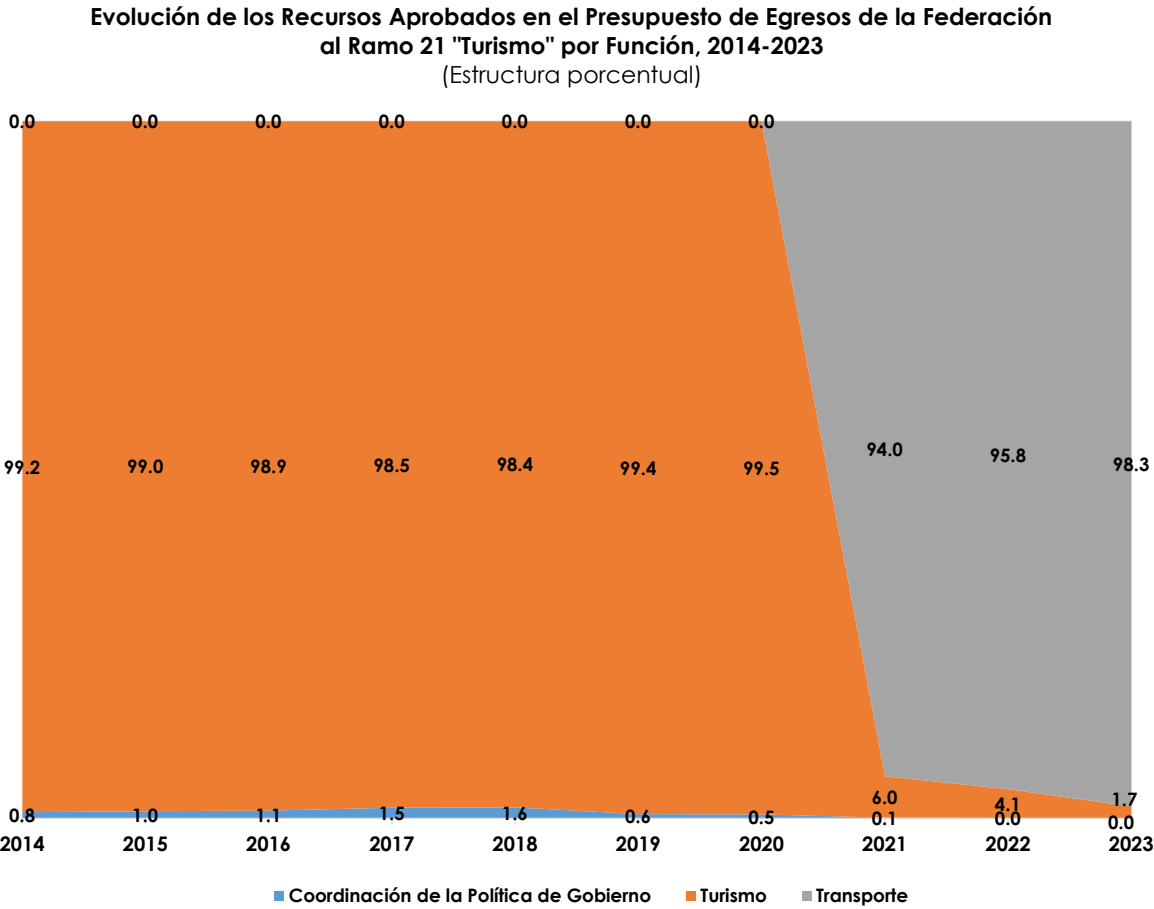


Y la otra perspectiva de análisis es a través del presupuesto aprobado al Ramo Administrativo 21 "Turismo", en el cual la tendencia es ascendente, de hecho, los recursos asignados en el PEF 2023 para el Ramo 21 son los más altos de la última década, lo cual se explica por los recursos asignados para la construcción del Tren Maya.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

