

**Diconsa, S.A. de C.V.**

**Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa, S.A. de C.V.**

Auditoría de Desempeño: 14-2-20VSS-07-0221

DS-069

### ***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 abasto a localidades de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios económicos y de calidad en forma eficaz y oportuna, a fin de garantizar el acceso físico y económico a productos alimenticios.

### ***Alcance***

La auditoría comprendió la valoración del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), de la rendición de cuentas y del Sistema de Control Interno; la eficiencia en la adquisición de productos básicos, complementarios y de calidad; en el abastecimiento oportuno de tiendas para surtir de productos a las localidades objetivo; en el otorgamiento del capital de trabajo a las tiendas aperturadas y en la supervisión de la operación de las tiendas; la eficacia en la apertura de tiendas en las localidades de alta y muy alta marginación y en la cobertura del programa, así como la economía en la asignación de los recursos al programa y en el margen de ahorro transferido a los beneficiarios por la venta de productos.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Programa presupuestario S053 "Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V."

### ***Antecedentes***

La población al no tener una alimentación suficiente, adecuada y de calidad, tiene como consecuencia diversas afectaciones en la salud, entre las que se encuentra la desnutrición y la anemia.

Los problemas nutricionales que enfrenta la población mexicana responden a múltiples factores de diversa naturaleza, que pueden ir desde los precios internacionales de los alimentos hasta la absorción de micronutrientes por el organismo.<sup>1/</sup>

En el “Diagnóstico integral de los programas alimentarios de la SEDESOL” de diciembre de 2012, se señaló que el problema alimentario se encuentra ligado a la seguridad alimentaria que tiene la población para disponer de los alimentos, tener acceso físico y económico a los mismos, su consumo o la utilización biológica y el estado nutricional de cada persona. Asimismo, se indicó que entre 2008 y 2010 se observó un incremento en la categoría de inseguridad alimentaria severa al pasar de 9.7 a 12.2 millones de personas que se encontraban en esa condición.

El problema de alimentación que padecen los mexicanos en condición de pobreza extrema es que no tienen acceso a una alimentación suficiente, adecuada y de calidad, lo que provoca inseguridad alimentaria y desnutrición.

El “Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.” busca contribuir a atender el problema de la insuficiencia en el acceso físico y económico de productos básicos y complementarios en localidades de alta y muy alta marginación.

La problemática señalada anteriormente se ha combatido por el Estado Mexicano desde los años 60 de diferentes formas. El Programa de Abasto Rural (PAR) se inició como el Programa CONASUPO-COPLAMAR, mediante un esquema de corresponsabilidad gobierno-comunidad y se integró a DICONSA a partir del convenio que le dio origen el 20 de noviembre de 1979, el cual comenzó a operar en 1980, con el objetivo de garantizar el abasto de productos básicos; operó mediante la instalación y operación de tiendas comunitarias y la comercialización de productos básicos y complementarios a precios menores que los que ofrecen las alternativas de abasto de la localidad. Además, se pretendió que las tiendas se consolidaran como “Unidades de Servicio a la Comunidad” (USC), con servicios y productos adicionales, como buzón del Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX); paquete básico de medicamentos que no requieren prescripción médica; leche subsidiada; leche comercial LICONSA; tortillería; molino; cobro de recibos por consumo de energía eléctrica y de agua potable; entrega de apoyos de programas federales, y sección de alimentos enriquecidos, entre otros.<sup>2/</sup>

A partir de 1994, como empresa de participación estatal mayoritaria, Diconsa, S.A de C.V., junto con el PAR, fue resectorizado en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

En 2010, el PAR tuvo como fin “contribuir al desarrollo de capacidades de la población que habita en localidades rurales”, y como propósito “lograr que localidades rurales de alta y muy alta marginación con hogares en situación de pobreza alimentaria fueran abastecidas, en forma eficiente y oportuna, de productos básicos y complementarios”.

En 2013, mediante el PAR, DICONSA atendió a 24,089 localidades con 26,245 tiendas.

---

<sup>1/</sup> Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.

<sup>2/</sup> CONEVAL. Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

El Pp S053 ha sido evaluado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), donde se realizó la “Evaluación Específica de Desempeño del periodo 2012-2013”.

Con el análisis de los principales resultados de la evaluación realizada por el CONEVAL al Pp S053, se identificó como necesidad evaluar la repercusión del programa en su población beneficiaria y sus efectos en los mercados rurales, además de incluir explícitamente la falta de abasto en la definición de la población objetivo y potencial del programa, y la revisión de los criterios para determinar el acceso al abasto de productos básicos y complementarios.

En el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del “Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.”, para 2014, se establece como objetivo general “Contribuir a la Seguridad Alimentaria facilitando el acceso físico y económico a productos alimenticios de la población que habita en localidades marginadas” y como objetivo específico “Abastecer localidades de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios económicos y de calidad, en forma eficaz y oportuna”.

