

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural

Auditoría de Desempeño: 14-0-15100-07-0271

DE-124

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 las acciones de conciliación de intereses y de concertación de acuerdos entre las partes en controversia de la dependencia para solucionar los conflictos sociales agrarios.

Alcance

La auditoría comprendió la revisión de la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp E002 “Programa para la Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural” respecto del cumplimiento de las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); en la eficacia, se verificó la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos entre las partes en controversia por medio de la solución de los conflictos sociales y la conciliación de las partes en conflicto con la firma de un convenio-finiquito; en la eficiencia, se verificó que en el proceso de solución de los conflictos la SEDATU integró correctamente los diagnósticos y expedientes de los conflictos sociales; se evaluó la rendición de cuentas de los resultados del Pp E002; en la economía, se revisó el costo-eficacia en el cumplimiento de objetivos y metas, y se revisó el control interno para la operación del programa.

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 de la atención de los conflictos sociales en el medio rural en 2014.

Antecedentes

Después de la reforma del artículo 27 constitucional en 1992, en la que se declaró la conclusión del reparto agrario, el Gobierno Federal junto con diversas organizaciones campesinas revisó la problemática del campo mexicano, considerando que, aunque el reparto agrario había concluido, los problemas por la tierra aún persistían.

La respuesta a esos conflictos surgió con la suscripción por la entonces Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), entre los años de 1996 y 1998, de 37 acuerdos agrarios con 34 organizaciones campesinas y tres grupos independientes, que involucraron un total de 6,145 asuntos, de los que 4,556 tenían como única solución la compra de predios para ser regularizados a favor de grupos campesinos y 1,589 se centraban en la realización de actividades de organización y fomento, las cuales concluyeron en el año 2002.

En 2002, la SRA analizó la conflictividad agraria en el territorio nacional. Se conformó la Agenda Agraria Nacional y se identificó la existencia de 621 conflictos en donde se involucraban tierras de propiedad social.

En abril de 2003, el Ejecutivo Federal y los representantes de diversas organizaciones de productores y campesinos suscribieron el Acuerdo Nacional para el Campo, precisando que “El Ejecutivo Federal atenderá prioritariamente los conflictos agrarios derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, privilegiando la vía de la conciliación en las disputas de naturaleza jurídica, administrativa y social. Las organizaciones agrarias y de productores presentarán al Ejecutivo Federal la agenda de los asuntos que estén debidamente identificados y documentados anteriores al primero de diciembre de 2000”.

En 2003, la SRA puso en marcha el Programa de Atención a Conflictos en el Medio Rural, por medio del cual se implementó la estrategia “Focos Rojos”, en donde 14 conflictos en 11 entidades federativas fueron los elegidos para ser atendidos, siendo solucionados la mayor parte de ellos.

Los Focos Rojos eran conflictos agrarios con las características siguientes:

1. Tenían una antigüedad promedio de 40 años.
2. Involucraban a ejidos y comunidades con población indígena.
3. Representaban un serio riesgo para la paz y la estabilidad de las regiones donde se encontraban.
4. Reportaban enfrentamientos violentos con pérdida de vidas humanas.
5. Se ubicaban en microrregiones de alta pobreza y marginación.
6. Se complicaban por la incidencia de factores sociales, agrarios, políticos, religiosos y económicos.

Debido al éxito de la estrategia de solución de los Focos Rojos, la SRA instrumentó en 2004 un programa de atención a los conflictos que representaban una amenaza para la estabilidad y la paz social de diversas regiones del país.

Esta estrategia se denominó “Focos Amarillos” y consistió en una medida preventiva para evitar el surgimiento de otros Focos Rojos. De origen, se definió una carga de 364 conflictos; sin embargo, ante la dinámica de las cuestiones agrarias, la carga se mantuvo sujeta a variaciones, por lo que el universo al cierre de 2006 fue de 696 Focos Amarillos identificados en 26 entidades federativas, de los cuales, se ha logrado la solución de 494 asuntos en 20 estados.

En 2006, las estrategias de los Focos Rojos y Amarillos se eliminaron para unificar la atención de la problemática agraria bajo un único esquema: el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

Por lo tanto, el programa se origina por la necesidad de dar solución a los conflictos sociales en el medio rural, surgidos por causa de la tenencia de la tierra. Su operación responde a la prioridad de solucionar las controversias ancestrales por la propiedad o posesión de la tierra con objeto de preservar la paz y la estabilidad social, fomentar la convivencia armónica así como coadyuvar a superar el estado de marginación y la incorporación al desarrollo rural sustentable de la población atendida.