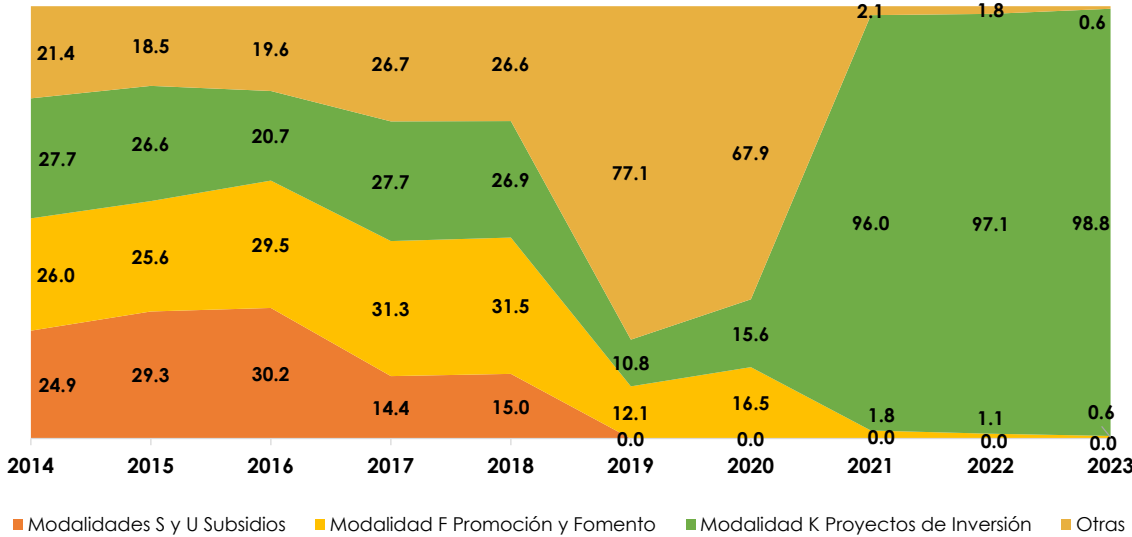
Conviene aclarar que este comportamiento contradictorio de los recursos asignados al Turismo entre ambas perspectivas, obedece al hecho de que desde 2021 los recursos asignados para la construcción del Tren Maya, se dejaron de etiquetar en la Función Turismo y se asignaron en la Función Transporte, en consecuencia a partir de 2021 los recursos de la Función Turismo no incluyen las previsiones de gasto para el Tren Maya, en tanto que el Ramo 21 "Turismo", a partir de 2021 adicionó la Función Transporte para incluir ahí los recursos asignados a la construcción de Tren Maya, de tal forma que, desde ese año el presupuesto del Ramo 21, se distribuye en tres Funciones: "Turismo", "Transporte" y "Coordinación de la Política de Gobierno". Lo anterior se observa claramente, en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

En consecuencia, a partir del año 2021, alrededor del 97.0 por ciento de los recursos presupuestarios del Ramo 21 "Turismo" se concentra en Programas Presupuestarios (Pp's) de Modalidad K "Proyectos de inversión", vinculados con la construcción del Tren Maya; en tanto que el resto de los Pp's han venido reduciendo su participación en el presupuesto total. En particular, los de las Modalidades S "Programas Sujetos a Reglas de Operación" y U "Otros Subsidios", como se muestra en la siguiente gráfica:

Evolución del Gasto Aprobado al Ramo 21 "Turismo", por Modalidad de Programas 2014-2023
(Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

A programas de subsidios hasta 2018 se aprobaron recursos, y a partir de 2019 cesó su asignación, con la eliminación del Programa de Pueblos Mágicos; mientras que los recursos para programas de la Modalidad F "Promoción y Fomento" se redujeron.

Ambas modalidades llegaron a concentrar poco más del 50 por ciento de los recursos totales del Ramo 21 "Turismo", en la estrategia turística del anterior gobierno.

En cambio, con la nueva estrategia la actividad de promoción turística corresponde a sus operadores, especialmente, del sector privado, en tanto que los recursos públicos para el sector se dirigen a obras de infraestructura turística. Razón por la cual, como se aprecia en la gráfica anterior, los recursos para la Modalidad K “Proyectos de Inversión” pasaron de representar 15.6 por ciento en 2020 a concentrar en el PEF 2023 una proporción de 98.8 por ciento del total del Ramo 21 “Turismo”.

De esta forma, en el presupuesto 2023 del Ramo 21 “Turismo” no se aprobaron recursos para subsidios (Modalidades S y U) y los montos aprobados para los programas de la Modalidad F “Promoción y Fomento” representan 0.6 por ciento de los recursos totales, monto que corresponde a la Función “Turismo”.

Gasto del Ramo 21 “Turismo” en el PEF 2023

Para el Ramo Turismo, en el PEF 2023 se aprobaron 145 mil 565.1 millones de pesos (mdp), 111.2 por ciento más, en términos reales, que lo aprobado para este Ramo en el PEF 2022.

Dichos recursos, de acuerdo con la Exposición de Motivos del PEF 2023, se destinan, principalmente, a los Pp:

- **P002 “Impulso a la Competitividad del Sector Turismo”**, con el que se continuarán realizando acciones que promuevan la competitividad de los actores del sector turístico, a través del acompañamiento para la elaboración de investigaciones y estudios científicos en coordinación con instituciones de educación superior y la comunidad científica; la promoción de identificación de necesidades y la procuración de su atención, y la difusión del conocimiento mediante acciones de socialización, así como la capacitación,

profesionalización y vinculación, en colaboración con los sectores público, privado y social relacionados con la actividad.