### **Resultados**

#### **1. Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**

La MIR 2014 del Programa de Abasto Rural es congruente con los objetivos de la planeación nacional, debido a que el objetivo del Pp S053 fue el de “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de alimentación de las personas en situación de pobreza mediante el abastecimiento a las localidades de alta y muy alta marginación con productos básicos, complementarios, económicos y de calidad”, el cual es congruente con lo que señalan los objetivos estratégicos del PND 2013-2018, y del PSDS 2013-2018, consistentes en asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa, y procurar el acceso a productos básicos y complementarios, económicos y de calidad a la población de las localidades marginadas del país.

La lógica vertical de la MIR del programa, en términos generales, permite verificar la relación causa-efecto que existe entre sus diferentes niveles de objetivos, ya que el objetivo de nivel de Fin permite verificar la contribución del programa al logro de los objetivos estratégicos del PND 2013-2018 y del PSDS 2013-2018 a los que se encuentra alineado, y los objetivos de nivel de Componente y Actividad permiten verificar los productos y acciones realizadas por el programa.

En la lógica horizontal de la MIR del Pp S053, se identificó que el indicador de nivel de Fin no es adecuado, ya que no permite medir la manera en que el programa contribuye al fortalecimiento del cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de alimentación de las personas en situación de pobreza mediante el abastecimiento a las localidades de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios, económicos y de calidad, que pretende el objetivo de nivel de Fin.

Los indicadores de nivel de Propósito permiten medir los resultados obtenidos para contribuir a facilitar el acceso físico y económico a productos alimenticios, mediante el abastecimiento de productos básicos, complementarios, económicos y de calidad, así como la cobertura de atención respecto de las localidades de alta y muy alta marginación.

Se constató que los indicadores de nivel de Componente son adecuados, ya que permiten medir los bienes y servicios que produce y entrega el programa para cumplir con su objetivo; los de nivel de Actividad miden las acciones de adquisición, distribución y venta de los productos básicos y complementarios; sin embargo, se observó que el indicador “Porcentaje de tiendas abiertas respecto a las solicitadas en localidades objetivo” no mide lo que pretende su objetivo, que es la “Difusión y promoción del Programa para la apertura de tiendas”.

Con el análisis de la lógica vertical y horizontal de la MIR del programa presupuestario S053 “Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.”, se determinó que en general, la MIR es un instrumento útil para evaluar y dar seguimiento a los resultados obtenidos y permite verificar los avances en la atención del problema público, por lo que es posible evaluar la contribución del Pp S053 a la solución del problema público que pretende atender, consistente en la insuficiencia del acceso físico y económico a productos básicos y complementarios en localidades de alta y muy alta marginación.

En el desarrollo de la auditoría, la entidad remitió copia del oficio DD/ALSG/015/2015 del 18 de noviembre de 2015, donde solicitó a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la realización de una reunión en la cual se prevea la posibilidad de formular un indicador que les permita medir la manera en que el programa contribuye al fortalecimiento del cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de alimentación de las personas en situación de pobreza, con lo cual inicia las gestiones para contar con un indicador que evalúe el objetivo de nivel de Fin; asimismo, entregó las pantallas del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) donde se constató que el objetivo de nivel de Actividad de la MIR 2015 se modificó por el de “Apertura de tiendas” para que el indicador “Porcentaje de tiendas abiertas respecto a las solicitadas en localidades objetivo” permita medir lo que pretende su objetivo, por lo que las observaciones se consideran atendidas.

## **2. Rendición de cuentas**

Se revisó que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014 se establece de manera genérica la necesidad de reducir la carencia alimentaria de la población de las localidades marginadas como una de las estrategias para combatir la pobreza, y que para tal efecto es necesario abastecer de productos básicos y complementarios, económicos y de calidad en forma eficaz y oportuna a las localidades de alta y muy alta marginación mediante la operación del Pp S053. Además, se observó que en el PEF se registraron dos indicadores, uno de nivel de Propósito: “Margen de ahorro en la canasta básica Diconsa” y uno de nivel de Componente: “Número de Localidades con tienda Diconsa”, y se reportó el monto del presupuesto autorizado para la operación del programa.

Con el propósito de verificar si la rendición de cuentas por parte de DICONSA fue adecuada y permitió conocer las repercusiones del ejercicio del gasto, así como la consecución de las metas y objetivos, con el análisis de la Cuenta Pública 2014 se constató que respecto del Pp S053 se reportó que DICONSA erogó el 111.5% de los recursos asignados y que superó la meta del indicador estratégico de nivel de Propósito “Margen de ahorro en la canasta básica Diconsa” por 8.2 puntos porcentuales. Asimismo, que alcanzó 98.7% de la meta del indicador estratégico de nivel de Componente “Número de Localidades con tienda Diconsa”.