De 2007 a 2013 se han solucionado 952 asuntos, con lo que se benefició a 105,699 personas y sus familias, y se liberó una superficie en controversia de 318,169.92 hectáreas como patrimonio con certeza jurídica^{1/}. Los conflictos sociales en el medio rural considerados en el universo de trabajo^{2/} para 2014 corresponden a 434, los cuales son distribuidos en 14 entidades federativas.

El presupuesto del programa ha ido disminuyendo considerablemente a partir de 2011, por lo que al existir una menor suficiencia presupuestal, el número de asuntos que podrán ser atendidos será, por ende, menor. Esto sucede porque la mayor parte de los asuntos se resuelven por medio de la erogación de una contraprestación^{3/}, la cual resulta indispensable para llevar a cabo las negociaciones y alcanzar una solución, y que en 2014 correspondió a la solución de 39 de los 50 (78.0%) conflictos sociales en el medio rural.

Resultados

1. Evaluación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

En lo general, la MIR 2014 del Pp E002 “Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural” es adecuada, ya que permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz. Los objetivos permiten evaluar la contribución del programa al logro del objetivo estratégico al que se encuentra alineado.

Con la revisión de la MIR 2014 del programa presupuestario E002, se verificó que en el apartado de Alineación de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018; y del Nivel de Fin y Propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados 2014 se guarda correspondencia de los documentos con la MIR del programa; y se constató que los objetivos coinciden en su finalidad con el objetivo del programa presupuestario de “Contribuir al fomento del desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de gobernabilidad; desactivando la conflictividad social agraria, propiciando el reestablecimiento de la armonía social e incidiendo en las condiciones para la regularización de la propiedad” y de “Conciliar intereses y concertar acuerdos entre las partes en controversia y ante la autoridad competente, aceptando y suscribiendo las bases legales para su solución”.

^{1/} Evaluación externa 2014 del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural 2014, Universidad Autónoma de Chapingo, 2014.

^{2/} El universo de trabajo se define como el total de asuntos en los que se considere viable la aplicación del Programa E002, conforme al procedimiento definido en los Lineamientos de Operación del Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER).

^{3/} Una contraprestación es definida como un recurso económico erogado de los fondos del COSOMER para solucionar un conflicto social en el medio rural, otorgado en cheque nominativo, no negociable, para abono en cuenta a los beneficiarios o sus representantes legales en los términos fijados por los Lineamientos del programa, instrumento financiero nominativo no negociable o bien por transferencia a instituciones o dependencias afines, según determine el Comité del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COMAC).

En el análisis de la lógica horizontal, se observó que los indicadores de Nivel de Fin se consideran insuficientes para medir el logro del objetivo debido a que no indica cómo restablecer la armonía social.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (Preconfronta), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), mediante el oficio núm. IV-400-OM-FVO/1211-028/2015 del 12 de noviembre de 2015 de la Oficialía Mayor de la SEDATU, proporcionó a la ASF la información que acredita que en el ejercicio fiscal 2013 se realizó una evaluación externa del Pp E002 “Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural” en la que se analizaron los resultados mediatos y cualitativos, que se obtienen en el corto plazo del programa y de las “Condiciones de la Armonía Social” como se detalla a continuación: “(...) 3.1. Bienestar social (armonía social)”, donde uno de los objetivos de la evaluación es identificar la percepción de los beneficiarios sobre la conciliación y la armonía social que prevalece en las comunidades después de la solución del conflicto. Para lograr este objetivo, se recabó información en campo por medio de una encuesta aplicada a los beneficiarios.

Se constató que la entidad incorporará en la MIR 2016 un indicador de calidad en el nivel de componente con el que estará en condiciones de indicar cómo restablecer la armonía social, con una frecuencia de medición anual y con el método de cálculo siguiente: “(Porcentaje de beneficiarios que opinan mejoría en la paz y las relaciones sociales con la conclusión de los conflictos en t - 1 / Porcentaje de beneficiarios que opinan mejoría en la paz y las relaciones sociales con la conclusión de los conflictos en t - 2) * 100”. Por lo anterior, se solventa la observación.

2. Solución de los conflictos sociales

En 2014, la SEDATU incluyó en la MIR del Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural, los indicadores de “Porcentaje de acuerdos y conflictos sociales en el medio rural concluidos”, y el indicador de “Porcentaje de superficie de tierra conciliada y sin conflicto, factible de contar con seguridad jurídica en su tenencia de la tierra”, por lo que en 2014 la SEDATU atendió 50 conflictos sociales en el medio rural, el 46.7% de los 107 previstos, con lo que se liberó 7,039 hectáreas (ha.), el 13.9% de las 50,495 has. programadas como superficie libre de conflicto.

