

## Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

### Infraestructura Básica para Indígenas

Auditoría de Desempeño: 12-1-00AYB-07-0468

DS-121

#### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar las acciones del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

#### ***Alcance***

La auditoría comprende la evaluación de la competencia de los actores responsables del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI); la eficiencia de las acciones para normar, controlar, instrumentar y dar seguimiento al PIBAI; la eficacia en el cumplimiento de los objetivos general y específico, y de su cobertura; la economía en la aplicación de los recursos asignados; el avance hacia el Sistema de Evaluación de Desempeño, y la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos y metas en materia de infraestructura básica para indígenas.

#### ***Antecedentes***

Los diagnósticos sobre las condiciones de la población indígena muestran que tienen los mayores rezagos y enfrentan una profunda desigualdad en materia de bienestar y acceso a los servicios básicos<sup>1/</sup>. Estos rezagos se originan por factores históricos y estructurales, y son determinantes sociales que se producen de una generación a otra, abarcando todos los ámbitos de la vida de las personas, entre otros, la carencia de infraestructura social.<sup>2/</sup>

En 1990, el 17.8% de la población no indígena en el país carecía de agua entubada y el 32.4% de drenaje, mientras que en la población indígena los porcentajes se elevaban a 46.7% y 73.4%, respectivamente; la población no indígena sin energía eléctrica representaba el 10.2%, y en la indígena era el 36.7%<sup>3/</sup>. Asimismo, la demanda indígena de infraestructura se concentró en la apertura de caminos; la condición de aislamiento terrestre es una constante en la mayoría de las regiones indígenas, la demanda para la apertura, rehabilitación y conservación de caminos sumó 7,920 kilómetros.<sup>4/</sup>

---

<sup>1/</sup> De acuerdo con el CONEVAL, los servicios básicos se refieren a los servicios de agua, drenaje y saneamiento y de energía eléctrica dentro de las viviendas, los cuales constituyen indicadores objetivos de los niveles de vida de las familias. La ausencia, es el testimonio de las desventajas o marginación en el acceso y disponibilidad de estos servicios.

<sup>2/</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, **Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PDPI) 2009-2012**, p. 23.

<sup>3/</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, **Censo General de Población y Vivienda 1990**.

<sup>4/</sup> Instituto Nacional Indigenista, **Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PNDPI) 1991-1994**, p. 36.

A comienzos de los años noventa, se introdujeron en México importantes reformas relacionadas con los derechos indígenas que respondían a la adecuación de la política indígena a la agenda internacional, así como a las presiones del movimiento indígena emergente en el país en la época.<sup>5/</sup>

El 27 de junio de 1989, en la Septuagésima Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, se acordó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169 de la OIT), en la Ciudad de Ginebra, Suiza. En México, el convenio fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el 11 de junio de 1990 y fue ratificado por el Ejecutivo Federal el 13 de agosto de 1990.<sup>6/</sup>

El artículo 1, fracción b, del Convenio 169, establece que las disposiciones se aplicarán a: “(...) los pueblos considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. En el artículo 2 se menciona que: “los gobiernos deberán (...) desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad”.

En este contexto, el 22 de enero de 1992 se adicionó un primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para señalar que: “la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.<sup>7/</sup>

Hasta entonces fue que se reconoció constitucionalmente el derecho de los indígenas, para su protección y la promoción de su organización social y cultural, así como al acceso a la jurisdicción del Estado.

En 1994, en el contexto del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, surgió en Chiapas un levantamiento armado que se identificó como un grupo de indígenas cansados del rezago y olvido social, ya que el tratado impactaba de manera negativa a los productores campesinos, entre los cuales se encontraban los indígenas, conflicto que lejos de ser resuelto entre el Estado y los indígenas, se desvaneció entre acuerdos y desacuerdos de ambas partes.<sup>8/</sup>

Como resultado de lo anterior, de 1995 a 1996 se realizó la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígenas, convocada por los poderes Ejecutivo y Legislativo, donde se identificaron, entre otras, las demandas siguientes:

---

5/ Federación Internacional de los Derechos Humanos, **Los Pueblos Indígenas en México**, 2002, p. 13.