Además, se identificó que con el cumplimiento de la meta de número de localidades con tiendas Diconsa, la entidad facilitó el acceso físico y económico a productos alimenticios de la

población que habita en localidades marginadas, por lo que DICONSA reportó en la Cuenta Pública información y resultados sobre el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Con la revisión de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondientes a los cuatro trimestres de 2014, se comprobó que DICONSA reportó los resultados y avances de los principales indicadores del Pp S053 en el periodo correspondiente conforme a su frecuencia (trimestral, semestral y anual).

### **3. *Evaluación del Sistema de Control Interno***

Se constató que el diseño del sistema de control interno utilizado por DICONSA para el Pp S053, en términos generales, proporciona una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas institucionales, ya que cumplió con la primera norma de control interno relativa al “Ambiente de Control”, al procurar un entorno y clima organizacional de respeto e integridad, contar con una estructura orgánica institucional y con un código de conducta que difundió, así como disponer de manuales de organización y procedimientos específicos.

Se verificó que la entidad implementó un proceso de identificación de riesgos para garantizar razonablemente el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales con el establecimiento del Mapa y la Matriz de Riesgos, instrumentos con los que identificó, evaluó y jerarquizó los riesgos de la institución, así como mediante el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos, con el cual diseñó e implementó las estrategias y acciones para controlarlos. Además, dio seguimiento de la aplicación de dichas estrategias y acciones.

Se constató que la entidad contó con políticas y procedimientos en todas las unidades administrativas de su estructura orgánica que normaron sus acciones, lo que permitió a la institución contar con los mecanismos necesarios para direccionar sus acciones al cumplimiento de los objetivos y las metas de la institución.

Con la revisión de los sistemas de información y comunicación (Sistema Modular de Administración (SIMA); el Sistema Integral de Recursos Humanos (SIRH); el Sistema Integral de Finanzas (SIF); el sistema BI Comercial; el Sistema Integral de Almacenes Rurales (SIAC), y el sistema de la Bitácora Electrónica de Supervisión) se verificó que la entidad contó con sistemas diseñados e instrumentados bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, y con mecanismos de actualización permanente y difusión eficaz por medios electrónicos que permitieron la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, así como determinar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Mediante el Informe institucional de evaluación del sistema de control interno, la entidad acreditó que supervisó y mejoró el Sistema de Control Interno Institucional durante 2014.

### **4. *Adquisición de productos básicos y complementarios de calidad***

Se constató que para medir la adquisición de productos básicos, complementarios y de calidad, la entidad fiscalizada estableció el indicador “Porcentaje de cumplimiento en las compras programadas” con un resultado de 101.0%, superior a la meta programada. El resultado del indicador se verificó con la revisión de la información contenida en la base de datos de las compras de productos básicos, complementarios y de calidad, en la que se registró un monto de adquisiciones por 11,188,731.1 miles de pesos, lo que representó el 101.0% de los 11,080,252.0 miles de pesos programados.

Asimismo, del total de compras programadas, DICONSA programó adquirir 6,702,859.2 miles de pesos de productos comestibles, y comprometió para el indicador: “Porcentaje de compras de productos enriquecidos” una meta de 55.1%, con la revisión de la información contenida en la base de datos de las compras de productos enriquecidos,<sup>3/</sup> se constató que se adquirieron 2,929,577.8 miles de pesos de esos productos, con lo que obtuvo el 79.3% de la meta programada.

Con el “Listado de productos enriquecidos”, se constató que DICONSA adquirió 47 productos de calidad, de los cuales 40 (85.1%) se encontraron dentro del “Catálogo de productos del Programa de Abasto Rural”, con lo que la entidad adquirió productos considerando una alternativa competitiva en calidad.

Derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la entidad remitió copia del oficio DC/LEAN/335/2015 del 24 de julio de 2015, con el que la Dirección de Comercialización comunicó a la Dirección de Desarrollo la meta para 2016 del indicador “Porcentaje de compras de productos enriquecidos” que pasó de 55.1% en 2014 a 40% en 2016, ya que analizó la metodología con la que en 2014 se calcularon los resultados del indicador y concluyó que para 2016 el cálculo del indicador no debe incluir las compras de la tarjeta SIN HAMBRE. Asimismo, entregó copia de la minuta de la reunión del 23 de noviembre de 2015 efectuada entre la Dirección de Comercialización y la Gerencia de Informática de DICONSA, con el fin de realizar los cambios al Sistema Integral de Almacenes Comunitarios (SIAC) para separar la información de las compras de la tarjeta SIN HAMBRE y las del Programa de Abasto Rural (PAR), por lo cual la observación se considera atendida.