En 2014, la SEDATU concluyó 50 conflictos sociales en el medio rural, lo que significó un avance de 11.5% en la solución de los 434 conflictos que se tenían como universo a dicho año y se benefició a 3,962 personas. Asimismo, la solución de los conflictos permitió liberar una superficie de 7,039 hectáreas, que significó el 1.4% del total de la superficie que a 2014 se encontraba en conflicto, sin que se precisara por entidad federativa el universo o área de enfoque de los conflictos (107) y la superficie (50,495 ha.) en conflicto.

Con la revisión de la información de los COSOMER de 2010 a 2014 se constató que existe una tendencia a la baja en su solución. De 2010 a 2014, los conflictos sociales disminuyeron en promedio anual en 29.6%, al pasar de 204 en 2010 a 50 en 2014; asimismo, en promedio anual, la superficie liberada de conflicto disminuyó en 27.9%, al pasar de 26,023 hectáreas a 7,039 hectáreas en 2014.

Para 2014, no fue posible identificar el status temporal de los conflictos sociales que no fueron resueltos, debido a que no fue posible identificar la antigüedad de cada uno de los conflictos en el medio rural.

En el periodo 2003 al 2014 disminuyó en 5.2% en promedio anual en la solución de los conflictos sociales en el medio rural, al pasar de 90 en 2003 a 50 en 2014; el monto otorgado para la solución de éstos, disminuyó en 2.3% en promedio anual, al pasar de 415.2 millones de pesos en 2003 a 320.0 millones de pesos en 2014; y en cuanto a la superficie liberada de conflicto, se observó la mayor disminución de 19.8%, al pasar de 80,148 hectáreas liberadas de conflicto en 2003 a 7,036 en 2014.

La ASF estimó que en el supuesto de que no se modifiquen las condiciones de operación del programa y que el ritmo de conclusión de conflictos continúe en 29.6 asuntos en promedio anual se necesita operar el programa por 13 años más para que se concluyan los 384 conflictos sociales en el medio rural correspondientes al universo de conflictos proporcionados para 2015, sin considerar los conflictos que se incorporen durante ese periodo de tiempo.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (Preconfronta), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), mediante el oficio núm. IV-400-OM-FVO/1211-028/2015 del 12 de noviembre de 2015 de la Oficialía Mayor de la SEDATU, constató que al considerar las recomendaciones realizadas por la ASF, en ejercicios fiscales anteriores, del promedio de 4.186 mdp. para la solución de los conflictos sociales en el medio rural, en 2014 la SEDATU solucionó lo equivalente a 78 asuntos e implementó medidas para asegurar el cumplimiento de sus metas, por lo que observó lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo que se solventa la observación.

En cuanto a la definición del universo o área de enfoque por entidad federativa de los conflictos (107) y la superficie (50,495) en conflicto, se indicó que es conveniente considerar, que la problemática que genera los conflictos agrarios es atribuible a las condiciones de marginación y a una importante presencia de población indígena, donde es mayor el arraigo hacia la tierra, con un importante sentimiento de pertenencia de ésta; que la solución de la conflictividad que atiende el Pp E002, parte fundamentalmente de la labor de sensibilización y convencimiento de las partes en las controversias, deviene de la voluntad de las mismas para poder negociar su solución; por lo que, se dificulta la focalización, planeación y programación de los asuntos que se pretenden atender durante el año, al no existir la certeza de cuáles asuntos se podrán resolver en el futuro inmediato, hasta que las partes en controversia (después de varios meses de pláticas), accedan a negociar y suscribir el convenio finiquito, el asunto se podrá considerar con posibilidades de solución, por lo que se verificó que la entidad implementó las medidas para identificar y cuantificar este dato en ejercicios fiscales siguientes, y observó lo establecido en el apartado IV.2.2 Secuencia de elaboración de la MIR, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, y se solventa la observación.

En cuanto a la identificación del estatus temporal de los conflictos sociales que no fueron resueltos, debido a que no fue posible identificar la antigüedad de cada uno de los conflictos en el medio rural, la entidad precisó que la cantidad de superficie liberada de conflicto y población beneficiada reportada, es la suma de superficie liberada de conflicto y población beneficiada del total de los asuntos concluidos con una contraprestación, y que la incertidumbre de que conflictos se resolverán en lo inmediato, impacta de igual manera sobre la certeza de la cantidad de superficie que será liberada de conflicto y la población que será beneficiada.

