

Secretaría de Desarrollo Social

Definición y Conducción de la Política del Desarrollo Social y Comunitario, así como la Participación Social: Padrón Único de Beneficiarios de Programas Sociales

Auditoría de Desempeño: 15-0-20100-07-0279

279-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar que la integración del Padrón Único de Beneficiarios de los programas del desarrollo social generó información estratégica para contribuir en la eficacia de los programas sociales.

Alcance

El alcance de la revisión comprendió verificar los mecanismos de evaluación, control y supervisión; la competencia de los actores, para el cumplimiento del mandato; el avance en la integración y el diseño del Padrón Único de Beneficiarios (PUB) de los programas de desarrollo social; la oportunidad y calidad en la entrega de la información generada del citado padrón, así como la repercusión de los recursos para la integración del PUB.

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 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 evaluado.

Antecedentes

En los Presupuestos de Egresos de la Federación del periodo 2001-2004 se estableció que se carecía de una base informática en la cual se indicara con precisión: cuántos programas con beneficiarios había en el país; la población objetivo para la adecuada focalización de los programas sociales; los padrones de beneficiarios que otorgan apoyos a personas que no cumplieran los criterios de elegibilidad y las duplicidades de beneficiarios en el otorgamiento de los apoyos, que generara información para la toma de decisiones.

De acuerdo con la evaluación, realizada por la Cámara de Diputados en agosto de 2014, sobre la "Integración y concatenación de padrones de beneficiarios como factores de transparencia

y rendición de cuentas” existe una problemática en la instrumentación de los programas sociales, que se relaciona con los puntos siguientes:

- Los padrones de beneficiarios presentan irregularidades como la discrecionalidad en la asignación de los recursos; los procesos de selección de beneficiarios difiere de lo establecido en las reglas de operación de cada programa, lo que origina que los recursos se distraigan para fines distintos a la política social y sobre todo que no atienden a su población objetivo.
- Inexistencia de una política social integral originada por la fragmentación y falta de coordinación de los programas sociales (entre sectores y por niveles de gobierno) de los cuales, cada uno tiene su propia lógica (especialmente en cuanto objetivos y población objetivo).
- No se sabe con precisión cuántos programas con padrones de beneficiarios hay en el país, lo que dificulta saber en qué medida se duplica o no la población objetivo.
- No existe una homologación o estandarización en los instrumentos para la identificación de la población objetivo y la selección de beneficiarios. Cada programa social cuenta con un método propio de selección.
- Las reglas de operación de los programas sociales no establecen con claridad complementariedad o exclusión de los beneficios.
- Las bases de datos utilizadas por las distintas instituciones y áreas de gobierno responsables de la integración de padrones, se encuentran dispersas y algunas con nula integración, lo que deriva en diagnósticos que no reflejan en su totalidad el complejo espectro de la pobreza y la marginación, y en el insuficiente e inadecuado diseño de políticas públicas.
- Lo anterior origina que los sistemas de información existentes aporten evidencia parcial o errónea sobre la focalización geográfica.

En 2004, la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento mandataron a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la integración del Padrón Único de Beneficiarios de los Programas del Desarrollo Social (PUB) de los tres órdenes de gobierno, como una herramienta para conocer las características demográficas y socioeconómicas de los beneficiarios; homologar y simplificar la operación de los programas; hacer eficiente el otorgamiento de servicios y subsidios; obtener información para el seguimiento y evaluación de los programas; garantizar el cumplimiento de los criterios y requisitos de elegibilidad y evitar la duplicidad en la asignación de apoyos o servicios dentro de un mismo programa; determinar la cobertura poblacional y territorial de los programas de desarrollo social, y transparentar la operación de los programas; lo anterior, con el objetivo de asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social.

En el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 se reconoce la falta de un Padrón Único de Beneficiarios de los Programas del Desarrollo Social, lo cual repercute en la deficiente cobertura de atención de los programas sociales; la focalización inadecuada de las acciones hacia los lugares, comunidades y familias que más necesitan la atención del Estado; la ineficiencia y falta de transparencia para la asignación y la aplicación de los recursos disponibles; el incumplimiento efectivo de los objetivos de desarrollo social comunes o complementarios; políticas públicas no transparentes, ni efectivas y con problemas en la rendición de cuentas, así como en deficiencias para la toma de decisiones respecto de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

Para atender el problema, el Gobierno Federal, con el Pp P002 “Definición y Conducción de la Política del Desarrollo Social y Comunitario, así como la Participación Social”, a cargo de la SEDESOL, impulsó la integración de un Padrón Único de Beneficiarios de los programas sociales, como herramienta para evitar la duplicidad de los apoyos, propiciar la equidad y eficacia en el otorgamiento de servicios y subsidios, eficientar los procesos de homologación y simplificación de la operación de los programas, y asegurar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios.