##### **5. Abasto oportuno de tiendas Diconsa**

Se observó que, en 2014, respecto del indicador “Porcentaje de abastecimiento oportuno a tiendas por parte de los almacenes rurales” la entidad reportó que cumplió en 100.0% la meta establecida, al realizar el surtimiento de 886,730 pedidos de mercancía, mismo número de los pedidos realizados, con la revisión de la información contenida en la base de datos se constató que DICONSA surtió 886,730 pedidos de mercancía.

Respecto del indicador “Porcentaje de eficacia en el surtimiento de las tiendas por almacén rural”, la entidad reportó que alcanzó el 83.9% de la meta, 16.1 puntos porcentuales menos que la programada de 100.0%, con la base de datos se constató que abasteció 1,321,454,239 productos básicos, complementarios y económicos de 1,574,796,483 programados.

Durante los trabajos de auditoría, la entidad proporcionó información con la que se constató que, como medida de fortalecimiento del Programa de Abasto Rural, desarrolló el “Sistema de Reposición de Inventarios” como módulo del Sistema Integral de Almacenes Comunitarios (SIAC), con el fin de mejorar la eficacia en el surtimiento de las tiendas Diconsa e instruyó a las sucursales y unidades operativas su uso con objeto de que sirva como mecanismo de control para el cumplimiento de la meta del indicador “Porcentaje de eficacia en el surtimiento de las tiendas por almacén rural”, por lo que la observación se considera atendida.

---

<sup>3/</sup> Productos enriquecidos: artículos comestibles que contienen vitaminas, minerales y proteínas.

## 6. *Apertura de tiendas*

En 2014, se identificó que se abrieron 1,033 nuevas tiendas para abastecer de productos básicos y complementarios a 535 municipios, de las que 788 tiendas se establecieron en localidades de alta y muy alta marginación de la población objetivo. Asimismo, DICONSA estableció el indicador “Porcentaje de tiendas abiertas respecto a las solicitadas en localidades objetivo” en la MIR 2014 del Pp S053, así como la meta de aperturar 788 tiendas en las localidades objetivo. De acuerdo con las cifras reportadas en el indicador se registró la apertura de 788 tiendas, lo que representó el 100.0% de la meta; sin embargo, la entidad no acreditó contar con los registros de las solicitudes para la apertura de tiendas, por lo que no fue posible constatar el número total de solicitudes realizadas ni, en su caso, si hubo solicitudes rechazadas.

De las 245 tiendas consideradas como estratégicas, se verificó que 223 contaron con las constancias de Acuerdo del Consejo de Administración donde autorizó la apertura de esas tiendas, las 22 restantes fueron reaperturas o reasignaciones de almacén por poligonales de servicio y mejora en surtimiento.

### Mejora en el acceso de productos por apertura de tiendas

En la Matriz de Indicadores para Resultados 2014 (MIR) del Pp S053, se estableció el indicador “Porcentaje de mejora en el acceso físico al abasto de los productos de la canasta básica DICONSA en las localidades a partir de la instalación de la tienda DICONSA”. De acuerdo con la información reportada el indicador registró que el total esperado de productos de la Canasta Básica DICONSA fue de 4,488 y el total encontrado de 4,161 productos que representó el 92.7%, por lo que logró una meta de 129.6% respecto de la meta programada (72.9%).

También, en la MIR 2014 se estableció el indicador “Población de localidades de alta y muy alta marginación con acceso a la alimentación”. De acuerdo con la información reportada se registró un avance de 90.7% de la meta programada de 31.0% en el indicador, ya que se reportó que de las 1,498 personas encuestadas en las localidades de atención del programa, el 28.1% (421 personas) respondió que sí tuvo acceso a la alimentación.

Durante el desarrollo de la auditoría, la entidad fiscalizada proporcionó las pantallas del Sistema de Apertura de Tiendas (SIAT) y el diagrama de flujo con lo que acreditó que en los ejercicios fiscales siguientes registrará las solicitudes de apertura de tiendas aceptadas y rechazadas, por lo que la observación se considera atendida.

## 7. *Cobertura del Programa de Abasto Rural*

En 2014, DICONSA determinó como población potencial a 84,722 localidades de alta y muy alta marginación, de las cuales identificó a 26,573 localidades de alta y muy alta marginación, por entidad federativa y municipio, como la población objetivo del Pp S053.

La cobertura del Pp S053 alcanzó para atender a 24,222 localidades el 91.2% respecto de la población objetivo determinada, por medio de la operación de 26,899 tiendas de abasto, las cuales se ubicaron en 2,257 municipios.