6/ Presidencia de la República, **Decreto Promulgatorio del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, septiembre de 1990.

7/ Diario Oficial, **Decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, 28 de enero de 1992.

8/ Samano Rentería, Miguel Ángel y Nolasco Armas, Margarita, **Medio Siglo de Indigenismo y de INI**, 2000, p. 20.

- Promover la participación directa de los indígenas en el diseño y ejecución de políticas de desarrollo social.
- Empezar reformas a la Carta Magna que den acceso a los indígenas a todos los procesos que le competen.<sup>9/</sup>

Como resultado, el Congreso de la Unión aprobó el 18 de julio de 2001 el Decreto para reformar el artículo 2o. constitucional, con la finalidad de legislar los derechos de los pueblos indígenas basado en la propuesta de la Comisión para la Concordia y Pacificación (COCOPA) y en el espíritu de los Acuerdos de San Andrés.<sup>10/</sup>

En el artículo 2o. constitucional, se reconoce la composición pluricultural del país sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de éstas; asimismo, se establecen las políticas públicas necesarias que deberán ejecutar la Federación, los Estados y los Municipios para garantizar el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, como son, entre otras, mejorar la vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos y construir y ampliar las vías de comunicación.

Como consecuencia de las modificaciones constitucionales de 2001, el Ejecutivo Federal emitió en mayo de 2003 la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que abrogó a la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista. De acuerdo con la nueva ley, la Comisión es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa.<sup>11/</sup>

A partir de 2003, la CDI operó el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, el cual registró, entre otras modalidades, la de infraestructura social, con el objetivo específico de “Mejorar los niveles de bienestar socioeconómico de los pueblos y comunidades indígenas, mediante la ejecución de proyectos y obras de infraestructura que, a partir del reconocimiento de sus demandas, dinamicen economías locales y regionales, y contribuyan al mejor aprovechamiento y conservación de sus recursos naturales”.<sup>12/</sup>

La entidad suprimió el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas y, en su lugar, operó seis programas, entre los que está el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), con el objetivo general de “contribuir a que los habitantes de las localidades indígenas elegibles superen el aislamiento y dispongan de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de obras de infraestructura básica”, y el objetivo específico de “dotar de obras de infraestructura básica

---

<sup>9/</sup> Samano Rentería, Miguel Ángel, *El Indigenismo Institucionalizado en México (1936-2000)*, 2004, p. 154.

<sup>10/</sup> Diario Oficial, **Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o., y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, 14 de agosto de 2001.

<sup>11/</sup> Diario Oficial, **Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**, 21 de mayo de 2003.

<sup>12/</sup> Diario Oficial, **Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, para el Ejercicio Fiscal 2003**, 23 de mayo de 2003.

De 1989 a 2002, el INI operó el programa denominado Infraestructura Social y Caminos, en respuesta a las demandas directas de servicios básicos hechas por las comunidades indígenas en donde laboraba el instituto, y se orientó a elevar las condiciones de vida de las comunidades indígenas que vivían en situaciones de pobreza y pobreza extrema. Las acciones del programa comprendían servicios de agua potable, electrificación, drenaje y caminos, entre otros.

a localidades indígenas elegibles que observan carencias y rezagos en materia de comunicación terrestre, electrificación, agua potable y saneamiento”.<sup>13/</sup>

En materia de comunicación terrestre, el PND 2007-2012 señaló que a 2005 existían 12,812 localidades con 40.0% y más de población indígena que se encontraban a más de tres kilómetros de un camino pavimentado o revestido, y 8,880 localidades con menos de 40.0% de población indígena en esa misma situación, lo que suma un total de 21,692 localidades que presentan rezago carretero, en las cuales habitan aproximadamente 3,089,671 indígenas.

