

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Fomento al Desarrollo Agrario

Auditoría de Desempeño: 15-0-15100-07-0434

434-DE

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 el otorgamiento de apoyos para contribuir a la capacitación productiva y de fomento organizacional que permitan mejorar el capital social.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2015, y comprendió la revisión de los resultados del programa F002 “Programa de Fomento al Desarrollo Agrario” en términos del diseño de los lineamientos de operación; el otorgamiento de subsidios; la atención de solicitudes; el cumplimiento de los criterios de selección por parte de los beneficiarios del programa; el monto otorgado; la supervisión y el seguimiento realizados por la SEDATU; y la cobertura del programa en el otorgamiento de subsidios a la población objetivo para contribuir a la capacitación productiva y fomento organizacional; así como la contribución al incremento o fortalecimiento del capital humano y capital social en los núcleos agrarios; asimismo, se evaluó el tema de evaluación del desempeño, el control interno, la rendición de cuentas, y la economía con que se ejercieron los 218,340.1 miles de pesos presupuestados.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida de los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance propuestos. 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 otorgamiento de subsidios a las asociaciones civiles mexicanas sin fines de lucro que realizan actividades de capacitación o eventos de fomento.

Antecedentes

El 6 de enero de 1992, se modificó el artículo 27 constitucional y se expuso la necesidad de contar con alternativas productivas que elevaran el nivel de vida de los campesinos, entre las que se incluyeron: ofrecer al campesino los incentivos que les permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que eleven su nivel de vida y el de su

familia, y propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente su capitalización.^{1/}

El 26 de febrero de 1992, se publicó en el DOF la Ley Agraria bajo el precepto de que la seguridad en la tenencia de la tierra es base de todos los instrumentos de fomento en el sector agrario, y que la inseguridad cancela potencialidades productivas para los habitantes del sector agrario.^{2/}

En la exposición de motivos de la Ley Agraria,^{3/} se señala que la inversión de capital en el sector agrario tiene pocos estímulos, debido a la falta de certeza para todas las formas de tenencia que se derivan de un sistema obligatorio para el estado de reparto abierto y permanente. Como consecuencia de la baja inversión, el campo a pesar de los apoyos y subsidios otorgados se encuentra estancado.

La pobreza en el medio rural representa uno de los problemas relevantes en la sociedad por la falta de inversiones en el sector y con ello de empleos necesarios para ir acorde al crecimiento de la población y, en consecuencia, la migración, desintegración familiar y la pérdida de valores. Ante esta situación, a partir del 2000, se buscó revertir la pobreza en el medio rural con la operación de programas sociales dirigidos a fomentar el arraigo de los pobladores en sus lugares de origen, la generación de empleos para las y los jóvenes, la capacitación y la asociación productiva.^{4/}

El 7 de diciembre de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en la que se estableció que las políticas, programas y acciones orientadas a promover el bienestar económico de la población de los núcleos agrarios son prioritarias para el desarrollo del país.^{5/}

En 2001, en el diagnóstico agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Procuraduría Agraria (PA) se definió que el envejecimiento de los titulares de derechos agrarios impedía innovar y explotar eficientemente la tierra, lo que repercutía en el desarrollo social y productivo del medio rural. Lo anterior mostró la necesidad de una política que impulsara la movilización de tierras que no habían podido ser asignadas eficientemente, por lo que se requería instrumentar un Fondo de Desarrollo de Tierras que permitiera brindar opciones viables y rentables a los jóvenes para acceder a la tierra y a proyectos productivos para incrementar sus ingresos, con ello se frenó la creciente migración.

^{1/} DOF, **Iniciativa de Reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, México, 1991.

^{2/} Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1992, **Exposición de Motivos de la Ley Agraria del 10 de Febrero de 1992**, México.

^{3/} Proceso legislativo, "Exposición de motivos de la Ley agraria", <https://www.scjn.gob.mx>

^{4/} SRA, "En la Memoria Documental 2006-2012 del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras", México, 2013.

^{5/} DOF, "Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 5, Fracción I", México, 2001.