De las 24,222 localidades atendidas por el programa donde habitaron 50.0 millones de personas, DICONSA reportó la atención de 15,683 localidades objetivo, las 8,539 restantes

fueron atendidas por cumplir con los criterios de las reglas de operación de ejercicios anteriores. En la MIR 2014, DICONSA reportó, el indicador “Porcentaje de cobertura del Programa en localidades objetivo”, el cual registró un avance de cumplimiento del 98.7%, ya que informó que se atendieron 15,683 (59.0%) localidades objetivo de las 15,885 (59.8%) comprometidas, con la base de datos se verificó que DICONSA obtuvo un resultado del 98.7% de lo programado.

Además, de las 24,222 localidades, 66 atendieron de 1 a 5 personas con 1 tienda, 51 de 6 a 10 personas con 1 tienda, y 2 localidades contaron con 2 tiendas para atender de 6 a 10 habitantes, lo que no procura que la distribución de los subsidios sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas del programa.

En 2014, se determinó que las 16,547 tiendas objetivo atendidas se ubicaron en 15,683 localidades, lo que representó una cobertura del 59.0% respecto de las localidades objetivo del programa (26,573); además, en las 26,899 tiendas que operó DICONSA, se observó que 10,352 (38.5%) se ubicaron en localidades fuera de la población objetivo. La atención a la población fuera de la objetivo se debió a que las Reglas de Operación del programa lo permiten, ya que establecen que podrán atender “tiendas en funcionamiento que hayan sido instaladas de acuerdo con Reglas de Operación de ejercicios fiscales anteriores”, con la revisión de la base de datos denominada TDAS\_FECHA\_MARG\_POB\_2014\_7 se constató que las 10,352 tiendas se abrieron en ejercicios fiscales anteriores a 2014.

#### 14-2-20VSS-07-0221-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que DICONSA analice las causas por las que 66 localidades contaron con una tienda para atender de 1 a 5 personas, 51 contaron con una tienda para atender de 6 a 10 personas, y 2 localidades contaron con 2 tiendas para atender de 6 a 10 habitantes y, con base en los resultados, adopte las medidas para procurar que la distribución de los subsidios sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas del programa, con objeto de dar cumplimiento del artículo 75, fracción IX, 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.

#### **8.** *Cruzada Nacional Contra el Hambre*

En 2014, de los 1,012 municipios de la CNCh, se determinó que DICONSA apoyó a 976 (96.4%) municipios con 15,467 localidades, donde se ubicaron 17,053 tiendas para beneficiar con el acceso a los productos básicos, complementarios y económicos a la población que habita en esas localidades. La meta del indicador “Cobertura en los municipios de la CNCh” que se estableció en la MIR 2014 del Pp S053, se constató que se atendieron 976 de los 983 municipios programados, por lo que se alcanzó un resultado de 99.3%.

Con la base de datos (Municipios y localidades apoyadas por el programa abasto rural para la Cruzada Nacional contra el Hambre 2014), se identificó que 10,948 (70.8%) de las localidades atendidas para la CNCh cumplieron con los criterios establecidos para la población objetivo (de 200 a 14,999 habitantes).

Se identificó que 2,509 (16.2%) localidades incumplieron con el mínimo de 200 habitantes, y que 2,010 (13.0%) localidades superaron el límite de 14,999 habitantes; sin embargo, se constató que en las 4,519 localidades las fechas de apertura de esas tiendas fueron realizadas



en ejercicios fiscales anteriores a 2014, de conformidad con lo señalado en las Reglas de Operación del programa.

Respecto de las 2,509 localidades que se encontraron por debajo de la línea mínima de 200 habitantes, 41 contaron con una tienda para atender de 1 a 5 habitantes; 35 contaron con una tienda para atender de 6 a 10 habitantes, y 2 localidades contaron con 2 tiendas para atender de 6 a 10 habitantes, lo que contrasta con las localidades objetivo no atendidas, lo que se observó que DICONSA no procuró que el beneficio otorgado a esos habitantes sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas del programa.

#### 14-2-20VSS-07-0221-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que DICONSA analice las causas por las que DICONSA atendió 41 localidades que contaron con 1 tienda para atender de 1 a 5 habitantes; 35 contaron con una tienda para atender de 6 a 10 habitantes, y 2 localidades contaron con 2 tiendas para atender de 6 a 10 habitantes, lo que contrasta con las localidades objetivo no atendidas y, con base en los resultados, adopte las medidas para procurar que el beneficio otorgado a las localidades sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas del programa, con objeto de dar cumplimiento del artículo 75, fracción IX, 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.

#### **9. Capital de trabajo otorgado**

Se verificó que DICONSA contó con una metodología para asignar a las tiendas el capital de trabajo con base en los productos solicitados en la localidad, la metodología fue utilizada para el abasto de mercancías con el fin de mantener operando las tiendas por lo menos 21 días.

Sin embargo, la metodología no permite determinar, ni cuantificar monetariamente el monto máximo a otorgar a cada una de las tiendas.

