

**Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación**

**Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora**

Auditoría de Desempeño: 14-0-08100-07-0259

DE-006

***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 otorgamiento de apoyos para proyectos productivos y de capacitación a fin de contribuir a la generación de empleos para las mujeres emprendedoras y a la mejora de su ingreso.

***Alcance***

La auditoría comprendió la evaluación del diseño del Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE); el cumplimiento de las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño para elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario (Pp) S088; la eficacia para contribuir a la generación de empleo y mejora del ingreso de las mujeres emprendedoras mediante la implementación de proyectos productivos; la eficiencia de los procesos de capacitación y de supervisión de la aplicación del subsidio; la rendición de cuentas, así como el control interno de la Coordinación General de Enlace Sectorial de la SAGARPA en la ejecución del Pp S088 PROMETE, en 2014.

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 S088, correspondiente a la auditoría al Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora.

***Antecedentes***

De 1964 a 1970, México vivió el auge del reparto agrario al otorgar 24,738.0 miles de hectáreas a 278,214 beneficiarios, sin embargo, al mismo tiempo comenzó una disminución de la inversión y el financiamiento canalizado al sector agrario, que tuvo como resultado que para 1970 el 36.0% de los campesinos sobreviviera de la explotación de su parcela y tuviera que ocuparse en otras actividades por la carencia de ingresos suficientes. En ese contexto surgió un problema de rezago agrario y comenzaron las demandas sociales para que se diera

certidumbre sobre la tenencia de la tierra y se formularan alternativas para el desarrollo rural.<sup>1/</sup>

A finales de la década de los 70, el enfoque asistencialista fue criticado por perpetuar los roles discriminatorios de género y aún más, por profundizarlos, debido a que se estrechó el vínculo de las mujeres con su función reproductiva, sin trastocar el poder patriarcal respecto de la tenencia de la tierra, la utilización de los recursos productivos y la participación en la toma de decisiones dentro de las familias, quedando relegadas a la subordinación de los hombres productores e incluso siendo invisibilizadas y no tomadas en cuenta en los programas públicos y en la asignación de recursos para el desarrollo en las zonas rurales.<sup>2/</sup>

En 1971, se promulgó la Ley Federal de la Reforma Agraria con el propósito de atender la situación de la población campesina y transformar los ejidos en núcleos de carácter productivo, de la que surgió el Programa de Unidades Agroindustriales para la Mujer Campesina, que fue el primer programa para las mujeres de zonas rurales en condición de pobreza dirigido a abrir espacios productivos al establecer como objetivo la “realización de acciones con las mujeres de comunidades marginadas, en las áreas de capacitación, empleo y mejoramiento de la calidad de vida”. Este programa se canceló en 1982.<sup>3/</sup>

Con iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), México fue sede de la Primera Conferencia Mundial de la Mujer en 1975, evento que sirvió como detonante para abordar las demandas insatisfechas de las mujeres en temas como el desarrollo económico, educación y empleo.<sup>4/</sup>

En 1981, México ratificó el documento “Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW, por sus siglas en inglés) que fue sometido a firma por la Asamblea General de la ONU en 1979, mismo que estableció en el artículo 14, fracciones I y II, que los Estados deben tomar en cuenta los problemas de la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo, para que se adopten las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural.<sup>5/</sup>

En ese contexto, en 1983 se instituyó el Programa de Acción para la Participación de la Mujer Campesina en la Consecución del Desarrollo Rural, sin embargo, éste no operó por la profundización de la crisis económica del país que agravó la incapacidad del gobierno para destinar recursos públicos al sector rural. En 1985, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) formuló el Programa de Apoyo a los Proyectos Productivos de la Mujer Campesina, con el objetivo de “involucrar a la mujer campesina en proyectos productivos reconociéndolas como sujetos sociales y de financiamiento”.<sup>6/</sup>

---

<sup>1/</sup> Auditoría Superior de la Federación, “Evaluación núm. 1201 “Política Agraria”, México, 2014, p. 20.

<sup>2/</sup> Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Reporte sobre el análisis de los programas federales orientados a las mujeres rurales e indígenas, incluidos en el anexo 9<sup>a</sup> del Decreto del PEF 2008, México, 2008. p. 8.

