

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Programa de Fomento a la Urbanización Rural

Auditoría de Desempeño: 14-0-15100-07-0144

DS-122

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento del otorgamiento de subsidios para disminuir el rezago en infraestructura comunitaria de las localidades rurales.

Alcance

La revisión comprendió la evaluación de los mecanismos de operación, seguimiento, evaluación y control con los que la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural, de la Subsecretaría de Desarrollo Agrario, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) operó el Programa presupuestario S256 “Programa de Fomento a la Urbanización Rural”; el cumplimiento del objetivo de contribuir a la disminución del rezago en infraestructura comunitaria de las localidades rurales con alto y muy alto grado de rezago social; el otorgamiento de subsidios para proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria; la supervisión de los proyectos de construcción de infraestructura aprobados y apoyados, y la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios a la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Programa de Fomento a la Urbanización Rural.

Antecedentes

En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 se señala que a principios de 1970 se tenía una población total de 48.2 millones de habitantes, de los cuales 22.7 habitaban en áreas urbanas (de 15,000 o más habitantes), lo que implicó un grado de urbanización de 47.1% (porcentaje que representó a la población que habita en las ciudades). En 1980, la población del país se elevó a 66.8 millones de habitantes, de los cuales 36.7 millones se ubicaban en centros urbanos, por lo que México tenía un grado de urbanización de 55.0%.

Para 1994, la proporción entre la población urbana y la rural fue de 73.0% en las ciudades y 27.0% en el campo.

De acuerdo con el II Censo de Población y Vivienda 2005, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, existían 187,938 localidades rurales, de las cuales 185,000 (98.3%) tenían menos de 2,500 habitantes y 83,161 de estas localidades solamente contaban con 2 familias con un promedio de 5 integrantes, lo que muestra el alto grado de dispersión y la atomización de la población rural. En lo que respecta a la concentración rural, los estados de Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, son en los que se presenta un mayor número de localidades rurales y concentración de población rural.

El universo de estas pequeñas localidades ha pasado de 95,400 en 1970, a 185,000 en 2005. La población de esas localidades aumentó de 19.9 millones de habitantes en 1970 a 24.6 millones en 2000, para después descender a 24.2 millones en 2005. La conformación dispersa de estas pequeñas localidades dificulta y encarece la introducción de servicios y la oferta de equipamiento social de manera planificada. Se ha estimado que el costo de introducción de servicios públicos, en los asentamientos humanos que no fueron planeados, es 2.7 veces mayor que el de los centros poblacionales planeados.^{1/}

En el diagnóstico del Programa de Fomento a la Urbanización Rural se señala que un importante número de familias mexicanas emigran de centros de población en los que ya no encuentran oportunidades para su desarrollo, debido a que no cuentan con actividades económicas para trabajar ni con derechos agrarios, por lo que se asientan de manera informal en pequeñas localidades rurales, ubicadas en tierras comunales o ejidales sin uso, apartadas y distantes de centros y núcleos urbanizados, y con carencias en el acceso a servicios de agua potable, drenaje y electricidad. De acuerdo con el censo de población 2010, estas localidades rurales presentan problemas estructurales y económicos, destacando que 61,829 localidades (49.0%) presentan carencias de infraestructura.

Asimismo, se reconoce que las localidades rurales con alto y muy alto grado de rezago social (20,851 localidades rurales) presentan diversas carencias, el 29.0% de estas localidades (6,053) no cuenta con ningún elemento de infraestructura o servicios, el 65.0% sólo cuenta con un servicio (13,624 localidades) y menos del 5.7% de las localidades cuentan con al menos 9 elementos de infraestructura o servicios básicos.^{2/}

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, entre otras vertientes, la infraestructura social básica, además reconoce la importancia de la infraestructura para el desarrollo social, al determinar que son prioritarios y de interés público los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.^{3/}

Con el objetivo de contribuir a la disminución del rezago en infraestructura en las localidades rurales, en 2014, el Gobierno Federal mediante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano operó por primera vez el Programa presupuestario S256 "Programa de Fomento a

^{1/} Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, pág. 5

^{2/} resultados sobre localidades con menos de 5 habitantes del Censo de Población y Vivienda 2010. Los 9 elementos considerados son: 1) conexión a carreteras; 2) red de agua potable; 3) red de drenaje público; 4) alumbrado público; 5) calles pavimentadas; 6) plaza o jardín; 7) panteón; 8) mercado fijo; 9) cancha deportiva.