Se precisó que en los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, numeral 4.3.7, señala que la integración de los expedientes son responsabilidad de las Delegaciones Estatales de la SEDATU; asimismo, se proporcionó copia de los oficios que fueron enviados a los Delegados Estatales de la SEDATU en las Entidades Federativas durante 2014 y 2015 en los que se solicitaron los diagnósticos de los asuntos pendientes de resolver y que se encuentran en integración en las mismas, a efecto de poder determinar la antigüedad de los conflictos e identificar el estatus temporal de los conflictos sociales que no fueron resueltos, por lo que la SEDATU ha implementado las medidas para sistematizar los registros de antigüedad de los conflictos sociales en el medio rural, a fin de que la entidad cuente con un registro claro, confiable, oportuno y suficiente de la antigüedad de los conflictos sociales, en cumplimiento del Artículo Tercero, Numeral 14, Fracción I Normas Generales de Control Interno”, Norma 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”, por lo que se solventa la observación.

3. Convenios-finiquito de los conflictos sociales solucionados

En 2014, la SEDATU estableció en la MIR del Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural los indicadores de “Porcentaje de conflictos sociales en el medio rural concluidos mediante una acción de indemnización, compensación o expropiación concertada” y de “Porcentaje de acuerdos agrarios concluidos mediante la adquisición y transmisión de una superficie de tierra”, con una meta de 107 conflictos sociales en el medio rural, y atendió 50, el 46.7% de los 107 previstos, con lo que se liberó 7,039 hectáreas, el 13.9% de las 50,495 hectáreas programadas como superficie libre de conflicto, por lo que la entidad no cumplió con las metas previstas.

En 2014, la SEDATU concluyó 50 conflictos sociales en el medio rural, lo que significó un avance de 11.5% en la solución de los 434 conflictos que se tenían como universo de trabajo a dicho año, lo que benefició a 3,962 personas. Asimismo, la solución de los conflictos permitió liberar una superficie de 7,039 hectáreas, que significó el 1.4% del total de la superficie que a 2014 se encontraba en conflicto.

Con la revisión de los convenios-finiquito se constató que en 2014 se solucionaron 39 (100.0%) conflictos sociales en el medio rural con una contraprestación, que significaron un monto de 320,015.3 miles de pesos, con una superficie liberada de conflicto de 7,039 hectáreas, por lo que fue posible constatar que las cifras reportadas en su base de datos son congruentes con lo reportado en los convenios-finiquito.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (Preconfronta), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), mediante el oficio núm. IV-400-OM-FVO/1211-028/2015 del 12 de noviembre de 2015 de la Oficialía Mayor de la SEDATU, proporcionó a la ASF la información siguiente:

La SEDATU proporcionó evidencia respecto de la reducción del presupuesto asignado lo que impactó en la meta anual, al repercutir en la superficie liberada de conflicto y la población beneficiada, dado que la suma de la superficie liberada de conflicto y de la población beneficiada están directamente relacionadas con la cantidad de asuntos concluidos con el otorgamiento de una contraprestación; por lo tanto, al no tener la certeza de los conflictos que se resolverán en lo inmediato, esto impacta en la certeza de la cantidad de la superficie que será liberada de conflicto y la población beneficiada, por lo que al considerar la atención

de los conflictos sociales en el medio rural y que por cada uno de éstos se elabora un convenio-finiquito, la ASF verificó la evidencia de que la SEDATU investigó y analizó las causas por las cuales no se cumplieron las metas de los indicadores e implementará medidas para asegurar su cumplimiento en ejercicios fiscales siguientes, por lo que observó lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo que se solventa la observación.

4. Integración de los diagnósticos de los conflictos sociales

En 2014, se elaboraron 67 de los 71 diagnósticos programados en el indicador de actividad “Porcentaje de diagnósticos elaborados de los conflictos sociales en el medio rural” por lo que el cumplimiento de la meta fue de 94.4%.

La ASF verificó que en 2014, de los 67 diagnósticos se identificó que 31 (46.3%) expedientes en proceso de inclusión presentaron documentales incompletas, ya que sólo contaban con los requisitos de problemática, superficie en conflicto, población afectada por el conflicto (beneficiarios) y antecedentes; sin que acreditara información respecto de la falta de los otros 7 requisitos; en cuanto a los 36 (53.7%) diagnósticos concluidos se observó que no se identificaron datos correspondientes de los requisitos para la integración de cada expediente.