Resultados

1. Sistema de Evaluación del Desempeño

La Matriz de Indicadores de Resultados del Pp P002 “Definición y conducción de la política del desarrollo social y comunitario, así como la participación social” de 2015 fue insuficiente para medir el avance en la integración del Padrón Único de Beneficiarios de los Programas del Desarrollo Social; ya que no permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos e indicadores, ni evaluar los resultados de las actividades realizadas para la integración del citado Padrón.

De los 25 indicadores en la MIR, 3 se relacionaron con el PUB, pero se determinó que 1 de nivel de Componente “Porcentaje de registros que cuentan con información mínima para la integración del Padrón Único de Beneficiarios de la SEDESOL más la CURP de acuerdo a los Lineamientos Normativos para la integración del padrón único de beneficiarios de la SEDESOL”, no precisa los productos o servicios terminados para integrar la información al PUB, por lo que no permite verificar la contribución al cumplimiento de los objetivos de nivel de Propósito y de Fin; y 2 de nivel Actividad: “Porcentaje de programas sociales que entregan sus padrones para la integración del Padrón Único de Beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social” y “Porcentaje de beneficiarios identificados a nivel localidad”, no permiten identificar la periodicidad para la entrega de los padrones ni establecer la relación causa-efecto entre la identificación de las personas u hogares que reciben apoyos de los programas sociales.

Como consecuencia de la presentación de resultados, con el oficio núm. OM/CG/DGPP/410/0256/2016 del 21 de septiembre de 2016, la SEDESOL proporcionó la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp P002 “Definición y conducción de la política del desarrollo social y comunitario, así como la participación social” para 2016 y el programa de trabajo en el que se calendarizaron las actividades específicas para la modificación de sus indicadores, con los que pretende medir para 2017 la instrumentación y consolidación del Padrón Único de Beneficiarios, por lo que se atiende la observación.

2. Sistema de Control Interno de la SEDESOL

En 2015, el sistema de control interno de la SEDESOL, en lo relativo a la integración del Padrón Único de Beneficiarios de Programas del Desarrollo Social, fue deficiente, ya que en 3 (15.0%) de los 20 de los componentes analizados se presentaron deficiencias: en las normas primera “ambiente de control”, cuarta “información y comunicación” y quinta “supervisión y mejora continua” del control interno.

En la norma primera se identificó que la SEDESOL no contó con mecanismos de supervisión para los procesos de integración del PUB; en la norma cuarta se verificó que la entidad no

contó con información oportuna, confiable, suficiente y pertinente, ya que no fue posible determinar el porcentaje de los padrones que se entregaron en tiempo y forma para ser integrados al PUB; y respecto de la norma quinta se identificó que no acreditó que las operaciones y actividades de control en la integración y operación del PUB se ejecuten bajo supervisión.

15-0-20100-07-0279-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social analice las causas por las cuales su control interno careció de mecanismos que le permitieran asegurar el cumplimiento de las normas de ambiente de control, información y comunicación, y de supervisión y mejora continua y, con base en ello, instrumente un programa de trabajo para fortalecer su sistema de control interno, a efecto de cumplir las disposiciones establecidas en el artículo 3, Capítulo II "Estructura del Modelo", numeral 14, normas Primera, Cuarta y Quinta, 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 ASF sobre el análisis y las medidas aplicadas.

3. *Rendición de cuentas*

En 2015, la información presupuestaria y programática presentada en los documentos de la rendición de cuentas fue insuficiente para evaluar los avances en la integración del Padrón Único de Beneficiarios de Programas del Desarrollo Social, ya que lo reportado no especifica el número de programas con padrón de beneficiarios incorporados al PUB, ni se reportaron las causas de la diferencia de 98,951.8 miles de pesos entre el presupuesto autorizado (29,231.8 miles de pesos) y el ejercido (128,183.6 miles de pesos).