^{3/} Artículos 14, fracción IX, y 19, fracción IV, de la Ley General de Desarrollo Social.

la Urbanización Rural”, con el objetivo de otorgar subsidios a las comunidades rurales con menos de 2,500 habitantes, para la realización de proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria, con el fin proveer los servicios básicos y con esto disminuir el rezago social. Para la operación del programa se autorizaron 200,000.0 miles de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014.

Resultados

1. Control Interno

El sistema de control interno, en la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural, no ofrece una seguridad razonable en el logro de objetivos del Pp S256 “Programa de Fomento a la Urbanización Rural”, debido a que presenta debilidades importantes en la evaluación de riesgos que se pudieron presentar en la operación del programa, en las actividades de control interno que garantizaran el desempeño del personal que operó el programa, en la información y comunicación para la implementación de un sistema para el control y resguardo de la información generada con la operación del programa y en la supervisión y mejora continua del sistema de control interno.

Para 2014, se comprobó que en la operación del Programa presupuestario S256 “Programa de Fomento a la Urbanización Rural”, la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural, contó con su Manual de Organización Específico; dispuso y tuvo como referencia el código de conducta y de ética de la SEDATU en el que se establece las conductas de los servidores públicos que laboran en esa Dirección General y contó con Reglas y Manual de Operación del programa.

La Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural no acreditó disponer de la Matriz de Administración de Riesgos en la que se pudieran identificar los posibles riesgos que se presentaran en la operación del programa; no acreditó la operación de un sistema para el control, administración, resguardo y seguridad de la información que se generó con la operación del programa; no mostró evidencia de la supervisión y mejora continua del sistema de control interno del programa; no acreditó la realización de evaluaciones al desempeño de los funcionarios públicos que operaron el Pp, ni de encuestas del clima organizacional del personal de la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural. Tampoco acreditó un programa de trabajo en el que se especificaran las acciones por realizar con el Programa.

Respecto de la operación del programa, la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural no acreditó la entrega recepción de los proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria terminados y entregados a las localidades beneficiarias; tampoco acreditó en qué medida con la operación del programa se contribuyó a disminuir el rezago en infraestructura comunitaria en las localidades rurales.

14-0-15100-07-0144-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas por las que no acreditó contar con la Matriz de Administración de Riesgos; operar el sistema para el control, administración, resguardo y seguridad de la información; la supervisión y mejora continua del sistema de control interno; evaluaciones al desempeño, encuestas del clima organizacional, ni con la elaboración de un programa de trabajo para las acciones por realizar con el programa y, con base en los resultados, adopte las medidas para disponer de esas herramientas del control interno, en cumplimiento de lo establecido en el artículo tercero,

numeral 14, inciso a, normas segunda, tercera y cuarta del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2. Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados

La Matriz de Indicadores para Resultados es adecuada para medir los resultados del Programa presupuestario S256 “Fomento a la Urbanización Rural”, ya que en su estructura analítica se identificó el problema del rezago en infraestructura comunitaria y servicios básicos en las localidades con alto y muy alto grado de rezago social y se definió el objetivo de nivel de propósito “las localidades rurales menores a 2,500 habitantes con alto y muy alto rezago social cuentan con proyectos ejecutivos y de construcción”, con el fin de contribuir a disminuir el rezago en infraestructura comunitaria y servicios básicos en las localidades rurales identificadas.