Asimismo, DICONSA proporcionó la base de datos del capital de trabajo otorgado por entidad federativa, con la cual se constató que el monto asignado en 2014 a las 1,033 tiendas aperturadas fue de 15,503.5 miles de pesos, los estados con mayor participación fueron Veracruz con el 19.4%, Oaxaca con el 16.9%, Estado de México con el 7.9%, Chiapas con el 7.3% y Puebla con el 7.0%. Los estados con la menor participación fueron Coahuila y Tlaxcala con el 0.1% cada uno, así como Nuevo León y Campeche con una participación menor del 0.1%.

En 2014, se determinó que fueron cerradas 228 tiendas y que se recobraron 2,306.5 miles de pesos por concepto de recuperación de capital de trabajo por medio de la devolución de las mercancías a los almacenes. Los estados con mayor monto de capital de trabajo recuperado por tiendas cerradas fueron Veracruz con 671.9 miles de pesos y Puebla con 497.4 miles de pesos; sin embargo, en Chihuahua, Guanajuato y Zacatecas se cerraron cuatro tiendas que no reintegraron el capital otorgado para su apertura.

Durante el desarrollo de la auditoría, la entidad fiscalizada proporcionó el oficio núm. DO/LDOO/1004/2015 del 11 de noviembre de 2015, con el que solicitaron a la Gerencia de Supervisión y Participación Comunitaria inicie las gestiones para la elaboración de un diagnóstico donde se establezca un límite máximo en la asignación inicial del capital de

trabajo a las tiendas comunitarias; asimismo, entregó las justificaciones por las que en las cuatro tiendas no se recuperó el capital de trabajo otorgado para su apertura, por lo que las observaciones se dan por atendidas.

#### **10. Supervisión de la operación de las tiendas Diconsa**

Se constató que la entidad contó con mecanismos para realizar la supervisión de las tiendas, en el que señala que el supervisor operativo revisa las ventas de la tienda; la eficiencia en la rotación del capital de trabajo; la facturación en tránsito; los faltantes de capital de trabajo y capital comunitario; los días de venta en inventario en tiendas; la eficiencia de surtimiento; la vigencia del Comité Rural de Abasto; las asambleas comunitarias realizadas, y los cierres y aperturas de tiendas.

Asimismo, se verificó que se registraron 24,868 tiendas como supervisadas de las 26,899 existentes en el país, por lo que la entidad fiscalizada alcanzó una meta en 92.5%; además, en la base de datos proporcionada se identificó el reporte de las acciones que señala el Manual de Políticas y Procedimientos para la Supervisión de Tiendas realizadas por el supervisor operativo en su visita a las tiendas, por lo que se constató que las tiendas operaron adecuadamente y conforme a las Reglas de Operación 2014.

#### **11. Costo beneficio de los recursos asignados**

En 2014, DICONSA ejerció 2,149,437.8 miles de pesos, de los cuales 1,929,437.8 miles de pesos le permitieron atender 26,988 tiendas con abasto de productos básicos y complementarios, económicos y de calidad ubicadas en 24,222 localidades de alta y muy alta marginación, con lo que se acercó la canasta básica a la población objetivo y permitió transferir un margen de ahorro respecto de lo ofrecido por otras alternativas de abasto; los 220,000.0 miles de pesos restantes se transfirieron al Fondo para Fronteras para apoyar a 55 centros de atención a beneficiarios del programa Tarjeta Pal sin Hambre, a 638 tiendas fijas y a 77 unidades móviles con cobertura de 78 Municipios y de 2,026 localidades de 10 entidades consideradas fronterizas.

En 2014, se constató que DICONSA realizó el cálculo del margen de ahorro por medio del levantamiento de la Encuesta de Precios para la estimación del Margen de Ahorro de la Canasta Básica Diconsa, la que permite conocer el precio promedio de la canasta básica en tiendas privadas y el precio promedio de la canasta básica en sus tiendas, variables que permiten aplicar la fórmula establecida en la metodología de la Matriz de Indicadores para Resultados 2014 del "Programa de Abasto Rural" con la que se calculó el margen de ahorro en 2014:  $([\text{Precio promedio de la canasta básica en el mercado local} / \text{Precio promedio de la canasta básica en tiendas Diconsa}] - 1) \times 100$ .

Se verificó que el margen de ahorro transferido a los beneficiarios del Pp S053 fue de 23.2% por la adquisición de la canasta básica Diconsa, lo que alcanzó una meta de 154.5% respecto a lo programado (15.0%), ya que el precio promedio de la canasta básica Diconsa fue de 290.8 pesos, inferior en 67.4 pesos al de la canasta básica en tiendas privadas (358.2 pesos). Asimismo, se constató que el monto de ahorro transferido a los beneficiarios fue de 2,253,480.5 miles de pesos, lo que significó una meta alcanzada de 173.2%, respecto de los 1,301,170.5 miles de pesos programados, con lo que se obtuvo un costo beneficio de 324,042.7 miles de pesos respecto del monto ejercido con el programa.