Como consecuencia de la presentación de resultados, con el oficio núm. OM/CG/DGPP/410/0256/2016 del 21 de septiembre de 2016, la SEDESOL proporcionó las adecuaciones presupuestarias con las que acreditó la diferencia de 98,951.8 miles de pesos, la cual se integra por 95,582.6 miles de pesos (96.6%) ejercidos para la realización del "Diagnóstico Inicial para la Integración de los Padrones Estatales de Beneficiarios", y 3,369.2 miles de pesos (3.4%) se ejercieron en los rubros de servicios personales y servicios generales para el préstamo "Proyecto de Sistema de Protección Social" firmado con el Banco Mundial; sin embargo, no acreditó con evidencia documental haber reportado información relacionada con el número de programas y padrones integrados al PUB, en los documentos de rendición de cuentas.

15-0-20100-07-0279-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social analice las causas por las cuales la información reportada en los documentos de rendición de cuentas no se relacionó con el número de los padrones de los programas sociales incorporados al PUB y, con base en ello, implemente las medidas necesarias para que en lo subsecuente atienda las disposiciones establecidas en el artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

4. *Competencia de los actores*

A 2015, se constató que a 11 años de que la Ley General de Desarrollo social y su reglamento mandataron la integración del PUB, la SEDESOL no ha realizado las gestiones que le permitan allegarse de la información sobre los padrones de beneficiarios, de los programas del desarrollo social a cargo de los tres órdenes de gobierno para incorporarse al PUB. Al respecto, la DGGPB argumentó que las facultades establecidas en el Reglamento Interior de la SEDESOL “se encuentran limitadas a sólo integrar la información entregada, ya que no tiene la obligación de requerirla, ni a solicitar la ejecución de cambios cuando se detectan irregularidades en la información. No se cuenta con la atribución de explotar y utilizar el PUB para su objeto creador, que es realizar planeación y política pública de desarrollo social. No se establecen las confrontas como medio para realizar cambios e identificar errores en la captura de los datos de los beneficiarios, y no se especifica la obligación de los programas para atender los resultados que emita la DGGPB mediante sus confrontas”.

Asimismo, manifestó que “su manual de operación no obedece a las funciones actuales que realiza, y se verificó que no concuerda con lo establecido en el Reglamento Interior de la SEDESOL, ni con las atribuciones concedidas en la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento, en lo relativo a que la SEDESOL tiene que integrar al PUB, los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social de los tres órdenes de gobierno”.

La ASF determinó que el hecho de que el Reglamento Interior de la SEDESOL y el Manual de Operación de la DGGPB no estén alineados con la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento, no le impide que realice las gestiones necesarias para cumplir el mandato de la ley.

15-0-20100-07-0279-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social realice las gestiones para coordinarse con los tres órdenes de gobierno, a fin de allegarse de los padrones de los programas del desarrollo social a incorporarse al PUB, en cumplimiento de los artículos 8, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y el artículo 27 de la Ley General de Desarrollo Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

5. *Avance en la integración del Padrón Único de Beneficiarios*

A 2015, la SEDESOL integró 59 programas al Padrón Único de Beneficiarios de Programas del Desarrollo Social (PUB), con lo que avanzó el 25.1%, en relación con los 235 programas identificados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en los que se erogaron 905,499.0 millones de pesos^{3/}, el 40.1% de los 2,257,046.2 millones de pesos de las funciones de desarrollo social. De los 59 programas integrados al PUB, 58 correspondieron a dependencias federales y 1 al estado de Jalisco.

Asimismo, la dependencia desconoce el universo de programas de desarrollo social de los tres órdenes de gobierno que deben integrarse al PUB, por lo que no fue posible determinar el

^{3/} CONEVAL. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2014.

número de programas federales, estatales y municipales que cuentan con padrón de beneficiarios para ser incorporados al Padrón Único de Beneficiarios.