En materia de la alineación de la MIR del Pp S256 con la planeación nacional, el objetivo de nivel de fin es consistente con los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSDATU) 2013-2018, y del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018; sin embargo, la SEDATU no incluyó en la matriz el objetivo estratégico de la secretaría.

Respecto de la lógica vertical, el objetivo de nivel de propósito es adecuado, ya que al realizar proyectos ejecutivos y de construcción en la población de enfoque, se contribuye a lograr el objetivo de nivel de fin de contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios.

El objetivo de nivel de componente es adecuado, ya que identifica de forma clara el producto entregado por el programa (proyectos de construcción), sin embargo, no se incluyó un objetivo para los proyectos ejecutivos de infraestructura.

El objetivo de nivel de actividad es adecuado, ya que se refiere a una actividad que contribuye a la aprobación de los proyectos ejecutivos y de construcción, situación que influye en la entrega de subsidios y contribuye al logro del objetivo de componente.

En lo que se refiere al análisis de la lógica horizontal, los indicadores de nivel de fin y de propósito se consideran adecuados, ya que el primero permite medir el objetivo de contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios y el segundo, el número de localidades con menos de 2,500 habitantes que contaron con proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura.

De los dos indicadores de nivel de componente, uno es adecuado para medir su objetivo, que se refiere a la entrega de subsidios para proyectos de construcción de infraestructura comunitaria; sin embargo, el segundo indicador (Porcentaje de Proyectos Ejecutivos de infraestructura comunitaria Apoyados) no se corresponde con el objetivo.

Los tres indicadores de nivel de actividad se consideran adecuados, ya que permiten identificar la movilización de los insumos para generar los bienes o servicios que produce o entrega el programa, mediante la dictaminación, factibilidad y supervisión de los proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura apoyados por el programa.

14-0-15100-07-0144-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas por las que no incluyó el objetivo estratégico de la Secretaría en la MIR del Programa S256 y, con base en los resultados, adopte las medidas para incluir el objetivo estratégico de la Secretaría en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario S256 "Programa de Fomento a la Urbanización Rural", en cumplimiento de lo establecido en el artículo 18 del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14-0-15100-07-0144-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas por las que no se incluyó en la MIR del Pp S256 un objetivo en el nivel de componente para los proyectos ejecutivos de infraestructura y, con base en los resultados, adopte las medidas para diseñar e incluir en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario S256 "Programa de Fomento a la Urbanización Rural" un objetivo en el nivel de componente para los proyectos ejecutivos de infraestructura, en cumplimiento de lo establecido en el numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR" de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. Rendición de Cuentas

En la estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, se señala que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano contribuirá a proporcionar una política nacional de desarrollo urbano de los centros de población, lo cual se relaciona con el problema público que pretende atender con el Programa presupuestario S256 "Programa de Fomento a la Urbanización Rural" de la falta de infraestructura comunitaria.

La SEDATU no acreditó el reporte de los resultados y avances de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario S256 "Programa Fomento a la Urbanización Rural" en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2014.

La SEDATU reportó información relativa al otorgamiento de subsidios para la realización de proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria y el cumplimiento de las metas propuestas para los indicadores, pero no reportó en qué medida con el otorgamiento de subsidios se logró disminuir el rezago en infraestructura comunitaria en las localidades en las que operó el programa.

14-0-15100-07-0144-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas por las que no acreditó el reporte de los resultados y avances de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario S256 "Programa Fomento a la Urbanización Rural" en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2014 y, con base en los resultados, adopte las medidas para reportarlos, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 2, fracción LI, 107 y 111, de la

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y tercero, numeral 14, inciso a, norma cuarta, párrafo primero del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14-0-15100-07-0144-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas por las que no reportó en los documentos de rendición de cuentas, en qué medida con el otorgamiento de subsidios logró disminuir el rezago en infraestructura comunitaria en las localidades en las que operó el Programa presupuestario S256 "Programa de Fomento a la Urbanización Rural" y, con base en los resultados adopte las medidas para reportarlo, a fin de asegurar el cumplimiento de lo establecido en los artículos 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y tercero, numeral 14, inciso a, norma cuarta, párrafo primero del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