<sup>3/</sup> *Ibidem*.

<sup>4/</sup> María de Lourdes García Acevedo, Políticas Públicas, Programas Federales y Presupuesto dirigidos a mujeres del año 2006 al 2009, citado en: Secretaría de la Reforma Agraria, Memoria Documental del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), México, 2012. p. 7.

<sup>5/</sup> Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, op. cit. p. 6.

<sup>6/</sup> *Ibidem*.

Con la finalidad de apoyar la integración de la mujer campesina al desarrollo nacional, en 1991 se instituyó el Programa de la Mujer Campesina con el objetivo de “promover el financiamiento y la asesoría para actividades productivas y de servicios que emprendieran grupos de mujeres campesinas”, el cual fue transferido al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) en 1995, y 5 años después transferido al Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FMPYME) de la Secretaría de Economía para su operación.<sup>2/</sup>

En 2000, se formuló la Declaración del Milenio por países miembros de las Naciones Unidas, en la que se señalaron como objetivos: erradicar la pobreza extrema y el hambre reduciendo el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar diario, y promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer incrementando la proporción de mujeres remuneradas en el sector agrícola.

En 2002, la SRA formuló el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) cuyo objetivo era “fortalecer los mecanismos de apoyos directos a mujeres del sector agrario, dirigido a mujeres ejidatarias, comuneras, posesionarias y vecindadas, reconocidas por sus núcleos agrarios, con el fin de propiciar el fomento de actividades productivas en dicho segmento poblacional y contribuir a las acciones de combate a la pobreza en el ámbito rural”.<sup>3/</sup>

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 se reconoce que en el campo mexicano existen restricciones como la escasa o nula capitalización y la carencia de capacitación adecuada que inhiben el avance de la productividad de las personas, e impiden que muchos proyectos viables se realicen.

Como consecuencia de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que extinguieron a la SRA en 2013, el PROMUSAG fue operado en ese ejercicio fiscal por la Dirección General de Desarrollo Agrario, de la recién instituida Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y el 30 de diciembre de ese año fueron publicadas las reglas de operación del programa en las que se cambió de nombre a Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE).<sup>4/</sup>

El 27 de enero de 2014, el Ejecutivo Federal instruyó que los programas y los presupuestos de toda la Administración Pública Federal deben alinearse de acuerdo con la vocación institucional y operativa; por ello se firmó el “Acuerdo de Coordinación Interinstitucional de Transferencia de Recursos de Programas Sujetos a Reglas de Operación, que celebraron la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano” en el que se transfirió la información, documentación, recursos financieros y tecnológicos del Pp S088 “Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora”, con el fin de integrarlo a las estrategias y proyectos de apoyo a la producción y productividad del campo mexicano.

---

<sup>2/</sup> Isabel Castillo Ramos, et. al., El factor ambiental en los proyectos productivos de mujeres del campo: el caso del Programa de la mujer campesina, citado en: Secretaría de la Reforma Agraria, Memoria Documental del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), México, 2012. p. 8.

<sup>3/</sup> Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de la Mujer en el Sector Agrario, Diario Oficial de la Federación 17 de junio del 2002.

<sup>4/</sup> Véase Reglas de Operación del Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE) antes Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 2013.

En ese contexto, el 22 de abril de 2014 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las nuevas reglas de operación del PROMETE bajo la conducción de la Coordinación General de Enlace Sectorial de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en las que se estableció como objetivo general “contribuir a la generación de empleo e ingreso de las mujeres emprendedoras con 18 años o más, que habitan en núcleos agrarios mediante la implementación de proyectos productivos”,<sup>10/</sup> a fin de contrarrestar las limitantes que presentan las mujeres agrarias para obtener ingresos y continuar la política de fomento agroalimentario en el país.

Para la consecución de su objetivo, las acciones principales que realizó el PROMETE fueron otorgar capacitación y entregar subsidios a la población objetivo para incentivar la implementación de proyectos productivos. Cabe señalar que las principales modificaciones que se dieron derivados del cambio del PROMUSAG a PROMETE es que en éste último se delimitó que las beneficiarias fueran mujeres emprendedoras con 18 años o más, y se dio prioridad a los proyectos agroalimentarios otorgándose un monto de hasta 240.0 miles de pesos.