El 18 de abril de 2003, el Poder Ejecutivo y diversas organizaciones campesinas y de productores suscribieron el Acuerdo Nacional para el Campo (ANC).^{6/} Los considerandos relevantes del acuerdo fueron los siguientes:

- a) Los grupos mayoritarios de la sociedad rural enfrentaban una profunda crisis, resultado de la acumulación de rezagos y de cambios radicales en el entorno económico.
- b) En el medio rural ocurría un profundo proceso de envejecimiento de la población dedicada a la actividad agropecuaria, debido a la emigración de jóvenes hacia las ciudades y al exterior, al no contar con perspectivas de desarrollo en sus comunidades.

De acuerdo con el ANC, el sector agrario requería que el estado ejerciera el mandato constitucional de promover, concertar e instrumentar una política de fomento productivo.

En 2004, se implementó el Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR), con el objetivo de “Impulsar los procesos de fortalecimiento del capital social, desarrollo de capacidades y fomento a proyectos comunitarios de desarrollo”.

En 2011, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entregó a la Cámara de Senadores el documento “Arreglos Institucionales para las Políticas Agrícolas, Pesqueras y Alimentarias de México”, en el que sugirió reconsiderar la propuesta de la SHCP de 2009 de dismantelar la Secretaría de la Reforma Agraria, debido a que sus actividades programáticas casi se duplicaban por completo con las de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por lo que deberían ser transferidas a dichas secretarías. El resto de las responsabilidades sería asumido por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).^{7/}

El 2 de enero de 2013, se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que, entre otros aspectos, dispuso la transformación de la entonces Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) como una instancia que concentrara tres sectores fundamentales para propiciar el desarrollo nacional y aumentar la competitividad del país: el campo, las zonas urbanas y la vivienda. En materia agraria, a la SEDATU se le otorgó la facultad de planear, diseñar, promover, apoyar políticas y programas para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

^{6/} Poder Ejecutivo Federal, “Acuerdo Nacional para el Campo: por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentaria”, México, 2003.

^{7/} Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Arreglos Institucionales para las Políticas Agrícolas, Pesqueras y Alimentarias de México”, México, 2011.

La población que atiende la SEDATU se ubica en los núcleos agrarios del país,^{8/} los cuales se dividen en 1) ejidos, que son los núcleos de población con personalidad jurídica y patrimonio propios dueños de las tierras de las que han sido dotados^{9/} y 2) comunidades, que están conformadas por el conjunto de personas que viven en el medio rural y comparten tradiciones, usos y costumbres, así como por las tierras, bosques y aguas de los que son propietarios.

De esta forma, la política agraria actual se constituyó como un elemento para contribuir al bienestar de las personas que habitan en los núcleos agrarios a partir de otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. Asimismo, la política se complementa con el otorgamiento de subsidios para el desarrollo de actividades productivas que permitan a la población de los núcleos obtener ingresos que contribuyan a incrementar su bienestar.

En los diagnósticos del Gobierno Federal en materia de núcleos agrarios, y en el árbol del problema del programa presupuestario F002 “Programa de Fomento al Desarrollo Agrario” para el ejercicio fiscal 2015, la SEDATU identificó que el problema se refiere a que “la población rural de los núcleos agrarios vive desorganizada y ausente de conocimientos que les permitan mejorar sus actividades”.

A continuación se detalla la evolución del programa:

^{8/} Núcleo Agrario: Término genérico por el cual se identifica a los núcleos ejidales o comunales que han sido beneficiados por una resolución presidencial dotatoria o por sentencia de los Tribunales Agrarios, por medio de las que les fueron concedidas tierras, bosques y aguas, Procuraduría Agraria (PA), “Glosario de Términos Jurídico-Agrarios”, México, 2009.

^{9/} Tribunal Superior Agrario (TSA), “Glosario”, México, 2013.