4. Cumplimiento de la normativa para los subsidios

Para 2014, la SEDATU mediante las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Urbanización Rural definió la población objetivo del programa; los montos máximos a otorgar por tipo de proyecto; los mecanismos de distribución, operación y administración que permitieran el acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros de la población objetivo; los mecanismos que garantizaran la asignación de recursos exclusivamente a la población objetivo y que su distribución, otorgamiento y administración permita obtener información para evaluar los beneficios económicos y sociales; mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación de la operación del programa, y las posibles fuentes alternativas de financiamiento respecto de los costos de los proyectos apoyados.

No obstante, la dependencia no acreditó disponer de mecanismos para la coordinación de acciones entre dependencias y entidades para evitar la duplicidad en el ejercicio de los recursos públicos; no definió la temporalidad en la entrega de los subsidios; no contó con los mecanismos que permitieran identificar que las acciones realizadas con el programa fueran el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y las metas del mismo; ni haber entregado los reportes trimestrales en los que se detallara el cumplimiento de los criterios contenidos en las fracciones I a IX.

14-0-15100-07-0144-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas por las que para el Programa presupuestario S256 "Programa de Fomento a la Urbanización Rural" no acreditó la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar la duplicidad en el ejercicio de los recursos públicos; no definió la temporalidad en la entrega de los subsidios; no contó con los mecanismos que permitieran identificar que las acciones realizadas con el programa fueran el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas del mismo; ni haber entregado el reporte trimestral de los resultados del programa y, con base en los resultados adopte las medidas para corregir esas deficiencias en los programas a su cargo orientados a realizar proyectos de infraestructura comunitaria, en

cumplimiento de lo establecido en las fracciones VII, VIII, IX y X del artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas.

5. Cumplimiento de los criterios de factibilidad y focalización de los proyectos

Para 2014, la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano estableció una meta de apoyar 282 (62.7%) proyectos ejecutivos de infraestructura comunitaria, de los cuales apoyó 247 (54.9%) lo que significó 7.8 puntos porcentuales menos que la meta programada para el indicador "Porcentaje de Proyectos ejecutivos de infraestructura comunitaria apoyados".

Las localidades beneficiadas con los 247 proyectos ejecutivos y los 91 proyectos de construcción de infraestructura comunitaria apoyados son localidades con alto y muy alto grado de rezago social.

Respecto del indicador "porcentaje de proyectos de construcción de infraestructura comunitaria apoyados", la SEDATU apoyó 91 (15.2%) proyectos de construcción, lo que representó 4.4 puntos porcentuales más que la meta programada de 65 (10.8%).

En 2014, los 91 proyectos de construcción de infraestructura comunitaria apoyados y 245 proyectos ejecutivos de infraestructura comunitaria contaron con dictamen de factibilidad, mediante los cuales se verificó que la puntuación de factibilidad asignada fue mayor a 60.0%. Sin embargo, 2 proyectos ejecutivos de construcción de infraestructura comunitaria apoyados no contaron con dictamen de factibilidad, uno para la elaboración de un espacio deportivo en la localidad de La Pimienta (Mata la pimienta), del municipio de Pánuco (por un monto de 150.0 miles de pesos) y otro para el trazo y construcción de banquetas en la localidad de Las Fundiciones, del municipio Las Vigas de Ramírez (por un monto de 49.0 miles de pesos), ambos en el Estado de Veracruz, sin que la SEDATU acreditara las causas por la omisión del dictamen de factibilidad.

En lo que respecta a la focalización, los 247 proyectos ejecutivos y los 91 proyectos de construcción de infraestructura comunitaria apoyados cumplieron por lo menos con uno de los cuatro criterios establecidos en las Reglas de Operación del Programa.