De acuerdo con el INEGI, la población indígena que no contaba con los servicios básicos de vivienda ha disminuido; en 2010, el 22.0% de los indígenas no contó con agua entubada, lo que significó 47.1% menos que lo registrado en 1990 (46.7%); el número de indígenas que no disponía de drenaje disminuyó en 50.4%, al pasar de 73.4% en 1990 a 37.0% en 2010, y el 6.8% de los indígenas que no disponía de electricidad en 2010 significó 18.5% menos que el 36.7% registrado en 1990.<sup>14/</sup>

No obstante, las brechas entre los indígenas y no indígenas en infraestructura básica subsistían, ya que el 22.0% de los indígenas no tenía agua entubada en 2010, lo que significó 209.9% más que el 7.1% de la población no indígena; el 37.9% de los indígenas no contó con drenaje, lo que representó 457.4% más que el 6.8% de los no indígenas, y el 6.7% de indígenas no disponía de electricidad, 458.3% más que el 1.2% de los no indígenas.

En síntesis, los indígenas no disfrutaban de una situación social y económica propicia para el mejor desarrollo humano; se caracterizan por vivir en altos niveles de pobreza y en una situación de significativa desventaja. Los indígenas enfrentan graves rezagos, entre los que se encuentra la infraestructura básica en sus comunidades. Asimismo, uno de los principales retos que enfrenta la acción institucional para la inversión en regiones indígenas es la dispersión poblacional y su aislamiento geográfico.

## **Resultados**

### **1. Atribuciones de la CDI para la operación del PIBAI**

En 2012, la CDI contó con las atribuciones para normar, coordinar, instrumentar, dar seguimiento y controlar la operación y las aportaciones financieras del PIBAI; además de las facultades para solicitar información y hacer visitas de verificación a las obras realizadas con recursos del programa.

### **2. Diseño de las Reglas de Operación del PIBAI 2012**

Las Reglas de Operación del PIBAI elaboradas por la CDI para 2012, se sujetaron a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad y selectividad, ya que definen a la población objetivo del programa por grupo específico y región del país; establecen mecanismos de distribución, operación y administración para otorgar acceso equitativo a los grupos sociales que se encuentran en situación de alta y muy alta marginación; incluyen

---

<sup>13/</sup> Diario Oficial, Acuerdo por el que se emiten y publican las modificaciones de las Reglas de Operación de los programas Albergues Escolares Indígenas, Organización Productiva para Mujeres Indígenas, Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, Promoción de Convenios en Materia de Justicia, Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas y Fondos Regionales Indígenas, que ejecutará la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para el Ejercicio Fiscal 2004, 28 de junio de 2004.

<sup>14/</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo General de Población y Vivienda 1990, y Censo de Población y Vivienda 2010.

disposiciones para facilitar la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de la asignación y aplicación de los recursos; definen las actividades de coordinación con las dependencias y entidades para ejecutar las obras y acciones de infraestructura básica, así como para el seguimiento, la supervisión y la evaluación de lo convenido, y establecen el medio por el cual se reporta el avance y resultados del programa, incluyendo el importe de los recursos ejercidos.

### **3. Determinación de la población potencial y objetivo**

En 2012, la CDI identificó como población potencial del PIBAI a 6,475,783 personas, de las que el 88.2% (5,712,626) era indígena y el 11.8% (763,157), no indígena <sup>15/</sup>, que habitaban en 14,465 localidades, de las cuales 7,263 (50.2%) fueron de alta marginación y 7,202 (49.8%), de muy alta marginación. La entidad no acreditó que los mecanismos y acciones que utilizó para la determinación de la población potencial se encuentren autorizados, ni acreditó la determinación de la población objetivo del PIBAI para 2012.

La CDI, en el transcurso de la auditoría, publicó las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Indígena para el ejercicio 2014, en las que se establecen los criterios y la metodología para la determinación de la población objetivo del programa, con lo que se solventa lo observado.