- **F005 “Desarrollo y Promoción de Proyectos Turísticos Sustentables”**, el cual se aplicará en los destinos con potencial turístico, realizando acciones tendientes a la innovación, la sustentabilidad, el fomento de la inversión y financiamiento, el desarrollo regional a través de la integración de rutas, circuitos y corredores, asesorías técnicas y la inclusión social en la actividad turística, bajo las premisas de desarrollo económico, social y ambiental, con énfasis en aquellas acciones que fomenten la competitividad mediante estrategias coordinadas con los tres órdenes de gobierno, organismos nacionales e internacionales y la sociedad civil.
- **F002 “Fomento y Promoción de la Inversión en el Sector Turístico”**, con el cual, a través de FONATUR, se fomenta la inversión turística en el país, por medio de la comercialización de los proyectos existentes en los Centros Integralmente Planeados (CIP's)⁷ y los Proyectos Turísticos Integrales (PTI's)⁸.
- **K041 “Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros”**, en línea con el programa regional Tren Maya, con el que se llevarán a cabo acciones para desarrollar y eficientar la movilidad de mercancías y personas mediante la prestación de un servicio de transporte ferroviario eficiente, confiable, moderno y seguro, fortaleciendo la industria turística en la zona sur-sureste del país, atrayendo más turistas durante periodos más largos y evitando la concentración turística en un solo

⁷ Cancún, en el extremo del territorio que mira al Caribe; Ixtapa-Zihuatanejo, en el estado de Guerrero, en el mar Pacífico; Loreto y San José del Cabo, en la península de Baja California; y Huatulco, también en el Pacífico, en el estado de Oaxaca

⁸ Cozumel, en Quintana Roo; Litibú, en Bahía de Banderas, Nayarit; y Playa Espíritu, en Escuinapa, Sinaloa.

punto, generando derrama económica local y fomentando la inclusión social y la creación de empleo a través del desarrollo económico de la zona y acceso a mayores oportunidades.

La distribución de recursos por Pp se presenta a continuación:

Gasto Aprobado al Ramo 21 "Turismo" por Programa Presupuestario, PEF 2023 vs PEF 2022
(Millones de pesos)

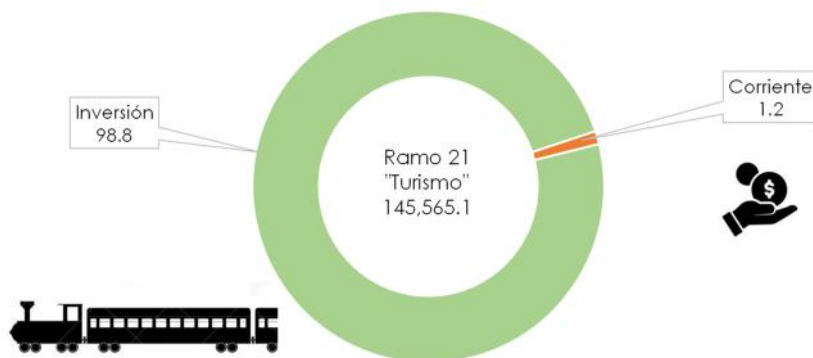
Concepto	PEF 2022	PEF 2023	Variaciones PEF 2023 vs PEF 2022	
			Absoluta	Real (%)
Ramo 21 "Turismo"	65,671.0	145,565.1	79,894.1	111.2
E005 Programa de Calidad y Atención Integral al Turismo	285.3	301.7	16.4	0.7
E007 Conservación y mantenimiento a los CIP's	123.9	130.8	6.9	0.6
F001 Promoción de México como Destino Turístico	0.0	38.3	38.3	n.a.
F002 Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico	661.2	696.0	34.8	0.3
F005 Desarrollo y promoción de proyectos turísticos sustentables	77.2	87.2	10.1	7.7
G001 Regulación y certificación de estándares de calidad turística	45.5	44.8	-0.7	-6.1
K027 Mantenimiento de infraestructura	795.0	755.5	-39.5	-9.5
K041 Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros	62,942.1	143,073.3	80,131.3	116.6
M001 Actividades de apoyo administrativo	508.2	234.0	-274.3	-56.1
O001 Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	30.0	31.5	1.5	0.2
P001 Planeación y conducción de la política de turismo	186.0	154.3	-31.7	-21.0
P002 Impulso a la competitividad del sector turismo	16.7	17.7	0.9	0.6

n.a. No aplica.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Desde la óptica de la Clasificación Económica del Gasto, el 98.8 por ciento de los recursos totales del Ramo 21 "Turismo" se destina al Gasto de Inversión, como se observa en la siguiente gráfica:

Gasto del Ramo 21 "Turismo" en Clasificación Económica, PEF 2023
(Millones de pesos y porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Según se señala en la Exposición de Motivos del PEF 2023, la inversión pública destinada a este sector contribuye a mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento, ayudando a mantener a México en el séptimo lugar de los principales destinos turísticos a nivel mundial, con una cifra histórica de visitantes anuales de 45 millones de turistas internacionales, generando una derrama económica superior a 24 mil 562 millones de dólares.