En 2014, la SAGARPA cuantificó como población potencial del PROMETE a 1,359,551 mujeres que presentan o pudieran presentar el problema de ingreso precario o nulo en los núcleos agrarios, y como población objetivo a 114,383 mujeres, tomando en cuenta el dato histórico de mujeres atendidas por el PROMUSAG como su inmediato predecesor y la tendencia del presupuesto asignado de 2007 a 2014.<sup>11/</sup>

## **Resultados**

### **1. Diseño del programa**

Con el análisis comparativo de las reglas de operación del Pp S088 a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), se determinó que la SAGARPA alineó sus actividades con el objetivo 4.10. “Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En la información contenida en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, vigentes para el ejercicio fiscal 2014, se observó que en ellas se describe como población objetivo a las mujeres emprendedoras con 18 años o más, que al momento del registro de la solicitud residan en el mismo núcleo agrario; se prevé que para los proyectos agrícola y pecuarios los montos máximos serán hasta 240.0 miles de pesos y que para otros giros se otorgarán hasta 180.0 miles de pesos.

En las mismas reglas se identificó que la dependencia, por medio de los asesores técnicos y de las visitas de supervisión previa, de puesta en marcha, de seguimiento y especiales, se cerciora de que los apoyos económicos sean entregados a la población objetivo. Asimismo, se prevé la temporalidad de la entrega del subsidio, y los criterios para evitar duplicaciones de los apoyos 2014 con las beneficiarias del “Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en

---

<sup>10/</sup> Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de abril de 2014.

<sup>11/</sup> SAGARPA-Universidad Autónoma de Zacatecas, Diagnóstico del Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora, México 2015, p. 2.

Núcleos Agrarios” (FAPPA) y del “Programa de la Mujer en el Sector Agrario” (PROMUSAG) en los últimos 5 años.

## 2. Construcción de la MIR del Pp S088

Con el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2014 del Programa presupuestario S088 “Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora”, se determinó que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) contó con el árbol del problema, el árbol de objetivos y la alineación de la MIR con los objetivos de la planeación nacional y sectorial, de conformidad con la Guía para la Construcción de la MIR.

Con la revisión de la lógica vertical, se determinó que los cuatro objetivos del nivel de Actividad son adecuados y suficientes al utilizar la sintaxis recomendada en la guía y ser congruentes con la operación del programa establecida en las reglas de operación, y que los objetivos del nivel de Fin, Propósito y Componente no se consideran adecuados, ya que el objetivo del nivel de Fin no se relaciona con la alineación del programa; el de nivel de Propósito no se ajusta a la sintaxis establecida, y el de nivel de Componente utiliza el verbo en términos genéricos.

En cuanto a la lógica horizontal, se observó que los indicadores denominados “Porcentaje de proyectos productivos activos a un año de haber sido apoyados” de nivel Propósito y “Porcentaje de proyectos productivos agroalimentarios apoyados para su implementación” de nivel Componente, son adecuados en su construcción.

Asimismo, con el análisis se determinó que son inadecuados el sentido del indicador “Promedio de empleo generado a mujeres emprendedoras por proyecto productivo apoyado” establecido como descendente, el tipo del indicador “Porcentaje de mujeres emprendedoras jefas de familia apoyadas con proyectos productivos” establecido como estratégico, y la dimensión de eficacia señalada en los cuatro indicadores del nivel de Actividad, ya que miden la utilización de los recursos en la producción de resultados y no el cumplimiento de los objetivos del programa, además de que los indicadores denominados “Tasa de variación en el ingreso de las mujeres emprendedoras apoyadas derivada de la implementación del proyecto productivo”, “Porcentaje de proyectos productivos apoyados para su implementación” y “Porcentaje de mujeres emprendedoras capacitadas para la implementación de proyectos productivos” son inadecuados en su método de cálculo, ya que el primero es insuficiente para conocer cuántas de las mujeres subsidiadas por el programa incrementaron sus ingresos, y los dos restantes permiten un sesgo en la evaluación por no ser congruentes con la mecánica operativa establecida en la normativa del PROMETE.