EVOLUCIÓN DEL Pp F002

Año	Clave	Denominación	Ente responsable	Objetivo general
2004		Programa de Fomento y Organización en Materia Agraria-Rural	Secretaría de la Reforma Agraria	Atender las demandas de las organizaciones campesinas referidas a la resolución de conflictos agrarios, la organización económica campesina y el desarrollo de capacidades.
2005	R019	Programa de Fomento y Organización en Materia Agraria-Rural		
2006	U019	Programa de Fomento y Organización Agraria		
2007	R019	Programa de Fomento y Organización Agraria		Apoyar a organizaciones y núcleos agrarios con capacidades fortalecidas e instrumentos para planear el desarrollo de capital social en el medio rural, preferentemente en las regiones con mayores índices de marginalidad.
2008	R002	Fomento al Desarrollo Agrario		
2009	F002	Fomento al Desarrollo Agrario		
2010	F002	Fomento al Desarrollo Agrario		
2011	F002	Fomento al Desarrollo Agrario	Apoyar a organizaciones que, de conformidad con su objeto social, beneficien a la población de los núcleos agrarios, colonias y/o localidades rurales vinculadas y a grupos para que fortalezcan sus capacidades, propiciando el desarrollo del capital social en el medio rural.	
2012	F002	Fomento al Desarrollo Agrario	Apoyar a organizaciones y grupos, para desarrollar capacidades y habilidades, orientadas a la organización productiva, formación de capital humano y autogestión.	
2013	F002	Fomento al Desarrollo Agrario	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Apoyar a organizaciones y grupos, para desarrollar capacidades y habilidades, orientadas a la organización productiva, formación de capital humano y autogestión.
2014	F002	Fomento al Desarrollo Agrario		Contribuir a fortalecer el capital social y capital humano de los grupos sociales y organizaciones en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios, así como a desarrollar proyectos agrarios integrales mediante el otorgamiento de un apoyo. Además, contribuir a mejorar las relaciones sociales por medio de los componentes que tiene el programa.
2015	F002	Fomento al Desarrollo Agrario		Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante actividades de capacitación y eventos de fomento por medio del otorgamiento de un apoyo a organizaciones.

FUENTE: Secretaría de la Reforma Agraria, **Lineamientos de Operación del Programa de Fomento y Organización en Materia Agraria-Rural**, 2004 y sus modificaciones en 2005; **Lineamientos de Operación del Programa de Fomento y Organización Agraria**, 2006, y 2007, **Lineamientos de Operación del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario**, 2008-2011, y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, **Lineamientos de Operación del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario**, 2012-2015.

Con el análisis de las modificaciones de los objetivos del programa, se identificó que su operación se enfocó a apoyar a organizaciones y grupos de sujetos agrarios para que se organicen y capaciten a fin de formar asociaciones sociales y productivas sostenibles en los núcleos agrarios, mediante el otorgamiento de subsidios para capacitación y eventos de fomento que permitan incrementar el capital social y humano en los núcleos agrarios.

Para 2016, se diseñó el Programa “Apoyo a Pequeños Productores”, el cual quedó a cargo de la SAGARPA, y se integró con la fusión de los programas de “Fomento al Desarrollo Agrario” y “Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios” provenientes de SEDATU, y “Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora”.

Resultados

1. Diseño del programa

En 2015, la SEDATU incluyó en el diseño de los Lineamientos de Operación Programa Fomento al Desarrollo Agrario los montos máximos de subsidio por componente; se describieron los mecanismos de distribución, operación y administración del subsidios de forma que fueran equitativos para todos los grupos sociales y géneros; se previó el procedimiento para establecer la temporalidad del otorgamiento de subsidios; se describió a la población potencial y objetivo; sin embargo, no se cuantificó la población objetivo, y ni se incorporó a los sujetos agrarios que son los últimos beneficiarios del programa, ya que existieron deficiencias en la composición del árbol del problema; se agregaron los instrumentos de auditoría, control y seguimiento para evaluar el programa, pero no se midió su impacto en la mejora de las actividades productivas, ni si los subsidios incidieron en la formación de asociaciones civiles productivas sostenibles; tampoco se identificó algún mecanismo de fuentes alternativas de ingreso, ni se especificaron los mecanismos de coordinación con las dependencias, entidades o niveles de gobierno, para identificar los posibles casos de duplicidad de apoyo, y no se precisó la frecuencia en que deben emitirse los informes para reportar avance del ejercicio de los recursos.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la Estructura Programática emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, en la cual se identificó que se fusionaron los programas de “Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios”, “Fomento al Desarrollo Agrario” y “Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora”, para la implementación del programa S266 “Apoyo a Pequeños Productores”, a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con lo que se solventa lo observado.