En cuanto a los incumplimientos de los requisitos, aquellos con una incidencia mayor del 50.0% fueron la “complejidad del COSOMER”, al presentarse en 62 (92.5%) de los 67 diagnósticos, seguido por la “alternativa de solución”, que se identificó en 52 (77.6%) expedientes; mientras que el requisito de “participación de organizaciones campesinas y políticas” fue incumplido en 42 (62.7%) ocasiones; respecto de los requisitos “existencia de incidencia indígena” y “síntesis del diagnóstico” no se encontró en 40 (59.7%) ocasiones; mientras que la relatoría de los “enfrentamientos” faltó en 39 (58.2%) diagnósticos y los “actores involucrados” no fueron determinados en 34 (50.7%) ocasiones.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (Preconfronta), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), mediante el oficio núm. IV-400-OM-FVO/1211-028/2015 del 12 de noviembre de 2015 de la Oficialía Mayor de la SEDATU, proporcionó a la ASF la información que acreditó que en lo previsto por el numeral 4.1.4 inciso e) de los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural informó por medio de un oficio emitido por la Dirección General de Concertación Social de la SEDATU a cada uno de los Delegados de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en las entidades federativas la observación relativa a la integración de los diagnósticos de los conflictos sociales, a fin de hacer de su conocimiento que los mismos no serán considerados para su análisis si no cumplen con lo dispuesto en los Lineamientos de Operación del Programa, y se proporcionó la copia correspondiente del envío de los oficios a los Delegados en las entidades federativas, con esta acción la SEDATU informó del fortalecimiento de los mecanismos de control, a fin de contar con la integración de los diagnósticos de los conflictos sociales debidamente, por lo que se solventa la observación.

5. Integración de los expedientes de los conflictos sociales

En 2014, la SEDATU obtuvo un cumplimiento del 35.1% en el indicador “Porcentaje de expedientes que cumplieron con los requisitos establecidos en los Lineamientos de Operación de los conflictos concluidos con una indemnización, compensación o expropiación”, al integrar 20 expedientes respecto de los 57 expedientes de los conflictos sociales concluidos

con una indemnización, compensación o expropiación programados para el ejercicio fiscal; y de 60.0% para el indicador de “Porcentaje de expedientes que cumplieron con los requisitos establecidos en los Lineamientos de Operación de los acuerdos agrarios concluidos”, al integrar 30 de los 50 expedientes programados.

En 2014, se concluyeron 50 conflictos sociales, de los cuales, 39 (78.0%) se atendieron con una contraprestación y los 11 (22.0%) restantes fueron considerados como “asuntos reportados”^{4/}.

De los 50 expedientes revisados, 20 (40.0%) son COSOMER y se identificó que 1 (5.0%) vinculado con el caso del predio “Cuaxitlan” en Morelos no acreditó 4 requisitos, por lo que éstos se cumplieron en 95.0%; mientras que 30 (60.0%) correspondieron a los conflictos sociales en el medio rural de los Acuerdos (Agrarios y Nacional para el Campo), en donde se identificó que 1 (3.3%) expediente vinculado al caso del predio “Godínez Tehuastepec” en el Estado de México no acreditó 2 requisitos, por lo que éstos se cubrieron en 95.0%.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (Preconfronta), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), mediante el oficio núm. IV-400-OM-FVO/1211-028/2015 del 12 de noviembre de 2015 de la Oficialía Mayor de la SEDATU, proporcionó a la ASF la información que acreditó los cuatro requisitos del expediente de COSOMER “Cuaxitlan” en Morelos, y de los dos requisitos del expediente del Acuerdo Agrario de “Godínez Tehuastepec” correspondientes al Estado de México. Por lo que se solventa la observación.

6. Costo-eficacia^{5/} de la solución de los conflictos sociales

De 2010 a 2014, los conflictos sociales en el medio rural solucionados tuvieron una disminución en su tasa media de crecimiento anual (TMCA) del 19.9%, al pasar de 113.3% respecto de su meta programada en 2010, a 46.7% en 2014; asimismo, el ejercicio de los recursos tuvo una disminución en su TMCA de 8.0%, al pasar de 489,496.3 miles de pesos en 2010 a 351,047.7 miles de pesos en 2014.

Se determinó que del 2003 al 2014, en promedio se resolvieron 146.5 conflictos por año con un monto ejercido por 504.2 millones de pesos, lo que significó que en promedio se resolvió un conflicto en el medio rural por cada 3.9 millones de pesos, la ASF estima que para atender el universo de trabajo de los 434 conflictos sociales en el medio rural a 2014, es necesario un monto de 1,692.6 millones de pesos para atender los 434 conflictos por solucionar y la entidad estaría en posibilidad de solucionarlos en 15 años más considerando el ritmo de avance registrado durante el periodo 2010-2014.