### **4. Suscripción de convenios para la ejecución de obras de infraestructura en el marco del PIBAI**

En 2012, la CDI suscribió 31 convenios de coordinación para la realización de obras y acciones de infraestructura básica, por un monto de 6,262,048.9 miles de pesos. De los 31 convenios de coordinación, 24 (77.4%) los suscribió con las entidades federativas para la realización de obras y acciones de infraestructura básica, por un monto de 5,553,734.8 miles de pesos, de los cuales 4,016,289.6 miles de pesos (72.3%) correspondieron a la aportación de la CDI, y 1,537,444.3 (27.7%), a la aportación de las entidades, y 7 convenios de coordinación los suscribió con la CFE para obras de electrificación, por un monto de 708,315.1 miles de pesos, de los cuales 656,315.1 miles de pesos (92.7%) correspondieron a la aportación de la CDI y 54,000.0 (7.3%) fueron recursos de la CFE.

Respecto de los convenios de coordinación con las entidades federativas, 17 (54.8%) correspondieron a la modalidad de proyectos estratégicos<sup>16/</sup>, y 7 (22.6%), a la modalidad de regiones indígenas<sup>17/</sup>; Todos los convenios fueron suscritos durante el primer trimestre del año. Asimismo, la entidad autorizó recursos a los estados de Morelos y Michoacán por administración directa, para la realización de 12 obras de la modalidad de Proyectos Estratégicos, que por criterios técnicos, económicos o sociales, ameritaron su intervención.

<sup>15/</sup> De acuerdo con el numeral 2.2 de las Reglas de Operación del PIBAI 2012, la población objetivo son las “personas que habitan en localidades que cumplen con las características que se indican a continuación: I) Que al menos el cuarenta por ciento (40%) de sus habitantes se identifiquen como población indígena; II) Que sean de alta o muy alta marginación; III) Tengan entre 50 y 15,000 habitantes”.

<sup>16/</sup> De acuerdo con las Reglas de Operación del PIBAI 2012, proyectos estratégicos es la modalidad dirigida a realizar obras en localidades elegibles, donde su ejecución estará a cargo de los gobiernos estatales por sí o mediante las instancias ejecutoras que se señalen, en el marco de los Acuerdos de Coordinación que se suscriban para el efecto (anexo 2), o por dependencias y entidades federales, con base en los instrumentos jurídicos correspondientes, o directamente por las Delegaciones de la CDI.

<sup>17/</sup> De acuerdo con las Reglas de Operación del PIBAI 2012, regiones indígenas es la modalidad bajo la cual se ejecutarán obras en localidades elegibles dentro de las 25 regiones indígenas, donde los gobiernos estatales serán responsables de su ejecución por sí solos o mediante de las instancias ejecutoras que se señalen, en el marco de los Acuerdos de Coordinación que se suscriban para tal efecto.

En 2012, la CDI suscribió convenios modificatorios a 26 (83.9%) de los 31 convenios de coordinación suscritos: 15 (57.7%), se realizaron a los convenios de la modalidad proyectos estratégicos; 6 (23.1%), a los convenios de la modalidad regiones indígenas, y 5 (19.2%), a los convenios para la realización de obras de electrificación.

#### 5. *Supervisión de las obras de infraestructura básica*

La CDI dispuso de los reportes de supervisión de las 945 obras de infraestructura básica realizadas en 2012. El 80% (756 obras) de la supervisión fue de tipo gerencial; el 19.8% (187 obras), externa, y el 0.2% (2 obras), ambiental-forestal. Asimismo, reportó un cumplimiento del 100.0% en el avance físico de las obras y acciones convenidas en ese año.

#### 6. *Cierres de ejercicio 2012 de las obras realizadas en el marco del PIBAI*

La CDI dispuso de los 969 cierres de ejercicio de las obras y acciones de infraestructura básica realizadas en 2012, para la integración del cierre programático presupuestal del ejercicio.