Durante el desarrollo de la auditoría, la dependencia argumentó que, como resultado de la transferencia del programa de la SEDATU a la SAGARPA, en 2014 realizó un diagnóstico al PROMETE, a fin de rediseñar el problema, los objetivos y la Matriz de Indicadores para Resultados.

Asimismo, señaló que el objetivo general establecido en las reglas de operación 2015 del programa se modificó para quedar como “contribuir a impulsar la productividad de las mujeres de 18 años o más que habitan en los núcleos agrarios, mediante el otorgamiento de incentivos para la inversión en proyectos productivos”, y que de conformidad a lo establecido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, el Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora será un componente del Programa de Apoyos a

Pequeños Productores (Pp S266) que operará como un programa de nueva creación, por lo cual se encuentra en proceso de diseño la MIR del nuevo Pp S266.

Con la revisión de la MIR 2015, sus fichas técnicas y el Diagnóstico 2016 del Pp S266 “Programa de Apoyos a Pequeños Productores”, la ASF constató los cambios realizados respecto de la MIR 2014, y determinó que la observación queda solventada durante la ejecución de la auditoría, toda vez que la SAGARPA evidenció contar con nuevo árbol del problema y árbol de objetivos, así como con un nuevo proyecto de Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del Pp S266, en la cual se incluyen 3 objetivos y 3 indicadores relacionados con el Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora.

### **3. Verificación de duplicación de subsidios**

Con la revisión del Sistema de Captura de Proyectos Productivos (SICAPP) se constató que la Coordinación General de Enlace Sectorial (CGES) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación contó con mecanismos para asegurarse de que los grupos de mujeres solicitantes en 2014 del subsidio del Pp S088 “Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora” (PROMETE) no presentaron duplicación de apoyo con el “Programa de la Mujer en el Sector Agrario” (PROMUSAG) y el “Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios” (FAPPA) en los últimos cinco ejercicios fiscales, a excepción de las solicitudes de ampliación de los grupos de beneficiarias en 2013, ya que se detectó que 1,384 registros fueron bloqueados por el sistema al contener integrantes anteriormente beneficiadas y que 92 solicitudes corresponden a excepciones consideradas en la normativa.

Asimismo, con la confrontación de las solicitantes de apoyo del PROMETE con las del FAPPA, se comprobó que por medio del SICAPP la CGES identificó que 550 registros de proyectos productivos presentaron duplicación entre sus integrantes en 2014.

### **4. Dictaminación y supervisión previa de los proyectos productivos autorizados**

Con la revisión de los registros del Sistema de Captura de Proyectos Productivos (SICAPP) se constató que la Coordinación General de Enlace Sectorial (CGES) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) recibió 28,443 solicitudes durante 2014, de las que el 93.2% (26,509) fueron procedentes para ser dictaminadas. De estas últimas, se determinó que la CGES realizó la dictaminación técnica y cumplió con su meta de dictaminar el 100.0% de las solicitudes procedentes.

Con la revisión de las actas de las sesiones del Comité Técnico del PROMETE se determinó que, en 2014, fueron autorizadas 4,079 solicitudes, de las que 843 (20.7%) fueron supervisadas antes de la entrega del subsidio, 31.0% menos que la meta establecida en el indicador “Porcentaje de proyectos productivos supervisados previo a la entrega del apoyo” de supervisar previamente al 30.0% de las solicitudes autorizadas. La causa de la variación se debió a que la meta fue programada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y como resultado de la transferencia del programa en enero de 2014 a la SAGARPA, se dispuso únicamente del 50.0% del gasto operativo asignado al Pp S088, conforme a lo establecido en el Acuerdo de Transferencia.

Con las acciones de supervisión realizadas por la CGES de la SAGARPA en el ámbito nacional, se determinó que de las 843 solicitudes fueron canceladas 29 por determinarse inconsistencias.

**5. Proceso de capacitación a las integrantes de los proyectos productivos apoyados**

Con la aplicación de una muestra probabilística calculada mediante el método de muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95.0% y un margen de error del 5.0%, correspondiente a 350 expedientes de los 3,902 proyectos productivos subsidiados, se determinó que el 100.0% de la muestra contó con el acuse del oficio de notificación para la capacitación y, la constancia entregada al grupo de beneficiarias con lo que se demostró un mínimo de asistencia del 80.0% de las integrantes del grupo.