### **Consecuencias Sociales**

En 2014, con el Programa de Abasto Rural, DICONSA atendió 24,222 localidades de alta y muy alta marginación con una población de 50.0 millones de habitantes mediante la operación de 26,899 tiendas con las que se facilitó el acceso físico a productos básicos, complementarios y económicos y de calidad, con un margen de ahorro de 23.2% en la canasta básica, lo que le permitió contribuir a la seguridad alimentaria de esa población.

### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 7 observación(es), de la(s) cual(es) 5 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**

El presente se emite el 20 de noviembre 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 facilitar el acceso físico y económico a productos alimenticios de la población que habita en localidades marginadas para contribuir a la seguridad alimentaria de los habitantes de esas localidades. Se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

El “Diagnóstico integral de los programas alimentarios de la SEDESOL” de diciembre de 2012 señaló un incremento en la categoría de inseguridad alimentaria severa, al pasar de 9.7 a 12.2 millones de personas que se encontraban en esa condición.

El problema de alimentación que padecen los mexicanos en condición de pobreza extrema es que no tienen acceso a una alimentación suficiente, adecuada y de calidad, lo que provoca inseguridad alimentaria y desnutrición en la población en condiciones de pobreza <sup>4/</sup> que afecta su desarrollo físico e intelectual.

Para contribuir a la atención del problema alimentario, el Gobierno Federal implementó, entre otros, el Programa presupuestario S053 “Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.” (Pp S053) con el objetivo específico de “Abastecer localidades de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios económicos y de calidad, en forma eficaz y oportuna”, y el objetivo general es el de “Contribuir a la Seguridad Alimentaria facilitando el acceso físico y económico a productos alimenticios de la población que habita en localidades marginadas”.

Para cumplir con los objetivos del programa, DICONSA adquiriría y abastecería productos básicos, complementarios y de calidad a las localidades, operaría y abriría tiendas, y supervisaría la operación de las mismas. Las tiendas DICONSA operarían en localidades objetivo de alta y muy alta marginación, con un rango de población de entre 200 y 14,999 habitantes; en localidades aprobadas por el Consejo de Administración como estratégicas, con población menor a los 200 habitantes, y en localidades con tiendas instaladas de acuerdo

---

<sup>4/</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Diagnóstico integral de los programas alimentarios de la SEDESOL. Diciembre 2012.

con las reglas de operación de ejercicios anteriores. Con los productos abastecidos, DICONSA daría el acceso a una canasta básica para transferir un margen de ahorro a los habitantes de las localidades atendidas de por lo menos 15.0%, respecto del precio de los productos de la canasta básica en tiendas privadas de las localidades en las que opera.

En 2014, la entidad fiscalizada adquirió productos básicos y complementarios por 11,188,731.1 miles de pesos, con lo cual cumplió la meta en 101.0% (11,080,252.0 miles de pesos). Además, compró 2,929,577.8 miles de pesos de productos enriquecidos, lo que representó el 79.3% de lo programado.

DICONSA abasteció 886,730 pedidos de mercancía, con los que surtió 1,321,454,239 productos básicos, complementarios y de calidad de los 1,574,796,483 programados, con lo que obtuvo el 83.9% de la meta.

En 2014, la entidad abrió 1,033 tiendas: 788 se establecieron en localidades de alta y muy alta marginación, con lo que alcanzó el 100.0% de la meta, y 245 se ubicaron en localidades consideradas como estratégicas, con la aprobación del Consejo de Administración.

DICONSA determinó como población objetivo a 26,573 localidades de alta y muy alta marginación con un rango de población de entre 200 y 14,999 habitantes, y atendió por medio de la operación de 26,899 tiendas a 24,222 localidades, 91.2% de la población objetivo, donde habitaron 50.0 millones de personas.

En 2014, DICONSA supervisó 24,868 tiendas de las 26,899 programadas, que representó el 92.5% de la meta. Con la supervisión revisó las ventas en tienda; la rotación del capital de trabajo; la facturación en tránsito, y los faltantes de capital de trabajo, lo que le permitió constatar que las tiendas operaron adecuadamente y conforme a las Reglas de Operación 2014.

La entidad transfirió un margen de ahorro de 23.2% a los beneficiarios que adquirieron productos de la canasta básica Diconsa, por lo que cumplió en 154.5% la meta programada (15.0%). Asimismo, el monto de ahorro transferido a los beneficiarios fue de 2,253,480.5 miles de pesos, lo que significó el 173.0%, respecto de los 1,301,170.5 miles de pesos programados.