14-0-15100-07-0144-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas por las que no cumplió la meta programada para el indicador "porcentaje de proyectos ejecutivos de infraestructura comunitaria apoyados" y, con base en los resultados adopte las medidas para fortalecer su operación, a fin de lograr las metas propuestas en los programas que tenga a su cargo enfocados a realizar proyectos de infraestructura comunitaria, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14-0-15100-07-0144-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas por las que no acreditó el dictamen de factibilidad en 2 proyectos ejecutivos de construcción apoyados y, con base en los resultados, adopte las medidas para que acredite el dictamen de factibilidad del total de proyectos de infraestructura que sean apoyados con los programas a su cargo, en cumplimiento de lo establecido en los numerales de las Reglas de Operación

correspondientes y del artículo tercero, numeral 14, inciso a, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Supervisión de proyectos

Con la auditoría, se comprobó que para 2014, la SEDATU programó para el indicador “porcentaje de proyectos de construcción apoyados supervisados” una meta de supervisar 65 proyectos de construcción de infraestructura comunitaria, la cual cumplió en 100.0% (65 proyectos de construcción supervisados).

Asimismo, se comprobó que la SEDATU realizó la supervisión del avance de 65 proyectos de infraestructura comunitaria en los estados de Chiapas, Yucatán, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Michoacán, Quintana Roo, Tabasco y Campeche, pero no acreditó que los proyectos supervisados se seleccionaron conforme a la normativa del programa.

14-0-15100-07-0144-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas por las que no acreditó la selección de los proyectos de construcción apoyados con el programa conforme a la normativa del programa y, con base en los resultados, adopte las medidas para acreditar la selección aleatoria de los proyectos de construcción que apoye con los recursos de los programas a su cargo, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en las Reglas de Operación de sus programas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. Entrega de los proyectos apoyados

Para 2014, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano reportó la elaboración de 247 (87.6%) proyectos ejecutivos, de los 268 (95.0%) que programó como meta para el indicador “Porcentaje de proyectos ejecutivos de infraestructura comunitaria terminados”, lo que representó un cumplimiento del 92.2%, lo que significó 7.4 puntos porcentuales menos de la meta programada.

Respecto del indicador “porcentaje de proyectos de construcción de infraestructura comunitaria terminados”, se verificó que la SEDATU realizó 91 (140.0%) proyectos de construcción, lo que representó 60 puntos porcentuales más de la meta programada de 52 (80.0%) proyectos, pero no acreditó las actas de entrega recepción que debía entregar la instancia ejecutora de los 338 proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria terminados.

14-0-15100-07-0144-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas por las que no cumplió la meta del indicador "Porcentaje de proyectos ejecutivos de infraestructura comunitaria terminados" y, con base en los resultados adopte las medidas para fortalecer su operación a fin de lograr las metas de proyectos propuestas, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14-0-15100-07-0144-07-011 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas por las que las instancias ejecutoras no acreditaron las actas de entrega recepción de la totalidad de los proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria a su cargo y, con base en los resultados, adopte las medidas para que las instancias ejecutoras cumplan con la entrega de la documentación correspondiente a la entrega recepción de los proyectos apoyados con subsidios, en cumplimiento de lo establecido en los numerales de las Reglas de Operación que correspondan, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Cobertura del programa

Para 2014, la SEDATU definió como población potencial a 20,876 localidades con alto y muy alto grado de rezago social y, como población objetivo a 15,000 localidades lo que representó el 71.9% de la población potencial, con los proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria apoyados, la SEDATU atendió al 1.4% (211 localidades rurales) de la población objetivo con proyectos ejecutivos y al 0.6% (91 localidades rurales) con proyectos de construcción.

9. Disminución del rezago en infraestructura comunitaria.

Para 2014, la SEDATU no estableció metas para medir los avances en el cumplimiento de los objetivos del programa de “contribuir a la disminución del rezago en infraestructura comunitaria de las localidades rurales mediante proyectos ejecutivos y de construcción que permitan fomentar los servicios básicos” y el de “contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante la disminución del rezago en infraestructura comunitaria de las localidades rurales con población menor a los 2,500 habitantes con alto y muy alto rezago social”, ni para medir el indicador “porcentaje de localidades rurales apoyadas que han logrado disminuir el rezago en infraestructura comunitaria con el fomento a la urbanización”.