Como consecuencia de la presentación de los resultados, con el oficio núm. OM/CG/DGPP/410/0256/2016 del 21 de septiembre de 2016, la SEDESOL manifestó que “no se cuenta con una definición oficial de programa de desarrollo social, ni existe una institución encargada de determinar el universo de programas de desarrollo social que anualmente deberían contar con un padrón de beneficiarios”, y señaló que “el CONEVAL no ha actualizado la información de programas y acciones de desarrollo social a nivel estatal y municipal, por lo que no es posible determinar cuáles de estos programas y acciones están vigentes”.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales, con el oficio núm. OM/CG/DGPP/410/0285/2016 del 10 de octubre de 2016, la SEDESOL proporcionó el oficio núm. DGGPB/612/813/2016 del 30 de septiembre de 2016, mediante el cual solicitó al encargado del despacho de la Coordinación de Asesores del C. Secretario someter a consideración del Coordinador del Gabinete Especializado México Incluyente (GEMI) que “en la siguiente sesión ordinaria se defina el concepto de programa de desarrollo social, para lo cual se sugiere tomar en cuenta como programa de desarrollo social, todo aquel que necesariamente impacte en uno de los 6 indicadores que se enlistan en la Ley General de Desarrollo Social y que utiliza CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza (rezago educativo, carencia por: acceso a la alimentación, acceso a los servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios en la vivienda y acceso a los servicios básicos de la vivienda) y que a la vez cuenten con un padrón de beneficiarios” y que “una vez que se establezca dicha definición, se solicita que el GEMI, sea también el que determine cuál será la institución encargada de identificar el universo de programas de desarrollo social a nivel nacional que deberán integrarse al PUB y la periodicidad con la cual se deberá actualizar dicho listado”.

La ASF determinó que el hecho de no exista una definición de programa de desarrollo social, no le impide a la entidad que realizar las gestiones necesarias para cumplir el mandato de la ley.

Las irregularidades detectadas relativas a que el Padrón Único Beneficiarios de Programas del Desarrollo Social no se ha integrado con los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social de los tres órdenes de gobierno, se reportó mediante oficio DGADPP/493/2016 del 30 de septiembre de 2016 al Órgano Interno de Control en la SEDESOL.

15-0-20100-07-0279-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social realice las gestiones que le permitan identificar el universo de padrones de los programas del desarrollo social de los tres órdenes de gobierno susceptibles de incorporarse al Padrón Único de Beneficiarios y, con base en ello, garantice el cumplimiento de los artículos 27 de la Ley General de Desarrollo Social; 16 y 17, del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social y, tercero, numeral 14, fracción I, normas 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 los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

15-0-20100-07-0279-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Social realice las gestiones necesarias para definir una estrategia de trabajo sustentada en la coordinación con los tres órdenes de gobierno y en la identificación del universo de padrones para integrarlos al Padrón Único de Beneficiarios, a fin de cumplir con las disposiciones de los artículos 27 de la Ley General de Desarrollo Social; 16 y 17, del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social y, tercero, numeral 14, fracción I, normas 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 los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Homologación y estandarización de los padrones de beneficiarios

Para 2015, la SEDESOL no acreditó con evidencia documental haber considerado los elementos técnicos y de información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que operaron o ejecutaron programas del desarrollo social, en las estructuras y catálogos, para registrar la información de los padrones al PUB, como lo ordenan los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios.

Como consecuencia de la presentación de los resultados, con el oficio OM/CG/DGPP/410/0256/2016 del 21 de septiembre de 2016, la SEDESOL proporcionó los correos emitidos en el periodo 2012-2013, en los que se refleja que realizó las gestiones para que se incorporaron en las estructuras y catálogos del PUB, los elementos técnicos y de información de las dependencias y entidades que operaron o ejecutaron programas de desarrollo social, ya que para la elaboración de los lineamientos emitidos en 2014 y vigentes a 2015, se consideraron y aplicaron las observaciones emitidas por los UARP y el Órgano Interno de Control (OIC) en la SEDESOL, referentes a las características técnicas de los padrones de beneficiarios de los programas y de sus plataformas tecnológicas.

Asimismo, se verificó que los lineamientos se pusieron a consideración de los miembros del Comité de Mejora Regulatoria Interna (COMERI) de la Secretaría de Desarrollo Social quienes los evaluaron y los pusieron a consideración de los principales actores encargados de los padrones de beneficiarios, incluidos los que intervienen en la parte operativa como los que lo hacen en las plataformas tecnológicas, mismos que se publicaron en la Normateca Interna y que se pueden consultar en la dirección electrónica www.normateca.sedesol.gob.mx.