^{4/} Los asuntos reportados son aquellos casos desincorporados del universo de trabajo, debido a que no cumplen con los criterios de elegibilidad, alguna de las partes manifiesta su negativa de adherirse al PROGRAMA o serían resueltos de manera definitiva por algún otro medio legal y no por el Pp E002, motivo por el cual se dan de baja; sin embargo, deben contar con un expediente integrado en el que se especifique que cuentan con la “Cédula de baja de trabajo del programa COSOMER”, de conformidad con los Lineamientos de Operación del COSOMER.

^{5/} El costo eficacia es un método comparativo de evaluación económica cuya finalidad es identificar la manera más eficaz, desde el punto de vista económico, de hacer realidad un objetivo preestablecido. Se emplea para determinar la eficacia de un programa en relación con su costo por medio de la comparación de alternativas, a efecto de elegir la más adecuada para obtener un resultado concreto al costo menos elevado posible. Asimismo, es un instrumento de ayuda para la toma de decisiones relativas a políticas y programas públicos. H. M. Levin, P.J. McEwan, **Cost-effectiveness analysis: methods and applications**, Sage Publications, Londres, New Delhi, 2000, pp.138-140.

La ASF determinó que la correlación en la variable de disminución del porcentaje de solución de conflictos sociales en el medio rural no se relaciona directamente con la disminución del ejercicio de recursos de los programas encargados del tema al obtener un valor de 0.96, que corresponde a una “valoración fuerte”, de acuerdo con el método matemático utilizado, ya que si disminuyen los recursos, disminuye el porcentaje de solución de conflictos sociales en el medio rural. Se identificó que la relación de la disminución de la TMCA del porcentaje de solución de conflictos no es proporcional con la del ejercicio de los recursos, ya que la disminución en la solución es de 19.9%, mientras que la del ejercicio de los recursos es de 8.0%, por lo que los recursos se ejercieron con eficacia y economía.

7. Evaluación de la rendición de cuentas

Para 2014, la SEDATU contó con mecanismos idóneos para generar información clara, confiable, oportuna y suficiente, con un ágil y sencillo acceso en materia de rendición de cuentas, porque se identificó que la entidad analizó y dio seguimiento a las temáticas relacionadas con el logro de objetivos y metas institucionales respecto de la resolución de conflictos sociales en el medio rural en la Cuenta Pública y demás documentos de rendición de cuentas.

8. Evaluación del Control Interno

La ASF determinó que en 2014, la Dirección General de Concertación Social (DGCS) de la SEDATU cumplió con cinco elementos de control interno que significaron el 83.3% de los seis elementos de control interno Norma primera “Ambiente de Control”, ya que acreditó que el personal conoce los objetivos del programa y de la DGCS; se contó con un código de conducta de la SEDATU y con procesos actualizados y autorizados, acorde con la estructura organizacional y a la normativa; asimismo, en la Normateca Interna se ponen a disposición para su consulta pública los Lineamientos; el Sistema de Información Agraria y Conflictos en el Medio Rural resultó ser una herramienta poco eficaz e ineficiente para suministrar información asociada con los Conflictos Sociales del Medio.

En la Norma segunda “Administración de Riesgos”, la SEDATU acreditó la elaboración de la Matriz de Riesgos y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos Institucionales (PTAR). Asimismo, se identificó que el proceso se desarrolló conforme a las cinco etapas previstas.

En la Norma Tercera “Actividades de Control Interno” la SEDATU cumplió con el 100.0% de los elementos de control interno evaluados para el Pp E002, ya que acreditó efectuar el análisis y seguimiento a los temas relevantes relacionados con el establecimiento y operación para el logro de objetivos y metas institucionales, el Sistema de Control Interno Institucional y la administración de riesgos y definió de forma clara sus actividades para cumplir con las metas.

En la Norma Cuarta “Información y Comunicación” la DGCS de la SEDATU incumplió con el 50.0% de los dos elementos de control interno evaluados respecto de las acciones realizadas por el Pp E002, debido a que el Sistema de Información Agraria y Conflictos en el Medio Rural no contó con las características para determinar si se cumplen los objetivos y metas institucionales con el uso eficiente de recursos y de conformidad con las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de solución de conflictos sociales en el medio rural.