Mediante las acciones de capacitación impartidas por la SAGARPA en 2014, se dieron a conocer los derechos y las obligaciones de las mujeres como beneficiarias del programa, con el fin de que contaran con herramientas que les pudieran facilitar su inclusión en los proyectos productivos.

**6. Validación de la aplicación del subsidio**

Con la aplicación de una muestra probabilística calculada mediante el método de muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95.0% y un margen de error del 5.0%, correspondiente a 350 expedientes de los 3,902 proyectos productivos subsidiados en 2014, se identificó que el 97.7% (342) tuvo el Informe General de la Aplicación del Recurso (IGAR) validado con los requisitos establecidos en el anexo E de las reglas de operación del programa, y el 2.0% (7) de los expedientes que no tuvieron el informe fueron remitidos en copia certificada a la Coordinación General de Enlace Sectorial a fin de iniciar las acciones legales que procedan, dando así un nivel de cumplimiento en el proceso de validación de la aplicación del subsidio del 99.7% (349), ya que el 0.3% (1) de los expedientes no contó con la evidencia ni del IGAR ni de la remisión del expediente certificado.

**7. Asignación del recurso del programa**

Con la revisión de la información reportada en la Cuenta Pública 2014, se constató que el Pp S088 “Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora” ejerció un total de 970,130.6 miles de pesos, de los cuales 41,937.7 miles de pesos (4.3%) fueron erogados por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y 928,192.9 miles de pesos (95.7%) por la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), derivado del Acuerdo de Coordinación Institucional de Transferencia de Recursos de Programas Sujetos a Reglas de Operación, que firmaron la SAGARPA y la SEDATU el 27 de enero de 2014.

Asimismo, con la revisión del Estado del Ejercicio al 31 de diciembre de 2014 proporcionado por la SAGARPA, se verificó que dicha dependencia erogó 928,192.9 miles de pesos del Pp S088, de los que el 95.3% (884,753.2 miles de pesos) se ejerció para el otorgamiento de los subsidios y el 4.7% (43,439.7 miles de pesos) se destinó para gastos de operación, de conformidad con las reglas de operación del Pp S088, en las que se señaló que cuando menos el 92.2% sería para la inversión de proyectos productivos, y hasta el 7.8% para gastos de operación.

**8. Proyectos productivos subsidiados por el programa**

En 2014, la SAGARPA subsidió 3,902 proyectos productivos con recursos del Pp S088 “Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora”, de los que formaron parte 22,468 mujeres habitantes de núcleos agrarios.

Con el indicador “Porcentaje de proyectos productivos agroalimentarios apoyados para su implementación” se constató que del total de proyectos productivos subsidiados, 3,174 (81.3%) proyectos fueron de tipo agroalimentario, de los que el 67.2% fueron pecuarios, el 15.2% de comercio, 7.4% de industria, 5.3% de agricultura, 4.8% de servicios, y el 0.1% de pesca, caza y captura. Con lo anterior, la CGES superó en 25.1% la meta establecida de 65.0%.

Respecto del indicador “Porcentaje de mujeres emprendedoras jefas de familia apoyadas con proyectos productivos”, se obtuvo un resultado de 35.6% al apoyar a 7,993 jefas de familia de las 22,468 mujeres emprendedoras subsidiadas en 2014, 18.7% superior a la meta establecida de 30.0%.

#### **9. Sostenibilidad de los proyectos productivos subsidiados**

En el Acuerdo de Coordinación Institucional de Transferencia de Recursos de Programas Sujetos a Reglas de Operación, que firmaron la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) el 27 de enero de 2014, se estableció que durante el ejercicio fiscal 2014, la SEDATU ejercería el 50.0% del gasto operativo para realizar las supervisiones de seguimiento de los proyectos productivos apoyados en el ejercicio fiscal 2013.

Con la revisión de la información proporcionada por la SEDATU a la SAGARPA respecto de la supervisión de seguimiento, se constató que en 2014 se conoció el estatus de operación de los proyectos productivos subsidiados por el Pp S088 en 2013.