2. Difusión del programa

Se verificó que la SEDATU no dispuso de un programa para la difusión y promoción en el ámbito nacional del Programa F002, donde se fijaran objetivos, estrategias, y prioridades; se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, ni estableció un indicador para monitorear y evaluar los resultados de la promoción y difusión con cobertura nacional para dar a conocer el programa, ni contó con las metas correspondientes. Se verificó que, en 2015, se dio a conocer la información del programa de Fomento al Desarrollo Agrario mediante su página de internet (<http://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/fomento-al-desarro->

llo-agrario-formar), en la que se publicaron los lineamientos de operación del programa, así como los formatos y las guía para la capacitación, el fomento organizacional y para realizar los proyectos en los componentes del programa, sin considerar que debido a las condiciones de precariedad de los núcleos agrarios, los posibles beneficiarios pudieran no tener acceso a internet donde se publicó la información del programa.

Se constató que la SEDATU no publicó en su página electrónica el padrón de beneficiarios del programa, y no incluyó la leyenda "Este Programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al Programa" en el material de difusión.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la Estructura Programática emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, en la cual se identificó que se fusionaron los programas de "Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios", "Fomento al Desarrollo Agrario" y "Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora", para la implementación del programa S266 "Apoyo a Pequeños Productores", a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con lo que se solventa lo observado.

3. Proceso para la recepción de solicitudes y entrega del apoyo

Se verificó que en la MIR 2015, la SEDATU definió tres indicadores para monitorear y evaluar la recepción de las solicitudes y los proyectos aprobados, el indicador "Porcentaje de proyectos dictaminados" registró un cumplimiento de 99.0%, el denominado "Porcentaje de proyectos de capacitación apoyados" de 53.6%, inferior en 5.4 puntos porcentuales de lo programado de 59.0%, y el de "Porcentaje de proyectos de fomento organizacional apoyados" su cumplimiento fue de 46.4%, cifra superior en 5.4 puntos porcentuales de lo programado de 41.0%. En el caso de los indicadores primero y tercero se cumplieron con oportunidad y eficiencia las metas programadas.

Se identificó que los resultados de los indicadores reportados en la Cuenta Pública 2015 no se corresponden con los registros de la SEDATU, lo que significó que la información generada no fue confiable y no permitió una adecuada rendición de cuentas, por lo que se pone en riesgo la toma de decisiones y se dificulta determinar el avance de los objetivos del programa, así como de la atención del problema público.

Se constató que en 2015, la SEDATU recibió 797 solicitudes de subsidio, de las cuales el 54.1% (431) fue para el componente de capacitación y el 45.9% (366), para el de fomento organizacional; de las 797, se apoyaron 291, de las cuales el 53.6% (156) fue para el componente de capacitación y el 46.4% (135), para fomento organizacional.

Para verificar que la SEDATU contó con la documentación que acreditara que las organizaciones sociales cumplieron con los requisitos establecidos en la etapa de recepción de las solicitudes para acceder al subsidio y realizar el proyecto, así como los establecidos en la etapa de aprobación y formalización de los apoyos, conforme a los Lineamientos de Operación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario, de un universo de 291 proyectos subsidiados, la Auditoría Superior de la Federación determinó una muestra estadística de 166

proyectos con el método aleatorio ^{10/} simple con un nivel de confianza de 95.0% y margen de error de 5.0%.

Los resultados de la revisión evidenciaron que el 100.0% de los 166 expedientes seleccionados cumplió con los 6 requisitos establecidos en la etapa de recepción de las solicitudes para acceder al subsidio y realizar el proyecto, referentes a la personalidad jurídica, la solicitud ingresada, el escrito de manifestación de verdad, la propuesta del proyecto por realizar, padrón preliminar de beneficiarios y comprobante de domicilio, así como con los 4 requisitos para la aprobación y formalización de los apoyos, ya que incluyeron la solicitud ingresada y aprobada por el comité, el dictamen de viabilidad del proyecto, el oficio de notificación de la aprobación del apoyo y el acta de entrega-recepción.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la Estructura Programática emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, en la cual se identificó que se fusionaron los programas de “Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios”, “Fomento al Desarrollo Agrario” y “Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora”, para la implementación del programa S266 “Apoyo a Pequeños Productores”, a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con lo que se solventa lo observado.