7. Características del Padrón Único de Beneficiarios

En 2015, la SEDESOL contó con los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios, mediante los cuales verifica la constitución, actualización, autenticidad, inalterabilidad, seguridad y difusión de los padrones de beneficiarios de los tres órdenes de gobierno que se integra al Padrón Único de Beneficiarios de los Programas del Desarrollo Social, pero no permitieron el registro y la generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente ya que, en relación con la constitución del PUB, de los 235 programas del desarrollo social identificados por la CONEVAL, la secretaría contó con la información de 59 (25.1%) federales; respecto de la actualización, no contó con evidencia que acredite las fechas y periodos en que fueron enviados por las Unidades Administrativas Responsables de los Programas Sociales y recibidas por la SEDESOL; para la autenticidad no

acreditó las confrontas con el Registro Nacional de Población (RENAPO) a fin de verificar la CURP de los beneficiarios, y sobre la seguridad de la información, no comprobó que los titulares de las Unidades Administrativas de los Responsables de los Programas Sociales notificaran los cambios o ratificaran la información, y tampoco evidenció la difusión de la información del PUB.

Respecto de la inalterabilidad de la información, se comprobó que la carga de los archivos de la información remitida por las Unidades Administrativas Responsables de los Programas Sociales no se manipula por la DGGPB, ya que no está facultada para realizar cambios a alterar datos de los padrones integrados al PUB.

Como consecuencia de la presentación de los resultados, con el oficio OM/CG/DGPP/410/0256/2016 del 21 de septiembre de 2016, en relación con la autenticidad, la unidad explicó el proceso de confronta de los padrones con Registro Nacional de Población y proporcionó oficios mediante los cuales se acreditó ese proceso de confronta durante el ejercicio 2015, entre la DGGPB y el RENAPO, por lo que se solventa esta característica.

Respecto de la seguridad, la Secretaría acreditó que los titulares de las Unidades Administrativas Responsables de los Programas Sociales notifican mediante oficio los cambios o ratificación de la información de sus padrones.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales, con el oficio núm. OM/CG/DGPP/410/0285/2016 del 10 de octubre de 2016, la SEDESOL proporcionó el oficio núm. DGGPB/612/813/2016 del 30 de septiembre de 2016, con el cual solicitó al encargado del despacho de la Coordinación de Asesores del C. Secretario someter a consideración del Coordinador del Gabinete Especializado México Incluyente (GEMI) para que “determine cuál será la institución encargada de identificar el universo de programas de desarrollo social a nivel nacional que deberán integrarse al PUB y la periodicidad con la cual se deberá actualizar dicho listado”. La ASF determinó que la dependencia no cuenta con información del universo de programas de desarrollo social que debe integrar al PUB, por lo que la observación de la constitución del PUB se mantiene.

En relación con la publicación del PUB, con el oficio núm. OM/CG/DGPP/410/0285/2016 del 10 de octubre de 2016, la SEDESOL proporcionó el proyecto de Lineamientos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios 2016. De su análisis no se desprende cambio sobre dicha publicación, por lo que esta parte de la observación se mantiene.

15-0-20100-07-0279-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las cuales los procedimientos para verificar la constitución, actualización y difusión de la información del Padrón Único de Beneficiarios de Programas del Desarrollo Social, no generaron información clara, confiable, oportuna y suficiente y, con base en ello, realice las gestiones, a fin de disponer y fortalecer los mecanismos y sistemas que le permitan cumplir con la constitución, actualización y difusión de la información del PUB, a fin de cumplir las dispersiones establecidas en el 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Verificación de la información del Padrón Único de Beneficiarios

En 2015, la SEDESOL no acreditó que los integradores y responsables de los programas sociales verificaron la información en consistencia, calidad y puntualidad de los padrones, y que los padrones integrados al PUB cumplieran con el 80.0% en el llenado de los campos solicitados en el Manual de Operación del Padrón Único de Beneficiarios.

Como consecuencia de la presentación de resultados, con el oficio núm. OM/CG/DGPP/410/0256/2016 del 21 de septiembre de 2016 la SEDESOL ya proporcionó la información de la carga de los padrones que se incorporaron al PUB, de 2015 y 2016, con lo que se comprueba el 100.0% de información en los campos que permiten la identificación del beneficiario y el beneficio entregado; de padrones que se integraron con un porcentaje que se encuentra entre el 80.0% y menos del 100.0% de información en los campos que permiten la identificación del beneficiario y en los cuales se solicita el reenvío de los registros encontrados con errores; de los programas en donde se informa que su padrón no fue cargado, debido a que menos del 80.0% de sus registros no cumplían con la estructura para permitir la identificación del beneficiario y el beneficio entregado, y donde informó la corrección de los errores señalados para que su padrón pudiera ser cargado favorablemente, por lo que se solventa la observación.