Con el indicador “Porcentaje de proyectos productivos apoyados en el ejercicio fiscal anterior supervisados” se obtuvo un resultado de 98.4%, al supervisar 5,144 proyectos productivos de los 5,226 proyectos subsidiados durante 2013 por el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), ahora Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE), 23.0% superior a la meta de realizar la supervisión de seguimiento al 80.0%.

Respecto del indicador “Porcentaje de proyectos productivos activos a un año de haber sido apoyados”, se obtuvo un resultado de 89.5% al registrar la operación de 4,606 proyectos productivos respecto del total supervisado, 16.2% superior a la meta estimada de 77.0%.

#### **10. Cumplimiento en la generación de empleo y variación en el ingreso de las beneficiarias**

En 2014, con la revisión de los registros del avance del indicador “Promedio de empleo generado a mujeres emprendedoras por proyecto productivo” y la base de datos de los proyectos productivos apoyados por el PROMETE, se determinó que la SAGARPA registró un promedio de 5.8 empleos por proyecto, similar a la meta de emplear a 6 mujeres habitantes de núcleos agrarios, sin embargo, no acreditó con la evidencia documental el número de empleos generados, ya que se asume que el total de mujeres beneficiadas se emplearon en el proyecto productivo subsidiado. Asimismo, la ASF determinó que la SAGARPA no dispuso en 2014 de la información respecto de la variación en el ingreso de las mujeres habitantes de núcleos agrarios subsidiados por el programa.

Durante el desarrollo de la auditoría, la SAGARPA proporcionó la Base de Datos “Empleos Generados por Proyecto Productivo Apoyado en 2014”, e informó que el indicador del nivel de Fin “tasa de variación en el ingreso de las mujeres emprendedoras apoyadas derivado de la implementación del proyecto productivo”, establecido en la MIR 2014 con frecuencia de



medición bianual para ser reportado en 2015, quedó sin efecto debido a que por recomendación de la Unidad de Productividad Económica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se realizó una reestructuración del indicador para hacerlo congruente con el objetivo de las reglas de operación 2015 de “contribuir a impulsar la productividad de las mujeres de 18 años o más que habitan en los Núcleos Agrarios, mediante el otorgamiento de incentivos para la inversión en proyectos productivos”.

Al respecto, la dependencia proporcionó las recomendaciones de la Unidad de Productividad Económica de la SHCP, la respuesta de la SAGARPA a dichas recomendaciones, así como la MIR 2015 con las fichas técnicas de sus indicadores. Con la revisión de lo anterior, la ASF determinó que la observación queda solventada al demostrar que el número de empleos generados en 2014 correspondió con el número de integrantes por cada grupo de beneficiarias, y al comprobar que la modificación del indicador del nivel de Fin denominado “Tasa de variación en el nivel de productividad de los grupos apoyados en el ejercicio fiscal anterior” se corresponde con el objetivo general del programa establecido en las reglas de operación 2015.

#### **11. Rendición de cuentas**

Con la revisión de los apartados “Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados” del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 y “Análisis del Cumplimiento de los Indicadores para Resultados” de la Cuenta Pública 2014, se constató que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) rindió cuentas utilizando dos indicadores del Sistema de Evaluación del Desempeño, con los que se evaluó el avance de la puesta en marcha de proyectos productivos con el objetivo de reactivar la economía local de las regiones.

Se identificó que la SAGARPA reportó información sobre cómo las acciones que realizó con los recursos del PROMETE contribuyeron con los objetivos, prioridades y metas de la planeación nacional.

Con la revisión de los informes trimestrales de avance físico financiero enviados por la SAGARPA a la Cámara de Diputados durante 2014, se determinó que en éstos no se hace referencia a la población objetivo, a los montos máximos otorgados a las beneficiarias, a los mecanismos para asegurarse de que los recursos se entregaron exclusivamente a la población objetivo, ni a los mecanismos de distribución, operación, seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su ejecución para decidir sobre su cancelación.