#### 7. *Obras y acciones realizadas en 2012 en el marco del PIBAI*

En 2012, se realizaron 969 obras y acciones<sup>18/</sup> de infraestructura básica, de las que 362 (37.3%) fueron obras y acciones en materia de comunicación terrestre; 332 (34.3%), de electrificación; 183 (18.9%), de agua potable, y 92 (9.5%), de drenaje y saneamiento. Asimismo, la CDI definió el indicador “Porcentaje de efectividad de ejecución de obras y acciones”, en el que registró un cumplimiento del 100.0%, al realizar las 969 obras y acciones contratadas en 2012, por lo que cumplió la meta establecida.

#### 8. *Cobertura del PIBAI*

En 2012, en el marco del PIBAI, la CDI atendió a 543,218 habitantes de 851 localidades elegibles, 177,760 habitantes (32.7%) fueron beneficiados con 353 obras de comunicación terrestre; 169,182 (31.1%), con 173 obras de agua potable; 142,276 (26.2%), con 332 obras de electrificación, y 54,000 (9.9%), con 87 obras de drenaje y saneamiento. Asimismo, se benefició a 26,982 habitantes con los estudios y proyectos para mejorar las obras de infraestructura.

En 2012, la CDI cumplió en 110.7% la meta de atender a 2012 al 2.5% de la población que no dispuso de obras de comunicación terrestre; cumplió en 108.1% la meta de atender al 2.1% con obras de electrificación; en 125.8%, la meta de atender al 2.1% con obras de agua potable, y en 117.6%, la meta de atender al 0.7% con obras de drenaje y saneamiento; sin embargo, se identificó una diferencia en el número de localidades atendidas por el PIBAI, entre lo reportado por la CDI en el PASH y lo registrado en su base de datos.

#### 12-1-00AYB-07-0468-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas investigue las causas de las diferencias en el número de localidades atendidas por el PIBAI, entre lo reportado en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y lo registrado en sus bases de datos y, con base en ello, implemente las acciones correspondientes, a fin de garantizar la generación de información confiable, oportuna y suficiente.

---

<sup>18/</sup> Las acciones están consideradas en el numeral 2.4.4.5. de las Reglas de Operación del PIBAI 2012, y corresponden a la elaboración de proyectos y estudios para el mejoramiento de los diseños ejecutivos de las obras.

### 9. *Cumplimiento del objetivo general del PIBAI*

Para 2012, la CDI reportó que 6,784,319 habitantes (90.5%) de los 7,495,461 habitantes de las localidades elegibles del PIBAI disponían de servicio de electrificación; 2,813,764 (37.5%), de infraestructura de comunicación terrestre; 4,887,264 (65.2%), de agua potable, y 3,617,308 (48.3%), disponían de drenaje y saneamiento.

### 10. *Cumplimiento del objetivo específico del PIBAI*

En 2012, mediante el PIBAI, se realizaron 969 obras y acciones de infraestructura básica, que beneficiaron a 808,985 habitantes de 851 localidades indígenas, de las que el 37.3% (362 obras) correspondió a obras de comunicación terrestre; el 34.3% (332 obras), de electrificación; el 18.9% (183 obras), de agua potable, y el 9.5% (92 obras), de drenaje y saneamiento.

Asimismo, en el periodo 2007-2012, con las acciones del PIBAI se redujo el rezago de comunicación terrestre en 19.1%, al atender a 503,305 habitantes en zonas indígenas de los 2,639,394 habitantes que carecían de este servicio; de electrificación, en 51.1%, al atender a 472,471 habitantes de los 924,682 que presentaban rezago en este tipo de infraestructura; de drenaje y saneamiento, en 10.6%, al atender a 428,365 habitantes de los 4,049,341 que no contaban con este servicio, y el de agua potable, en 23.9%, al atender a 596,935 habitantes de los 2,499,006 que carecían de este servicio. Con estos resultados, la CDI cumplió con las metas de los indicadores que dan cuenta de la reducción del rezago de obras de infraestructura básica en un rango de 100.5% a 102.1%.