9. Cumplimiento de los objetivos del Padrón Único de Beneficiarios

Para 2015, el PUB no permitió conocer las características demográficas y socioeconómicas de los beneficiarios de los programas del desarrollo social, ya que sólo permite conocer a los beneficiarios y el apoyo que les fue entregado. Al respecto, con nota informativa del 4 de agosto de 2016, se señaló que “la información demográfica y socioeconómica de los beneficiarios de los programas de desarrollo social se registra en el Sistema de Focalización del Desarrollo (SIFODE)”, por lo que se constató que el PUB no permite conocer estas características.

Respecto de si el PUB garantiza el cumplimiento de los criterios y requisitos de elegibilidad previstos en los programas de desarrollo social, la entidad reconoció, con nota informativa, que el “Padrón Único de Beneficiarios no es una herramienta que permita garantizar el cumplimiento de los criterios y requisitos de elegibilidad previstos en los programas de desarrollo social”.

En relación con la información que genera el PUB para el seguimiento y evaluación de los programas del desarrollo social, así como para determinar la cobertura poblacional, territorial y las necesidades de atención y la aplicación de los programas de desarrollo social, la SEDESOL reconoció que “Las facultades de la DGGPB se encuentran limitadas a sólo integrar con la información que le es entregada”, y no “se cuenta con la atribución de explotar y utilizar el PUB para su objeto creador, que es realizar planeación y política pública de desarrollo social, sólo es un ente integrador”.

Acerca de si el PUB evita la duplicidad en la asignación de apoyos o servicios dentro de un mismo programa, con la nota informativa del 4 de agosto de 2016, la SEDESOL manifestó que “solamente reconoce concurrencias de personas, y estas concurrencias son uno de los

insumos para que las unidades responsables de los programas puedan identificar duplicidades”; las cuales se han identificado entre el padrón de beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores y su padrón confronta, pero no con otros programas integrados al PUB”.

Como consecuencia de la presentación de resultados, a efecto de acreditar que el PUB cumple con los objetivos establecidos en el artículo 17 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo social, con el oficio núm. OM/CG/DGPP/410/0256/2016 del 21 de septiembre de 2016, la SEDESOL informó que “el PUB se compone por dos sistemas: el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) y el Sistema de Información Social Georreferenciada (SISGE) y que a la fecha de la auditoría (septiembre de 2016), el SIFODE se integraba por 32 programas de 9 secretarías, y contenía información socioeconómica y demográfica de 19.6 millones de personas, de las cuales 13.6 millones se relacionan con el PUB, mientras que el SISGE, para esa misma fecha, contiene información geográfica de los programas sociales de la SEDESOL, y cuenta con 100,337 registros”.

La ASF considera que este argumento no es suficiente para solventar la observación, debido a que tenía información de 32 programas y no de los 59 integrados en el PUB.

Las irregularidades detectadas relativas a que el Padrón Único Beneficiarios de Programas del Desarrollo Social no cumplió con los objetivos establecidos en el artículo 17 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, se reportó mediante oficio núm. DGADPP/494/2016 del 30 de septiembre de 2016 al Órgano Interno de Control en la SEDESOL.

15-0-20100-07-0279-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social analice las causas por las cuales el PUB no genera información demográfica y socioeconómica de los beneficiarios; no garantiza el cumplimiento de los criterios y requisitos de elegibilidad; no genera información para determinar la cobertura poblacional, territorial y las necesidades de atención y la aplicación de los programas de desarrollo social y, no evitó la duplicidad en la asignación de apoyos o servicios dentro de un mismos programa, a fin de cumplir con el mandado de ley relativo a la integración del PUB y, con base en ello, implemente y fortalezca las medidas de control y seguimiento que le permitan asegurar la equidad y eficacia de los programas del desarrollo social, en cumplimiento de los artículos 27 de la Ley General de Desarrollo Social y, 16 y 17, fracciones I III, IV, V, VII y VIII, del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. *Costo de la integración del Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales*

Con la revisión del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la SEDESOL para la integración del Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales, se determinó que la DGGPB erogó 128,183.6 miles de pesos, con lo que se observó que el presupuesto ejercido se incrementó en 98,951.8 miles de pesos que representa el 338.5% más respecto del autorizado (29,231.8 miles de pesos).