#### **14-0-08100-07-0259-07-001 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación investigue las causas por las que los informes de avance físico financiero que envía trimestralmente a la Cámara de Diputados no reúnen los requisitos establecidos en la normativa y, con base en los resultados, adopte las medidas para que en los informes trimestrales próximos se incluya, entre otras, la información concerniente a la población objetivo y los mecanismos para asegurarse de que los apoyos económicos lleguen a las mujeres emprendedoras con 18 años o más, que en el momento del registro de la solicitud, residan en el mismo núcleo agrario, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 75, fracción X, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e

informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## **12. Evaluación del sistema de control interno**

De la evaluación del diseño y ejecución del sistema de control interno de la Coordinación General de Enlace Sectorial se concluye que contó con un código de conducta, un Manual de Organización General, un Manual de Procedimientos Específicos de los Programas Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) y Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora, y con las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, como instrumentos para normar sus actividades. Además, contó con el Sistema de Captura de Proyectos Productivos (SICAPP) mediante el cual se realizan los procesos de registro, dictaminación, ventanilla y reportes de asesores técnicos de los proyectos productivos susceptibles de recibir el apoyo económico con el cual se emite información oportuna y suficiente, y con el Informe Anual del Estado que Guarda el Control Interno Institucional, con corte al 16 de junio de 2014, el cual incluye los resultados relevantes alcanzados con la implementación de las acciones de mejora comprometidas durante el ejercicio anterior en relación con los esperados.

Sin embargo, en la Matriz de Administración de Riesgos Institucional de la SAGARPA no se incluyeron los riesgos relativos a la operación del Programa presupuestario S088 PROMETE, lo que impidió identificar los factores que pudieran afectar la consecución de las metas y objetivos del programa.

Asimismo, se identificó que no se realizó una adecuada rendición de cuentas respecto de las actividades del Programa presupuestario S088 "Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora" en 2014, debido a que los informes trimestrales de avance físico financiero que presentó a la Cámara de Diputados no tienen los elementos a los que se hace referencia en la fracción X del artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

### **14-0-08100-07-0259-07-002 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación analice las causas por las que no identificó e incorporó en la Matriz de Administración de Riesgos Institucional los riesgos inherentes a la operación del Programa presupuestario S088 "Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora", ni contó con mecanismos para realizar una adecuada rendición de cuentas en los informes trimestrales de avance físico financiero y, con base en los resultados, adopte las medidas para identificar los riesgos que pudieran afectar la consecución de las metas y objetivos del programa y garantizar la rendición de cuentas de la gestión pública, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo tercero, numeral 14, fracción I, normas segunda 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 la deficiencia detectada.

### **Consecuencias Sociales**

En 2014, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en el marco de la operación del Pp S088 “Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora” benefició a 22,468 (19.6%) mujeres habitantes de núcleos agrarios de las 114,383 determinadas como su población objetivo, al subsidiar 3,902 proyectos productivos, sin que la dependencia fiscalizada contara con información para determinar su efecto en el ingreso de las mujeres beneficiadas.

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

Se determinó(aron) 4 observación(es), de la(s) cual(es) 2 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 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 el otorgamiento de apoyos para proyectos productivos y de capacitación a fin de contribuir a la generación de empleos para las mujeres emprendedoras y a la mejora de su ingreso. Se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar, con base en los resultados, el presente dictamen.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 se reconoce que en el campo mexicano existen restricciones como la escasa o nula capitalización y la carencia de capacitación adecuada que inhiben el avance de la productividad de las personas, e impiden que muchos proyectos viables se realicen.

En el diagnóstico del Pp S088, la SAGARPA definió como problema público que el ingreso de las mujeres en situación vulnerable y que habitan en núcleos agrarios es precario o nulo.

Para atender ese problema, el Gobierno Federal implementó el Pp S088 PROMETE, a cargo de la SAGARPA, para que por su conducto se otorgara capacitación y se entregaran subsidios para el desarrollo de proyectos productivos, con el objetivo de contribuir a la generación de empleo e ingreso de las mujeres emprendedoras habitantes de núcleos agrarios.