4. Monto de los subsidios otorgados

Se comprobó que, en 2015, mediante el Programa de Fomento al Desarrollo Agrario, la SEDATU otorgó 291 apoyos por un monto de 206,449.3 miles de pesos, en beneficio de 84,791 sujetos agrarios, los cuales se distribuyeron en 31 entidades federativas. Para verificar que la SEDATU acreditó en los dictámenes del expediente que la distribución del presupuesto de los proyectos apoyados por el Pp F002 se ajustó a los criterios y montos máximos señalados en los Lineamientos de Operación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario, de un universo de 291 proyectos ejecutados y concluidos, ^{11/} la Auditoría Superior de la Federación determinó una muestra estadística de 166 proyectos con el método aleatorio ^{12/} simple con un nivel de confianza de 95.0% y margen de error de 5.0%.

Se analizaron los dictámenes de viabilidad de los 166 proyectos que contienen la distribución de los recursos asignados, en los que se identificó que se otorgaron 119,085.7 miles de pesos, de los cuales el 53.1% (63,242.1 miles de pesos) fue para los 88 proyectos de capacitación y el 46.9% (55,843.6 miles de pesos), para los 78 de fomento organizacional.

Asimismo, se verificó que el 100.0% de los 166 expedientes revisados acreditó en los dictámenes que la distribución del presupuesto se ajustó a los criterios y montos señalados en los Lineamientos de Operación del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario en 2015.

^{10/} No se realizó muestreo estratificado debido a que los requisitos son iguales para los proyectos de capacitación y fomento organizacional.

^{11/} Los proyectos ejecutados y concluidos se refieren a los apoyos otorgados.

^{12/} No se realizó muestreo estratificado debido a que los requisitos son iguales para los proyectos de capacitación y fomento organizacional.

Respecto de los subsidios suministrados para los proyectos de capacitación, se constató que se ajustaron a los montos establecidos en los lineamientos de operación, ya que ningún subsidio excedió los 750.0 como monto máximo ni los 170.0 miles de pesos de hospedaje, así como los 170.0 miles de pesos de alimentación; 110.0 miles de pesos de transporte; 15.0 miles de pesos de renta de equipo audiovisual; 30.0 miles de pesos de renta de salones y auditorios; 10.0 miles de pesos de papelería y consumibles; 30.0 miles de pesos de pago por servicio de logística y organización; 75.0 miles de pesos de honorarios a capacitadores; 90.0 miles de pesos de material didáctico, y 50.0 miles de pesos de material de difusión.

En el caso de los proyectos de fomento organizacional los montos otorgados se ajustaron a las cifras máximas establecidas en los lineamientos de operación, puesto que ningún proyecto superó los 750.0 como monto máximo, ni los 170.0 miles de pesos de hospedaje, así como los 170.0 miles de pesos de alimentación; 110.0 miles de pesos de transporte; 15.0 miles de pesos de renta de equipo audiovisual; 30.0 miles de pesos de renta de salones y auditorios; 15.0 miles de pesos de papelería y consumibles; 30.0 miles de pesos de pago por servicio de logística y organización; 40.0 miles de pesos de honorarios a capacitadores; 100.0 miles de pesos de material didáctico, y 70.0 miles de pesos de material de difusión.

5. Supervisión y seguimiento

En 2015, la SEDATU no acreditó disponer de un programa para la supervisión y seguimiento de los proyectos donde se fijaran objetivos, estrategias, y prioridades se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución. El indicador “Porcentaje de proyectos supervisados” registró un cumplimiento de 99.3%, cifra inferior en 28.9 puntos porcentuales a lo reportado en Cuenta Pública de 128.2%, y en 0.7 puntos porcentuales a la meta programada de 100.0%, lo que significó que la información generada no fue confiable y no permitió la adecuada rendición de cuentas, por lo que se pone en riesgo la toma de decisiones y se dificulta determinar el avance de los objetivos del programa, así como de la atención del problema público.

Con el fin de verificar que, en 2015, la SEDATU contó con la documentación que acreditara la supervisión y seguimiento de los proyectos de capacitación y fomento organizacional realizados por las organizaciones sociales ^{13/} de conformidad con los Lineamientos de Operación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario, de un universo de 291 proyectos ejecutados y concluidos se determinó una muestra de 166 proyectos, mediante el método de muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error de 5.0%; al respecto, se constató que de los 166 expedientes, 162 (97.6%) cumplieron con la documentación que acreditara la supervisión y seguimiento de los proyectos de capacitación y fomento organizacional al contar con la cédula de supervisión y la ficha de capacitación o evento de las actividades realizadas, y 4 (2.4%) no cumplieron con al menos uno de los requisitos revisados.