En ese año, la dependencia apoyó 91 localidades rurales con proyectos de construcción de infraestructura comunitaria, pero no acreditó la información sobre las necesidades de infraestructura comunitaria de las localidades apoyadas, a fin de verificar la disminución del rezago que presentaban. La falta de metas e información para medir el avance en el cumplimiento del objetivo y el indicador de fin del programa impidió evaluar la contribución del Programa presupuestario S256 “Programa Fomento a la Urbanización Rural” en la atención del problema relativo al rezago en infraestructura comunitaria de las localidades apoyadas.

14-0-15100-07-0144-07-012 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas por las que no estableció metas para medir los avances en el cumplimiento de los objetivos de contribuir a la disminución del rezago en infraestructura comunitaria de las localidades rurales mediante proyectos ejecutivos y de construcción y de contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante la disminución del rezago en infraestructura comunitaria de las localidades rurales con población menor a los 2,500 habitantes con alto y muy alto rezago social, ni para el indicador porcentaje de localidades rurales apoyadas que han logrado disminuir el rezago en infraestructura comunitaria mediante el fomento a la urbanización y, con base en los resultados, adopte las medidas para que establezca metas

anuales para verificar los avances en los objetivos e indicadores de los programas que apoyen la realización de proyectos de infraestructura comunitaria, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14-0-15100-07-0144-07-013 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas por las que no acreditó la información sobre las necesidades de infraestructura comunitaria de las localidades apoyadas, a fin de verificar la disminución del rezago que presentaban y, con base en los resultados, adopte las medidas para contar con información sobre las necesidades de infraestructura comunitaria de las localidades apoyadas con los programas con los programas a su cargo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo tercero, numeral 14, inciso a, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. Economía en el otorgamiento de subsidios.

Para 2014, la SEDATU erogó 8,339.4 miles de pesos en gastos de operación del Programa presupuestario S256 “Programa de Fomento a la Urbanización Rural”, lo que representó el 4.2% del presupuesto asignado al programa de 200,000.0 miles de pesos.

Con la revisión de las transferencias bancarias se comprobó que el monto pagado por concepto de subsidios y gastos de operación fue de 184,691.1 miles de pesos, cifra inferior en 14,316.4 miles de pesos respecto de los 199,007.5 miles de pesos reportados como ejercidos en la Cuenta Pública 2014, sin que la SEDATU acreditara la diferencia observada.

SIIC

Con oficio núm. DGADPP/670/2015 del 23 de octubre de 2015, la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios comunicó al Órgano Interno de Control en la SEDATU, las deficiencias encontradas, ya que pudieran ser constitutivas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos encargados del Programa presupuestario S256 “Programa de Fomento a la Urbanización Rural”.

14-0-15100-07-0144-07-014 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas por las que no acreditó la diferencia detectada por un monto de 14,316.4 miles de pesos, entre el presupuesto modificado de 184,691.1 miles de pesos y el reportado en la Cuenta Pública de 2014, por un monto de 199,007.5 y, con base en los resultados, adopte las medidas para que acredite el ejercicio de 14,316.4 miles de pesos otorgados en subsidios, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y tercero, numeral 14, inciso a, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

La SEDATU apoyó a 302 localidades rurales, que presentaban alto y muy alto grado de rezago social, con proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria, lo que representó el 2.0% de la población objetivo, de 15,000 localidades, y el 1.4% de la población potencial, de 20,876 localidades, pero desconoció en qué medida ello disminuyó el rezago en infraestructura comunitaria.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 9 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 14 Recomendación(es) al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar o promover la intervención de la(s) instancia(s) de control competente con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente dictamen se emite el 23 de octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar que el otorgamiento de subsidios contribuyó a disminuir el rezago en infraestructura comunitaria de las localidades apoyadas y alcance establecidos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarias. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar, con base en los resultados, el presente dictamen.