En la capacitación, con la revisión de una muestra <sup>12/</sup> de 350 expedientes, se verificó que la dependencia cumplió el 100.0% del proceso, al acreditar un mínimo de asistencia del 80.0% de las integrantes del grupo de beneficiarias, lo que permitió que las mujeres habitantes de núcleos agrarios contaran con herramientas para facilitarles su inclusión en los proyectos productivos, dándoles a conocer sus derechos y obligaciones como beneficiarias del programa.

Respecto de los proyectos productivos subsidiados, en 2014, la SAGARPA apoyó 3,902 proyectos en beneficio de 22,468 (19.6%) mujeres habitantes de núcleos agrarios de las

---

<sup>12/</sup> La muestra probabilística fue calculada mediante el método de muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95.0% y un margen de error del 5.0%, correspondiente a 350 expedientes de los 3,902 proyectos productivos subsidiados.

114,383 determinadas como su población objetivo. El 81.3% de los proyectos (3,174) fueron de tipo agroalimentario y se distribuyeron en 67.2% pecuarios, 15.2% de comercio, 7.4% de industria, 5.3% de agricultura, 4.8% de servicios, y el 0.1% de pesca, caza y captura.

En 2014, la SAGARPA erogó 928,192.9 miles de pesos en el Pp S088, 95.3% (884,753.2 miles de pesos) se ejerció en el otorgamiento de subsidios y 4.7% (43,439.7 miles de pesos) se destinó para gastos de operación, con lo anterior, se cumplió la normativa en la que se señaló que cuando menos el 92.2% sería para la inversión de proyectos productivos, y hasta el 7.8% para gastos de operación.

En opinión de la ASF, en 2014, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación otorgó la capacitación y los subsidios a 3,902 proyectos productivos en beneficio de 22,468 mujeres habitantes de núcleos agrarios, en los términos establecidos en las reglas de operación. Con ello, se generaron en promedio 5.8 empleos por proyecto apoyado, pero la dependencia careció de información para determinar su efecto en el ingreso de las mujeres beneficiadas.

Las recomendaciones al desempeño coadyuvarán a que la SAGARPA fortalezca sus mecanismos de evaluación, de rendición de cuentas, y mida el efecto de los subsidios del programa de acuerdo con el objetivo señalado en su normativa.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar que el diseño de las reglas de operación del programa 2014 garantizó que la entrega del subsidio se sujetó a los criterios de objetividad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, así como al cumplimiento de los objetivos del programa.
2. Evaluar la pertinencia de los mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer los resultados del Pp S088 "Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora" (PROMETE).
3. Verificar que las beneficiarias del PROMETE en 2014 no presentaron duplicación de apoyos por el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), ni el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), en los últimos cinco ejercicios fiscales.
4. Constatar que la Coordinación General de Enlace Sectorial realizó la supervisión previa de los proyectos productivos dictaminados para la entrega del subsidio.
5. Determinar el nivel de cumplimiento en el proceso de capacitación a los grupos subsidiados para la implementación de sus proyectos productivos.
6. Determinar el nivel de cumplimiento en el proceso de validación de la aplicación del subsidio en los proyectos productivos apoyados.
7. Evaluar la economía en la aplicación de los recursos del Pp S088 para generar empleo e ingresos en las beneficiarias del programa.

8. Evaluar en qué medida la Coordinación General de Enlace Sectorial de la SAGARPA cumplió con el objetivo de apoyar proyectos productivos, principalmente agroalimentarios.
9. Evaluar la sostenibilidad de los proyectos productivos apoyados por el Pp S088 en el ejercicio fiscal 2013.
10. Evaluar el cumplimiento del objetivo de generar empleo, y de la variación en el ingreso derivada de los proyectos productivos implementados por las beneficiarias del Pp S088.
11. Constatar que la información presentada en los documentos de rendición de cuentas por la SAGARPA permitió evaluar el cumplimiento del objetivo del Pp S088 PROMETE y su contribución a los objetivos de la planeación nacional en 2014.
12. Evaluar que el sistema de control interno garantizó en 2014 la eficiencia en la operación y el cumplimiento razonable de los objetivos del Pp S088.

#### *Áreas Revisadas*

La Coordinación General de Enlace Sectorial de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

#### *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 X.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numeral 14, fracción I, normas segunda y cuarta.

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

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

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

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

#### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

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