De los faltantes, se precisó que 4 (2.4%) no contaron con todas las cédulas de supervisión; además, se determinó que la SEDATU no evalúa el impacto de los subsidios en la mejora de

^{13/} Asociaciones Civiles sin fines de lucro.

las actividades productivas, ni si los subsidios incidieron en la formación de asociaciones civiles productivas sostenibles.

De los 162 expedientes que contaron con la cédula de supervisión y la ficha de capacitación o evento de las actividades realizadas, se verificó que 7 contenían actas circunstanciadas, en las que se señalaron que no se llevó a cabo la supervisión, ya que los eventos no se realizaron, debido a que no asistió la totalidad de los integrantes de las organizaciones a los eventos; problemas relacionados con el lugar programado para desarrollar las actividades; sin embargo, la dependencia no proporcionó información acerca del seguimiento de observaciones o de las sanciones emitidas de los documentos mencionados.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la Estructura Programática emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, en la cual se identificó que se fusionaron los programas de “Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios”, “Fomento al Desarrollo Agrario” y “Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora”, para la implementación del programa S266 “Apoyo a Pequeños Productores”, a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), por tal motivo no se emiten las recomendaciones que se derivan de la auditoría sobre la falta del programa de supervisión y seguimiento, así como la diferencia de los registros de la entidad con lo reportado en la Cuenta Pública 2015.

La irregularidad detectada relacionada con la falta de las cédulas de supervisión en este resultado se comunicará al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano con el oficio núm. DGADPP/839/2016, del 21 de diciembre de 2016.

15-0-15100-07-0434-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano considere analizar las causas por las cuales 4 expedientes no presentaron las cédulas de supervisión de las actividades realizadas y con base en los resultados que obtenga, establezca medidas correctivas para que las delegaciones lleven a cabo la supervisión y seguimiento establecido, a efecto de ajustarse al artículo 13, fracción VI, párrafos primero, segundo y tercero, de los Lineamientos de Operación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario 2015, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados y las medidas que adoptará.

6. Cobertura

Con la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario F002 “Fomento al Desarrollo Agrario”, se verificó que la dependencia no estableció un indicador para evaluar la cobertura del programa, en el ámbito nacional, en los núcleos agrarios donde operó; asimismo, se verificó que, en el ámbito nacional, mediante el Programa de Fomento al Desarrollo durante 2015, la SEDATU otorgó subsidios a 290 Asociaciones Civiles Mexicanas, lo que representó una cobertura del 1.7% de las 16,609 registradas en el Sistema de Información del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

En relación con la población objetivo, la dependencia señaló que no cuenta con un registro de las asociaciones civiles legalmente constituidas que realicen actividades de capacitación o eventos de fomento en los núcleos agrarios y el registro del INDESOL no establece una

clasificación de las asociaciones civiles por núcleo agrario. Al respecto, la ASF considera que, de conformidad con la definición del problema, se debe incorporar como población objetivo a los sujetos agrarios que reciben la capacitación y participan en los eventos de fomento organizacional.

Se determinó que, en el ámbito nacional, mediante el Programa de Fomento al Desarrollo Agrario durante 2015, la SEDATU otorgó subsidios a 290 Asociaciones Civiles Mexicanas que beneficiaron a 84,791 sujetos agrarios, lo que representó una cobertura del 1.7% de los 4,962,149 sujetos registrados en los núcleos agrarios del país. De los 84,791 sujetos agrarios, el 49.5% (41,956) correspondió a sujetos que recibieron apoyos de capacitación y el 50.5% (42,835) a fomento organizacional, sin que la SEDATU acreditara con evidencia documental que los 84,791 sujetos agrarios fueron los beneficiarios de los proyectos de capacitación y fomento organizacional.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la Estructura Programática emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, en la cual se identificó que se fusionaron los programas de “Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios”, “Fomento al Desarrollo Agrario” y “Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora”, para la implementación del programa S266 “Apoyo a Pequeños Productores”, a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con lo que se solventa lo observado.