En la Norma Quinta “Supervisión y Mejora Continua”, la dependencia fiscalizada cumplió con el 100.0% de los aspectos revisados de control interno de las acciones realizadas en el Pp E002, porque la SEDATU acreditó que las operaciones y actividades de control se ejecutan con supervisión permanente y mejora continua, a fin de mantener y elevar su eficiencia y eficacia; de la misma forma, se identificaron las causas raíces de las debilidades de control interno determinadas; así como el resultado de la Evaluación del Control Interno realizada por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

La ASF determinó que, debido a las deficiencias detectadas en materia de control interno respecto de las actividades concernientes al Pp E002 la SEDATU no cumplió el artículo Tercero, numeral 14, fracción I, 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.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (Preconfronta), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), mediante el oficio núm. IV-400-OM-FVO/1211-028/2015 del 12 de noviembre de 2015 de la Oficialía Mayor de la SEDATU, proporcionó a la ASF información en la que se precisó que la entidad cuenta con el Sistema de Información Agraria y Conflictos en el Medio Rural (SIACOM), que es una base de datos ineficaz e insuficiente que identifica los asuntos en el Universo de Trabajo que lleva la Dirección General de Concertación Social (DGCS), y que a fin de dar solución se han realizado varias pruebas para generar la información con el sistema denominado SIACOM, por tal motivo se han realizado reuniones de trabajo con las diferentes áreas de la DGCS, a fin de recabar información detallada de los procesos operacionales y administrativos con el objeto de avanzar en el diseño de un nuevo sistema de información, para obtener en el próximo ejercicio fiscal los recursos necesarios y crear un nuevo sistema, así como contar con personal calificado para la creación y de contar con los recursos presupuestales para la adquisición del software y hardware que permitan construir el nuevo sistema, en cumplimiento de lo establecido en las normas primera, numeral 6, y cuarta, numeral 2. Por lo que en este apartado, se solventa la observación.

Además, la SEDATU proporcionó información con la que acreditó que durante 2014 y 2015 se solicitaron los diagnósticos de los asuntos pendientes de resolver y que se encuentran en integración de las Delegaciones Estatales de la SEDATU, a fin de registrar la antigüedad de los conflictos sociales, por lo que se constató que la entidad ha implementado las medidas para sistematizar los registros de antigüedad de los conflictos sociales en el medio rural a fin de que cuente con un registro claro, confiable, oportuno y suficiente de la antigüedad de los conflictos sociales, en incumplimiento del Artículo Tercero, Numeral 14, Fracción I Normas Generales de Control Interno”, Norma 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”, por lo que se solventa la observación.

Consecuencias Sociales

En 2014, por medio de las acciones de conciliación de intereses y de concertación de acuerdos, la SEDATU logró resolver el 46.7% (50) de los 107 conflictos sociales por tenencia de la tierra que tenía previstos, con lo cual se beneficiaron 3,962 personas; en ese año aún persistían 434 conflictos, lo que perjudica a los sujetos agrarios que están inmersos en un conflicto por tenencia de la tierra.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 6 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

El presente dictamen 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 con el fin de evaluar las acciones de conciliación de intereses y de concertación de acuerdos entre las partes en controversia para solucionar los conflictos sociales agrarios. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

Después de la reforma del artículo 27 constitucional en 1992, en la que se declaró la conclusión del reparto agrario, el Gobierno Federal reconoció que persistían problemas por tenencia de la tierra.

En 2002, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) identificó 621 conflictos, por lo que diseñó el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural para darles solución, con objeto de contribuir a preservar la paz y estabilidad social.

De 2007 a 2013 se solucionaron 952 conflictos, liberando una superficie de 318,169.92 hectáreas. Los conflictos sociales en el medio rural considerados en el universo de trabajo^{6/} para 2014 correspondieron a 434 distribuidos en 14 entidades federativas.

El presupuesto del programa ha disminuido en 19.3% a partir de 2011, al pasar de 667,263.0 miles de pesos en 2011 a 351,047.7 miles de pesos en 2014, por lo que al existir una menor suficiencia presupuestal, el número de asuntos que podrán ser atendidos será menor, esto sucede porque la mayor parte de los asuntos se resuelven por medio de la erogación de una contraprestación^{7/}.

En 2014, la SEDATU operó el Pp E002 “Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural”, con el objetivo de “Conciliar intereses y concertar acuerdos entre las partes en controversia”; para ello, la entidad elabora diagnósticos, integra expedientes de los conflictos, y concilia intereses concertando acuerdos entre las partes en conflicto.

En cuanto a los diagnósticos, la SEDATU elaboró 67 de los 71 diagnósticos de los conflictos programados, con lo cual obtuvo un cumplimiento del 94.4% en la meta.