### 11. *Ejercicio de los recursos del PIBAI*

En 2012, la CDI ejerció 5,512,886.0 miles de pesos en el PIBAI, monto igual al presupuesto modificado e inferior en 6.7% al original de 5,908,327.1 miles de pesos. El 97.2% (5,360,482.5 miles de pesos) del presupuesto ejercido correspondió a transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas; el 1.8% (98,329.1 miles de pesos), a servicios personales, y el 1.0% (54,074.4 miles de pesos), a gastos de operación, que se ubicaron por debajo del 4.0% previsto en las reglas de operación del programa. En 2012, se efectuaron 23 adecuaciones presupuestarias por un monto de 5,360,482.5 miles de pesos; 4,680,803.0 (87.3%), se conviniere para el pago de los compromisos suscritos en 2012 con las entidades federativas; 501,516.4 (9.4%), para el pago de los compromisos convenidos con la CFE para obras de electrificación, y 178,163.0 (3.3%), para el pago de los pasivos de 2011.

En el periodo 2007-2012, el presupuesto ejercido por la CDI en el PIBAI registró un crecimiento promedio anual del 9.0%, al pasar de 3,575,440.0 miles de pesos en 2007 a 5,512,886.0 miles de pesos en 2012, y de 2011 a 2012 registró un incremento del 18.9%, al pasar de 4,635,439.0 miles de pesos en 2011 a 5,512,886.0 miles de pesos en 2012.

En la MIR 2012 del PIBAI, la CDI estableció el indicador "Porcentaje de avance del presupuesto", para el que reportó un cumplimiento del 100.0%, al registrar el ejercicio de los 5,414,556.9 miles de pesos programados; sin embargo, el valor de las variables utilizadas no coincide con los montos reportados en la Cuenta Pública 2012, sin que la entidad aclarara la diferencia de las cifras utilizadas para evaluar el avance del presupuesto.

### 12-1-00AYB-07-0468-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas investigue las causas de las diferencias del presupuesto ejercido, entre lo reportado en el Portal Aplicativo

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y lo registrado en sus bases de datos y, con base en ello, implemente las acciones correspondientes para garantizar la generación de información confiable, oportuna y suficiente.

**12. *Lógica horizontal y vertical de la MIR del programa S179 “Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)”***

Respecto de la lógica vertical de la MIR 2012 del programa presupuestario S179, se identificó que existe relación causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz, ya que las actividades y los componentes son suficientes y los necesarios para lograr el propósito del programa; el propósito permite identificar la contribución del programa en el logro del objetivo a nivel de fin, y el objetivo de fin indica la forma en que el programa contribuye al logro del objetivo estratégico al que se encuentra alineado.

Respecto de la lógica horizontal, los indicadores para los objetivos de fin, propósito, componente y actividad permiten medir el grado de cumplimiento de los objetivos y sus métodos de cálculo son consistentes con la definición.

Asimismo, se identificó que en las fichas técnicas de los indicadores de fin, propósito, componente y actividad se justifican los seis criterios CREMAA para la elección de sus indicadores.

**13. *Rendición de cuentas***

Para 2012, la CDI publicó en los principales documentos de rendición de cuentas, resultados respecto del cumplimiento del objetivo específico del PIBAI sobre la dotación de infraestructura básica para reducir los rezagos de la población indígena, al abatir en el periodo 2007-2012 el rezago en comunicación terrestre en 19.1%; en agua potable, en 23.9%; en drenaje y saneamiento, en 10.6%, y en electrificación, en 51.1%.