7. Mejora de las capacidades sujetos de los núcleos agrarios

Con la revisión de la Cuenta Pública 2015, se determinó que la SEDATU no registró una meta para los indicadores “Tasa de variación del índice de capital humano” y “Tasa de variación del Índice de Capital Social de los beneficiarios”, tampoco reportó los resultados correspondientes y no contó con un indicador para monitorear y evaluar los resultados sobre la formación de asociaciones sociales y productivas sostenibles en los núcleos agrarios.

Se verificó que la entidad fiscalizada no contó con la información para medir que debido a los eventos de capacitación y el fomento organizacional realizados mediante el programa F002, los sujetos agrarios se organizaron y capacitaron para formar asociaciones sociales y productivas sostenibles en los núcleos agrarios.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la Estructura Programática emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, en la cual se identificó que se fusionaron los programas de “Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios”, “Fomento al Desarrollo Agrario” y “Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora”, para la implementación del programa S266 “Apoyo a Pequeños Productores”, a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con lo que se solventa lo observado.

8. Gastos de operación del programa

Se constató que el presupuesto reportado como ejercido en la Cuenta Pública 2015 se correspondió con lo registrado por la entidad fiscalizada en la Conciliación Presupuestal-Financiera del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015, el cual ascendió a 218,340.1 miles de

pesos, monto inferior en 2.7% (5,969.9 miles de pesos) al presupuesto original autorizado de 224,310.0 miles de pesos, debido a la aplicación de reducciones líquidas por un monto de 5,969.8 miles de pesos.

Se verificó que de los 218,340.1 miles de pesos ejercidos en el Pp F002, el 94.5% (206,342.8 miles de pesos) se destinó a gasto sustantivo, y el 5.5% (11,997.3 miles de pesos) a gasto operativo. Asimismo, se detectó que los 206,342.8 miles de pesos reportados en la Cuenta Pública 2015 como gasto sustantivo fueron inferiores en 0.1% (106.5 miles de pesos) a los 206,449.3 miles de pesos referidos en la base de datos de los 291 subsidios otorgados.

Al respecto, la SEDATU proporcionó copia de los reportes con número de folio 194 y 916 de los reintegros del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), en los que se verificó que con fechas 20 de agosto de 2015 y 9 de febrero de 2016 se reintegró a la TESOFE un monto de 106.5 miles de pesos.

9. Comprobación de los recursos otorgados

En 2015, la SEDATU otorgó 291 apoyos, de los cuales 156 (53.6%) fueron para capacitación y 135 (46.4%) para fomento organizacional. Para verificar que en 2015 la SEDATU contó con la documentación que acreditara que las organizaciones sociales ejecutaron los proyectos de capacitación y fomento organizacional de conformidad con los Lineamientos de Operación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario, de un universo de 291 proyectos ejecutados y concluidos,^{14/} la Auditoría Superior de la Federación determinó una muestra estadística de 166 proyectos con el método aleatorio^{15/} simple con un nivel de confianza de 95.0% y margen de error de 5.0%.

Con la revisión de los expedientes de las organizaciones a las que se les otorgó un apoyo, se evidenció que de los 166 expedientes de proyectos seleccionados mediante una muestra, el 94.0% (156) cumplió con la documentación que acredita su ejecución al contar con la lista de asistencia, los comprobantes fiscales de la adquisición de los servicios que se requirieron, y con los montos autorizados, el 6.0% (10) no acreditó al menos uno de los requisitos.

Con la revisión de los comprobantes fiscales, se detectó que 8 (4.8%) de los 166 expedientes tuvieron diferencias por 3,363.2 miles de pesos respecto de los 5,951.7 miles de pesos autorizados en las actas de entrega-recepción, ya que únicamente comprobaron 2,588.5 miles de pesos; además, la SEDATU no proporcionó las explicaciones de la diferencia detectada por 3,363.2 miles de pesos, ni la acreditó con la documentación respectiva.

La entidad fiscalizada presentó la denuncia correspondiente ante la Procuraduría General de la República de dos expedientes que no acreditaron los comprobantes fiscales del monto autorizado.

^{14/} Los proyectos ejecutados y concluidos se refieren a los apoyos otorgados.

^{15/} No se realizó muestreo estratificado debido a que los requisitos son iguales para los proyectos de capacitación y fomento organizacional.

Las irregularidades detectadas en este resultado se comunicaron al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano con el oficio núm. DGADPP/840/2016, del 21 de diciembre de 2016.