En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 se señala que a principios de 1970 se tenía una población total de 48.2 millones de habitantes, de los cuales 22.7 habitaban en áreas urbanas (de 15,000 o más habitantes), lo que implicó un grado de urbanización de 47.1% (porcentaje de la población que habita en las ciudades). En 1980, la población del país se elevó a 66.8 millones de habitantes, de los cuales 36.7 millones se ubicaban en centros urbanos, por lo que México tenía un grado de urbanización de 55.0%. Para 1994, la proporción entre la población urbana y la rural fue de 73.0% en las ciudades y 27.0% en el campo.

De acuerdo con el II Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI, en ese año existían 187,938 localidades rurales, de las cuales, 185,000 (98.3%) tenían menos de 2,500 habitantes, y 83,161 de estas localidades solamente contaban con 2 familias con un promedio de 5 integrantes, lo que muestra el alto grado de dispersión y la atomización de la población rural.^{4/}

El universo de estas pequeñas localidades pasó de 95,400 en 1970 a 185,000 en 2005. La población de esas localidades aumentó de 19.9 millones de habitantes en 1970 a 24.6 millones en 2000, para después descender a 24.2 millones en 2005. La conformación dispersa de estas pequeñas localidades dificulta y encarece la introducción de servicios y la oferta de equipamientos sociales de manera planificada. Se ha estimado que el costo de introducción de servicios públicos en los asentamientos humanos que no fueron planeados es 2.7 veces mayor al de los centros poblacionales planeados.^{5/}

^{4/} De acuerdo con la SEDATU, el término atomización se refiere a las localidades con un número limitado de habitantes.

^{5/} Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, pág. 5

En 2010 se reconoció que las localidades rurales con alto y muy alto grado de rezago social (20,851 localidades rurales) presentaban diversas carencias, el 29.0% de estas localidades (6,053) no cuenta con ningún elemento de infraestructura o servicios, mientras que el 65.0% sólo cuenta con un servicio (13,624 localidades); el 90.0% de las localidades rurales con alto y muy alto grado de rezago social (19,678) se encuentran en condiciones sumamente precarias, y menos del 5.0% de las localidades cuenta con menos de 9 elementos de infraestructura o de servicios básicos.^{6/}

Para 2014, se autorizó un presupuesto de 200,000.0 miles de pesos al Programa presupuestario S256 “Programa de Fomento a la Urbanización Rural” con el objetivo de que las localidades rurales con alto y muy alto rezago social contaran con proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria, a fin de contribuir a disminuir el rezago en infraestructura comunitaria y servicios básicos en las localidades rurales con las características identificadas, para lo cual, la SEDATU debía transferir los subsidios del programa para apoyar la realización de proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria; aprobar los proyectos y realizar su seguimiento.

En 2014, conforme a las reglas de operación del programa la SEDATU apoyó, mediante subsidios, la realización de 247 proyectos ejecutivos y 91 de construcción en 302 localidades rurales con alto y muy alto rezago social que forman parte de la población objetivo del programa.

Para la aprobación de los proyectos ejecutivos y de construcción, se aplicaron los criterios de factibilidad y focalización para asegurar que los 247 proyectos ejecutivos y los 91 proyectos de construcción de infraestructura comunitaria autorizados se correspondieran con la atención de localidades con alto y muy alto grado de rezago social; sin que, la dependencia acreditara las actas de entrega recepción de los proyectos para verificar su terminación y entrega.

La SEDATU de acuerdo con la meta programada supervisó 65 proyectos de construcción de infraestructura comunitaria, pero no acreditó que las supervisiones se realizaran de manera aleatoria como lo establecía la normativa del programa.