***Consecuencias Sociales***

La CDI identificó 14,465 localidades indígenas de alta y muy alta marginación con 6,475,783 habitantes predominantemente indígenas, que no contaban con infraestructura básica de comunicación terrestre, electrificación, agua potable, drenaje y saneamiento; esta población se constituyó como la población potencial del PIBAI para 2012, cuyo objetivo general fue el de contribuir a que los habitantes de las localidades indígenas elegibles superaran el aislamiento y dispusieran de bienes y servicios básicos, y el objetivo específico, el de dotar de obras de infraestructura básica en materia de comunicación terrestre, electrificación, agua potable y saneamiento.

En 2012, mediante el PIBAI, la CDI benefició con obras de infraestructura básica a 808,985 habitantes, el 12.5% de la población potencial, ubicados en 851 localidades indígenas, el 5.9% de las 14,465 localidades objetivo. Con las obras realizadas en 2012 y las acumuladas en el periodo 2007-2011, se redujo el rezago de electrificación, en 51.1%; de agua potable, en 23.9%; de comunicación terrestre, en 19.1%, y de drenaje y saneamiento, en 10.6%.

La ASF considera que es necesario fortalecer las acciones para que la población indígena disponga de servicios de infraestructura básica y supere su aislamiento, ya que aún se identifican 5,666,798 habitantes de 13,614 localidades indígenas sin estos beneficios.

**Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 3 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 2 restante(s) generó(aron): 2 Recomendación(es) al Desempeño.

**Dictamen: con salvedad**

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría, que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

En 2012, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) cumplió razonablemente con la atribución de coordinar las acciones del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), dirigidas a dotar de infraestructura básica a la población indígena. En el marco del PIBAI, la CDI coordinó la ejecución de 969 obras y acciones de infraestructura básica en localidades indígenas de alta y muy alta marginación. Con las obras realizadas en 2012 y las acumuladas en el periodo 2007-2011, redujo el rezago en comunicación terrestre en 19.1%; en electrificación, en 51.1%, en agua potable, en 23.9%, y en drenaje y saneamiento, en 10.6%.

Los resultados con observación se refieren principalmente a las diferencias de cifras reportadas en el indicador “Porcentaje de avance del presupuesto” y del número de localidades atendidas, entre lo reportado en el PASH y lo registrado en sus bases de datos.

**Apéndices****Procedimientos de Auditoría Aplicados**

1. Verificar las atribuciones de la CDI para operar el PIBAI.
2. Verificar que las Reglas de Operación del PIBAI 2012 establecieron los criterios aplicables a los programas que proporcionan subsidios a la población.
3. Verificar que la CDI aplicó en 2012 los criterios para identificar a la población potencial y la objetivo del PIBAI.
4. Verificar la suscripción de convenios efectuada por la CDI para la operación del PIBAI en 2012.
5. Verificar si la CDI dispuso de los reportes de supervisión de las obras de infraestructura básica para indígenas, convenidas en 2012.
6. Constatar que la CDI contó con los cierres de ejercicio de las obras de infraestructura básica para indígenas realizadas en 2012.
7. Verificar el número y tipo de obras de infraestructura básica para indígenas realizadas mediante el PIBAI en 2012.
8. Determinar la cobertura del PIBAI en 2012.
9. Verificar el cumplimiento del objetivo específico del PIBAI en 2012.

10. Verificar el cumplimiento del objetivo específico del PIBAI en 2012.
11. Verificar que el ejercicio de los recursos asignados al PIBAI en 2012 se realizó con criterios de economía.
12. Verificar la lógica vertical y horizontal de la MIR 2012 del programa presupuestario S179 "Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)".
13. Verificar que la información presentada por la CDI en los diferentes documentos de rendición de cuentas de 2012, permitió verificar el cumplimiento de los objetivos y metas del PIBAI.

#### *Áreas Revisadas*

Las direcciones generales de Infraestructura, y de Programación y Presupuesto, y las unidades de Planeación, y de Coordinación y Concertación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

#### *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: Artículo 58.
2. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 25, fracción III.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numeral 14, norma Cuarta.

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

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

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

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

#### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

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