La dependencia integró 50 de los 107 expedientes previstos, con lo cual la meta se cumplió en 46.7% y se constató que la reducción del presupuesto asignado impactó en la meta anual, al repercutir en la atención de los conflictos sociales en el medio rural. Se comprobó que la

^{6/} El universo de trabajo se define como el total de asuntos en los que se considere viable la aplicación del Programa E002, conforme al procedimiento definido en los Lineamientos de Operación del COSOMER.

^{7/} Una contraprestación es definida como un recurso económico erogado de los fondos del Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER) para solucionar un conflicto social en el medio rural, otorgado en cheque nominativo, no negociable, para abono en cuenta a los beneficiarios o sus representantes legales en los términos fijados por los Lineamientos del programa, instrumento financiero nominativo no negociable o bien por transferencia a instituciones o dependencias afines, según determine el COMAC.

SEDATU integró los expedientes de acuerdo con los requisitos establecidos en los Lineamientos de Operación del programa.

Respecto de la conciliación de intereses y de concertación de acuerdos, se resolvieron 50 conflictos agrarios en 14 entidades federativas: Aguascalientes, Guanajuato, Coahuila, Veracruz, Morelos, Tabasco, Hidalgo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Chiapas, Jalisco, Estado de México, Puebla y Michoacán; liberando con ello 7,039 hectáreas, el 13.9% de las 50,495 hectáreas programadas como superficie libre de conflicto.

De los 50 conflictos resueltos, 39 (78.0%) se solucionaron mediante una contraprestación económica o dotación de tierras con la firma de un convenio-finiquito y 11 (22.0%) correspondieron a asuntos resueltos por acuerdo de voluntades entre las partes.

Entre 2010 y 2014 el ritmo de conclusión de conflictos fue de 29.6 asuntos en promedio anual, por lo que se necesita operar el programa por 13 años más para que se concluyan los 384 conflictos sociales en el medio rural correspondientes al universo de conflictos proporcionados para 2015, sin considerar los conflictos que se incorporen durante ese periodo de tiempo.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2014 la SEDATU avanzó en el cumplimiento del objetivo de conciliar intereses y concertar acuerdos entre las partes en controversia al atender 50 conflictos sociales en el medio rural, el 46.7% de los 107 previstos y el 11.5% respecto del universo de trabajo de 434 conflictos; y quedaron pendientes de solucionar 384 conflictos para 2015, considerando el ritmo de avance registrado en el periodo 2010 a 2014, la SEDATU estaría en posibilidad de solucionarlos en 13 años más.

Con la atención de las acciones promovidas por la ASF, se coadyuvará a que la SEDATU esté en posibilidades de fortalecer la operación del Pp E002 "Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural", en cuanto a que se establezcan los mecanismos necesarios para dar cumplimiento a las metas, a fin de dar atención a los conflictos sociales en el medio rural por medio de la conciliación de intereses y de concertación de acuerdos.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar la alineación de los objetivos de la MIR del Pp E002 "Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural" con los de la planeación nacional, así como verificar la lógica vertical y horizontal de la MIR.
2. Verificar y constatar la solución de los conflictos sociales en el medio rural a fin de acreditar el monto otorgado y la superficie liberada de conflicto con el Pp E002 "Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural".
3. Revisar los Convenios-finiquito de los conflictos sociales en el medio rural elaborados por la SEDATU en 2014 que acrediten la conclusión entre las partes involucradas.
4. Revisar la correcta integración de los diagnósticos de los conflictos sociales en el medio rural que elaboró la SEDATU y los que fueron viables para intervenir en la solución.

5. Verificar la integración de los expedientes de los conflictos sociales en el medio rural en 2014 conforme a los lineamientos de operación del Pp E002 "Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural".
6. Evaluar el costo de la atención de los conflictos sociales en el medio rural de 2010 a 2014 respecto de los recursos erogados por el Gobierno Federal para la atención del Pp E002.
7. Evaluar que la SEDATU cumplió con la presentación de los informes de rendición de cuentas de los resultados obtenidos con la operación del Pp E002 y que éstos permitieron conocer los avances en la solución del problema que pretende resolver el programa, así como el cumplimiento de los objetivos y metas previstos para 2014.
8. Verificar que en 2014 el sistema de la SEDATU cumplió con las normas de control interno del Pp E002 "Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural".

Áreas Revisadas

La Dirección General de Concertación Social de la SEDATU, responsable de operar el Pp E002 "Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural" en 2014.

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.