No fue posible determinar la contribución del incremento del presupuesto ejercido, de 98,951.8 miles de pesos, en la integración del Padrón Único de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social, debido a que la dependencia no acreditó con evidencia documental, que

los resultados del “Diagnóstico Inicial para la Integración de los Padrones Estatales de Beneficiarios” que motivó principalmente el incremento en el presupuesto, se utilizaron en 2015.

Como consecuencia de la presentación de resultados, con el oficio núm. OM/CG/DGPP/410/0256/2016 del 21 de septiembre de 2016, la SEDESOL informó que la utilidad del diagnóstico le ha permitido contar con un catálogo actualizado de programas sociales estatales, pero no acreditó el universo de padrones estatales por incorporarse al PUB.

15-0-20100-07-0279-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social analice las causas por las cuales no ha determinado el universo de padrones de los programas sociales estatales por incorporar al PUB y, con base en ello, implemente los mecanismos de colaboración con las entidades federativas, a fin de obtener los padrones de los programas del desarrollo social y acreditar la contribución del incremento del presupuesto original para cumplir las disposiciones del artículo 45, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

La carencia del PUB repercute en que 55.3 millones de personas en situación de pobreza no sean atendidos con eficacia y eficiencia por la persistencia de la inadecuada focalización de los lugares, comunidades y beneficiarios que más necesitan la atención del Estado; la ineficiencia y falta de transparencia en la asignación y la aplicación de los recursos federales; y el incumplimiento de los objetivos de desarrollo social.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 10 observación(es), de la(s) cual(es) 3 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 7 restante(s) generó(aron): 8 Recomendación(es) al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar o promover la intervención de la(s) instancia(s) de control competente con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 30 de septiembre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar que la integración del Padrón Único de Beneficiarios de los Programas del Desarrollo Social generó información estratégica para contribuir en la eficacia de los programas sociales, y se aplicaron los procedimientos y pruebas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En los Presupuestos de Egresos de la Federación del periodo 2001-2004 se estableció que se carecía de una base informática en la cual se indicara con precisión: cuántos programas con beneficiarios había en el país; la población objetivo para la adecuada focalización de los

programas sociales; los padrones de beneficiarios que otorgan apoyos a personas que no cumplían los criterios de elegibilidad y las duplicidades de beneficiarios en el otorgamiento de los apoyos, que generara información para la toma de decisiones.

En el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 se reconoce la falta de un Padrón Único de Beneficiarios de los Programas del Desarrollo Social, lo cual repercute en la deficiente cobertura de los beneficiarios; la inadecuada focalización de las acciones hacia los lugares, comunidades y familias que más necesitan la atención del Estado; la ineficiencia y falta de transparencia para la asignación y la aplicación de los recursos disponibles; el incumplimiento efectivo de los objetivos de desarrollo social comunes o complementarios; políticas públicas no transparentes, ni efectivas y con problemas en la rendición de cuentas, así como en deficiencias para la toma de decisiones respecto de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

Para atender esa problemática en 2004, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y su reglamento mandataron la integración del Padrón Único de Beneficiarios de los Programas del Desarrollo Social (PUB) de los tres órdenes de gobierno, como una herramienta que permita identificar con precisión a los beneficiarios, a fin de responder las interrogantes siguientes: ¿Cuántos beneficiarios tiene cada programa? ¿Dónde están ubicados los beneficiarios a nivel estatal, municipal y por localidad? ¿Cómo se identifica a los beneficiarios de algún programa? ¿Cuál es el perfil de los beneficiarios por edad y sexo? ¿Qué beneficios reciben?.

La fiscalización mostró que a 2015, la SEDESOL desconocía el universo de padrones de programas sociales que deberían integrarse al PUB, mientras que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) precisó que existían 235 programas de desarrollo social federales, en los cuales se ejercieron 905,499.0 millones de pesos, 40.1% de los 2,257,046.2 millones de pesos de las funciones de desarrollo social.