De ahí que en el PEF 2023 se asignen recursos al programa K027 "Mantenimiento de Infraestructura" para cuatro programas de inversión por un monto global de 755.5 mdp, destinados al mantenimiento de los CIP's y PTI's ubicados en las playas más destacadas del país.

En tanto que, para el proyecto del Tren Maya se asignaron de 143 mil 73.3 mdp para 2023. Estos recursos permitirán, según se señala en el PEF 2023, generar un impacto directo en el empleo, la protección del medio ambiente y el ordenamiento territorial, además de potenciar la derrama económica del turismo en la región de la península de Yucatán, a través de la modernización y el fortalecimiento del transporte ferroviario en el sureste del país. La cobertura del proyecto comprenderá los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Desde la perspectiva de la Clasificación Funcional del Gasto, se observa que la Función "Transporte" concentra en 2023, el 98.3 por ciento del total de los recursos del Ramo 21, esto es 143 mil 73.3 mdp, correspondientes a la construcción del Tren Maya, en tanto que el restante 1.7 por ciento, esto es 2 mil 491.8 mdp, corresponden a las Funciones "Turismo" y "Coordinación de la Política de Gobierno", 2 mil 460.2 mdp y 31.5 mdp, respectivamente.

Consideraciones Finales

Con base en el análisis de la evolución de los Recursos Federales Aprobados para el Sector Turismo durante la última década, se observa que de una administración a otra se cambiaron las prioridades de gasto para el impulso del sector. Lo cual, conviene mencionar, no es exclusivo de este sector ni de las últimas administraciones, sino que es una característica histórica en la instrumentación de las políticas públicas en México, toda vez que cada administración incorpora nuevas prioridades de gasto, que en la mayoría de las veces implican cambios en la estructura programática existente.

Hasta 2018, la política de fomento al turismo se venía enfocando a desarrollar productos turísticos diversificados, principalmente a través del Programa de Pueblos Mágicos, a fin de promover una oferta turística alternativa al turismo playa, y aprovechando otros atractivos nacionales como son la arquitectura colonial, el ecoturismo y el turismo cultural, entre otros.

Y en la actualidad, con base en la revisión del PEF 2023, se observa que se retoma el fomento a los destinos de playa desarrollados en los CIP's y PTI's. Si bien, con el agregado de impulsar el desarrollo regional, en especial de la zona Sur-sureste del país, teniendo como eje a la actividad turística, mediante el proyecto del tren Maya.

Lo primero confirma, en parte lo dicho por la OCDE, en el sentido de que México, en materia de políticas públicas para el desarrollo del Turismo, se había centrado en los destinos de playa, y que no hay continuidad en las políticas de fomento de una administración a otra, pues se cambian las prioridades conforme al ciclo político.

Finalmente, también conviene destacar los cambios en la estructura del gasto para el Ramo 21 “Turismo”, en el que se ha incrementado el gasto de la Función “Transporte” impacta directamente a los programas de promoción y fomento de este sector, que ahora deben tener un sustento importante en la inversión privada.

Referencias

- INEGI, Turismo
<https://www.inegi.org.mx/temas/turismosat/#:~:text=En%202021%2C%20el%20Producto%20Interno,2020%2C%20gener%C3%B3%206.8%20por%20ciento>
- Estudio de la Política Turística de México, Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título Tourism Policy Review of Mexico 2017 OECD.
https://www.oecd.org/industry/tourism/MEXICO%20TOURISM%20POLICY%20REVIEW_EXEC%20SUMM%20ASSESSMENT%20AND%20RECOMMENDATIONS_ESP.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
<https://conamer.gob.mx/documentos/marcojuridico/rev2016/PND%202013-2018.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto
- SECTUR, Informe de Labores 2021-2022, México, 2022.
<https://drive.google.com/file/d/1nil9mYi7azYbJ1Av73IWn1tJSGK4z8EG/view>



www.cefp.gob.mx



[@CEFP_diputados](https://www.facebook.com/CEFP_diputados)



[@CEFP_diputados](https://twitter.com/CEFP_diputados)