En opinión de la ASF, en 2014, con la operación del Pp S053, DICONSA abasteció a 24,222 localidades de alta y muy alta marginación con productos básicos, complementarios y de calidad por medio de la operación de 26,899 tiendas que facilitaron el acceso físico y económico de esos productos a la población en situación de pobreza que habita en localidades de alta y muy alta marginación y con ello transfirió un margen de ahorro de 2,253,480.5 miles de pesos a quienes adquirieron esos productos.

Con la atención de las acciones promovidas por la ASF, la entidad estará en posibilidad de fortalecer sus mecanismos para atender a la totalidad de su población objetivo, mejorar la adquisición, el abastecimiento y la oferta de productos básicos, complementarios y de calidad, así como contar con herramientas adecuadas para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, todo ello, para avanzar en la solución del problema público detectado y realizar una adecuada rendición de cuentas de la gestión pública.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar la utilidad de la MIR 2014 del Pp S053 "Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.", como instrumento de evaluación del cumplimiento de objetivos y metas.
2. Determinar la suficiencia de la rendición de cuentas del Pp S053 "Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V."
3. Evaluar si el diseño del sistema de control interno de DICONSA contribuyó a garantizar una seguridad razonable para el cumplimiento de objetivos del Pp S053.
4. Verificar que la adquisición de productos básicos y complementarios efectuada por DICONSA se realizó con base en las necesidades alimenticias de la población objetivo del programa.
5. Evaluar la eficiencia con que DICONSA cumplió con el surtimiento de tiendas y almacenes para abastecer de productos a las localidades de alta y muy alta marginación en las que opera el programa.
6. Verificar que DICONSA, en 2014, abrió tiendas en las localidades de alta y muy alta marginación de acuerdo con las reglas de operación.
7. Verificar la cobertura del Pp S053, con base en la población atendida de localidades de alta y muy alta marginación, respecto de la población objetivo por localidad, municipio y entidad federativa.
8. Verificar las acciones con las que el Pp S053 contribuyó con el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.
9. Verificar la metodología utilizada por DICONSA para otorgar el capital de trabajo a las tiendas aperturadas, y con base en ello determinar si fue adecuada.
10. Verificar que DICONSA realizó la supervisión de la operación de las tiendas en las localidades de alta y muy alta marginación donde operó el Pp S053.
11. Verificar los recursos asignados al programa en 2014 y la determinación del valor de la transferencia de ahorro otorgada en la oferta de productos a precios menores a los que ofrecen las alternativas de abasto de la localidad.

### *Áreas Revisadas*

Las direcciones de Operaciones, de Desarrollo y de Comercialización, de Diconsa, S.A. de C.V.

### *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 75, fracción IX.

*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.

**DICONSA**

AUDITORIA SUPERIOR  
DE LA FEDERACION

2015 NOV 30 PM 5:13

2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón

OFICIALIA DE PARTES  
EDIFICIO VALENCIA

Lic. José Luis Chávez Delgado  
Dirección General de Auditoría de  
Desempeño a Programas Presupuestarios  
Auditoría Superior de la Federación

PRESENTE:



Dirección de Finanzas  
REF: DF/GC/COM/ 941 /2015

México, DF. a 30 de noviembre de 2015

Estimado Licenciado Chávez.

En referencia al acta número 003/CP2014 con fecha del 19 de noviembre de 2015, en relación a la Auditoría número 221 denominada "Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa, S.A. de C.V." con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2014, y se manifiesta que en relación con aquellos resultados con observaciones en la que se presentan a la fecha, solicitan que se presenten las argumentaciones adicionales y documentación soporte que se estime pertinente que justifique y los aclare, los resultados con observación.

Al respecto, le envío en (CD) con la respuesta de los puntos 1, 4, 5, 6, 7 y 8 en la que se incluye la información solicitada, que fue integrada por las distintas áreas generadoras y corresponde a la información con cuentan en sus archivos, con la finalidad de realizar las justificaciones y aclaraciones a las mismas y en caso de considerarlo procedente, se den por atendidas.

Sin otro particular aprovecho la ocasión para enviarles un cordial saludo.

ATENTAMENTE

C.P. Cosme Olivares Maya  
Director de Finanzas

15 NOV 30 18:14  
AUDITORIA SUPERIOR  
DE LA FEDERACION  
DIRECCION GENERAL DE  
AUDITORIA DE DESEMPEÑO A  
PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

CCP. Mtro. Juan Manuel Valle Pereña.- *Director General.*  
Lic. María de la Cruz Zardain Borbolla.- *Titular del órgano Interno de Control*  
C.P. Nicandro Padilla Contreras.- *Gerente de Contabilidad*

Insurgentes Sur No. 3483, Col. Villa Olímpica Miguel Hidalgo, México D.F. Tlalpan, C.P. 65512  
Tel. (55)52290700  
[www.diconsa.gob.mx](http://www.diconsa.gob.mx)