Respecto de la cobertura del programa, la SEDATU apoyó a 302 localidades con alto y muy alto grado de rezago social con proyectos ejecutivos de infraestructura comunitaria, lo que representó el 2.0% de la población objetivo, de 15,000 localidades, y el 1.4% de la población potencial, de 20,876 localidades, sin que acreditara disponer de la información, y el diagnóstico sobre las necesidades de infraestructura comunitaria de las 91 localidades apoyadas con proyectos de construcción de infraestructura comunitaria que cumplieron los criterios de factibilidad y focalización para recibir los apoyos del programa, que permitieran verificar su contribución en la disminución del rezago en infraestructura comunitaria de las localidades apoyadas.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la SEDATU distribuyó los subsidios del programa y apoyó a 302 localidades con alto y muy alto grado de rezago social mediante

^{6/} Resultados sobre localidades con menos de 5 habitantes del Censo de Población y Vivienda 2010. Los 9 elementos considerados son: 1) conexión a carreteras; 2) red de agua potable; 3) red de drenaje público; 4) alumbrado público; 5) calles pavimentadas; 6) plaza o jardín; 7) panteón; 8) mercado fijo ; 9) cancha deportiva.

proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria, que representó el 2.0% de las 15,000 localidades que conforman su población objetivo y el 1.4% de 20,876 localidades que era su población potencial, pero las deficiencias en el seguimiento y en la integración de la información de los proyectos apoyados para acreditar su terminación y entrega, no permitieron verificar la contribución del programa en la disminución del rezago en infraestructura comunitaria de las localidades rurales con alto y muy alto rezago social.

Las recomendaciones al desempeño de la Auditoría Superior de la Federación coadyuvarían a que la SEDATU realice el seguimiento y la integración de la información de los proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria apoyados, a fin de acreditar su terminación y entrega, y a que cuente con un diagnóstico de las necesidades de las localidades apoyadas para verificar la contribución de los programas de infraestructura comunitaria en la disminución del rezago en infraestructura comunitaria de las localidades rurales con alto y muy alto rezago social.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar que el diseño del sistema de control interno de la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural de la Subsecretaría de Desarrollo Agrario, de la SEDATU es propicio para dar una seguridad razonable del logro de los objetivos y metas del programa presupuestario S256, de conformidad con el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.
2. Verificar que el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario S256 "Programa de Fomento a la Urbanización Rural", se ajustó a la normativa aplicable.
3. Verificar que la información incluida por la SEDATU, en los documentos de rendición de cuentas, permitió medir el cumplimiento del objetivo y los avances y resultados de la operación del Programa presupuestario S256 "Programa de Fomento a la Urbanización Rural".
4. Verificar que la SEDATU aplicó los criterios de la objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad en la entrega de los subsidios.
5. Verificar que los proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria aprobados y apoyados cumplieron los criterios de factibilidad y focalización establecidos en la normativa del programa.
6. Verificar que la SEDATU realizó la supervisión de los proyectos de construcción aprobados y apoyados.
7. Verificar que los proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria se realizaron en las localidades con alto y muy alto grado de rezago social.
8. Verificar que el programa tuvo cobertura en la población objetivo, de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable.

9. Evaluar la contribución del programa en la disminución del rezago en infraestructura comunitaria en las localidades rurales beneficiadas con los proyectos ejecutivos y de construcción de infraestructura comunitaria.
10. Evaluar la economía en el otorgamiento de subsidios.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural de la Subsecretaría de Desarrollo Agrario, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

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: Artículos 1, párrafo segundo; 2, fracción LI; 27, párrafo segundo; 45, párrafo primero; 75, fracciones VII, VIII, IX y X; 107 y 111.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Artículo 54.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Artículo tercero, numeral 14, inciso a), normas segunda, tercera y cuarta del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Artículo 18 del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR" de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Artículo 36 de las Reglas de Operación del Programa Fomento a la Urbanización Rural.

Numerales 3.4.1.1 "Factibilidad", 4.5 "la Entidad Ejecutora" y artículo 46, fracción IV, de las Reglas de Operación del Programa Fomento a la Urbanización Rural.

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.