A ese año, la SEDESOL tenía incorporados 59 programas con beneficiarios al PUB, en los cuales se ejercieron 259,726.6 millones de pesos. Los programas incorporados representaron el 25.1% del universo de programas determinado por el CONEVAL y los recursos significaron el 28.7% de los programas de desarrollo social (905,499.0 millones de pesos). De los 59 programas, 58 eran federales, y uno estatal (Jalisco). Asimismo, la entidad fiscalizada no acreditó que la información se verificara en su constitución, actualización y difusión.

La dependencia no efectuó la confronta de padrones para detectar duplicidades entre los beneficiarios de los padrones, sólo identificó las concurrencias del padrón del programa Pensión para Adultos Mayores para que la unidad ejecutora determinara la permanencia de los beneficiarios en el programa. Asimismo, no realizó la verificación de los criterios de elegibilidad y de la población objetivo e informó que “No se cuenta con la atribución de explotar y utilizar el PUB para su objeto creador, que es realizar planeación de política pública de desarrollo social, sólo es un ente integrador.”

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, a 11 años de que la LGDS y su reglamento ordenaran la integración del PUB, la SEDESOL registró un avance de 25.1% en la integración al PUB de los 235 programas de desarrollo social, lo que significa que no se ha logrado atender las disposiciones del marco regulatorio, a efecto de garantizar la equidad y eficacia de los programas del desarrollo social, ya que no permite conocer las características demográficas y

socioeconómicas de los beneficiarios; homologar y simplificar la operación de los programas; hacer eficiente el otorgamiento de servicios y subsidios; obtener información para el seguimiento y evaluación; garantizar el cumplimiento de los criterios y requisitos de elegibilidad y evitar la duplicidad en la asignación de apoyos o servicios dentro de un mismo programa; determinar la cobertura poblacional y territorial de los programas, y transparentar la operación de los programas.

La falta del PUB ratifica el riesgo de que persista la inadecuada focalización de los lugares, comunidades y beneficiarios que más necesitan la atención del Estado; la ineficiencia y falta de transparencia en la asignación y la aplicación de los recursos federales; el incumplimiento de los objetivos de desarrollo social, y la falta de información para la toma de decisiones respecto de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

Las recomendaciones de la ASF coadyuvarán a que la SEDESOL corrija las deficiencias en el diseño y la operación del Padrón Único de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social, a fin de obtener la información de los padrones a incorporarse al PUB sustentado en la coordinación con las entidades federativas y la definición del universo de los mismos, para contribuir a asegurar la equidad y eficacia de los programas del desarrollo social.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar el cumplimiento de las disposiciones en el diseño de la MIR del Pp P002, respecto de medir los avances en la integración del Padrón Único de Beneficiarios y su contribución en la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social.
2. Verificar que el diseño del Sistema de Control Interno de la SEDESOL permitió establecer los mecanismos adecuados para dar seguimiento a las metas y objetivos de las áreas involucradas con la integración del Padrón Único de Beneficiarios.
3. Comprobar que la SEDESOL reportó en los documentos de rendición de cuentas los avances de la integración del Padrón Único de Beneficiarios.
4. Evaluar la alineación de los diferentes documentos normativos respecto de las competencias de la SEDESOL para la integración del Padrón Único de Beneficiarios.
5. Verificar que en el Padrón Único de Beneficiarios se integraron los padrones de los programas del desarrollo social, a cargo de los tres órdenes de Gobierno.
6. Evaluar la estructura de los datos y los catálogos del sistema Padrón Único de Beneficiarios respecto de la homologación y estandarización de los padrones de beneficiarios.
7. Evaluar los mecanismos para la constitución, actualización, inalterabilidad, seguridad y difusión de la información del Padrón Único de Beneficiarios.
8. Evaluar si la SEDESOL cuenta con mecanismos para verificar la oportunidad y calidad de la información.
9. Evaluar los mecanismos de la SEDESOL para medir la equidad y eficacia de los programas del desarrollo social.

10. Evaluar el costo beneficio en la integración del Padrón Único de Beneficiarios.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

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 45, párrafo cuarto.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 54.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numeral 14, fracción I, normas Primera, Cuarta y Quinta; Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018, acción 2 del numeral II "Padrón Único de Beneficiarios", capítulo VI "Instrumentación de la Política Social"; Ley General de Desarrollo Social, artículo 27; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 8, fracción I y, Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, artículos 16 y 17, fracciones I, III, IV, V, VII y VIII.

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 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

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.