15-0-15100-07-0434-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano considere analizar las causas por las cuales el 6.0% (10) de los 166 expedientes determinados en la muestra no presentó las listas de asistencia, comprobantes fiscales del proyecto, o ambos documentos, y que 8 (4.8%) de los 166 expedientes tuvieron diferencias por 3,363.2 miles de pesos respecto de los 5,951.7 miles de pesos autorizados en las actas de entrega-recepción, ya que únicamente comprobaron 2,588.5 miles de pesos y, con base en los resultados que obtenga, implemente las medidas necesarias para que se remitan a la instancia jurídica los expedientes de los subsidios que no realizaron la comprobación de los recursos otorgados, a efecto de ajustarse al artículo 16, párrafo segundo, incisos a) y c), de los Lineamientos de Operación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario 2015, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados y las medidas que adoptará.

10. Matriz de Indicadores para Resultados

En 2015, la SEDATU contó con la MIR del Programa presupuestario F002, en la que se estableció la alineación del objetivo de fin con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la planeación de mediano y largo plazos. Asimismo, se incluyó el objetivo 5 “fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad” del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.

Conforme al Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (Tipología general), la modalidad del Pp es la F “promoción y fomento” que se define como “actividades destinadas a la promoción y fomento de los sectores social y económico”. Se identificó que la actuación del programa se orientó a otorgar subsidios a fin de contribuir a que los sujetos agrarios se organicen y capaciten para formar asociaciones sociales y productivas sostenibles en los núcleos agrarios, por lo que la Auditoría Superior de la Federación considera que su clasificación debería ser S “Sujetos de Operación” que se define como “subsidios: sector social y privado o entidades federativas y municipios”.

La SEDATU precisó que el problema que busca atender es que la población rural de los núcleos agrarios vive desorganizada y ausente de conocimientos que les permitan mejorar sus actividades; sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación determinó que existen deficiencias en la composición del árbol, debido a que no permite cuantificar adecuadamente a la población objetivo; además, el término “actividades” es ambiguo por lo que se desconoce qué es lo que pretender mejorar.

Los indicadores y objetivos incluidos en la MIR del Pp F002 fueron deficientes para evaluar la contribución del programa en la atención de la problemática identificada en la planeación nacional y sectorial. En cuanto a la lógica vertical se determinó que no es de utilidad para identificar el funcionamiento del programa, ya que los objetivos de actividad, componente, propósito y fin no guardan relación entre sí y tampoco miden la contribución para fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios, pero en el nivel de actividad son insuficientes al no

definir un objetivo relacionado para medir el incremento del capital social y humano, así como las solicitudes que fueron aprobadas por el comité para el otorgamiento de subsidios; referente al diseño de la lógica horizontal se determinó que los métodos de cálculo de los indicadores de Fin, Propósito y de Componente no son adecuados para medir los objetivos de contribuir a fomentar los grupos agrarios; la formación de organizaciones sociales y productivas sostenibles, así como de los apoyos aprobados para proyectos de fomento organizacional, para indígenas y mujeres.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la Estructura Programática emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, en la cual se identificó que se fusionaron los programas de “Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios”, “Fomento al Desarrollo Agrario” y “Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora”, para la implementación del programa S266 “Apoyo a Pequeños Productores”, a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con lo que se solventa lo observado.

11. Control Interno

Con la revisión y análisis de la información proporcionada, en relación con el Cuestionario de Control Interno, se constató que, en 2015, la SEDATU implementó acciones para la seguridad razonable de sus logros y objetivos de acuerdo con los componentes del Sistema de Control Interno COSO respecto de las actividades de control interno, y la mejora continua; sin embargo, se identificó que la dependencia no dispuso de evidencia que acreditara la capacitación de su personal, a fin de disminuir los riesgos en el proceso, por lo que no cuenta con mecanismos para evaluar el grado de compromiso institucional en la sensibilización de la cultura de autocontrol y administración de riesgos al interior de la secretaría.

Se verificó que la SEDATU no contó con el Mapa de Riesgos Institucional, Matriz de riesgos, ni con el reporte anual del comportamiento de los riesgos; además, no presentó evidencia de cómo se atienden los riesgos de corrupción, abusos y fraudes potenciales, por lo que se considera que no realizó la administración de riesgos en las etapas mínimas del proceso.

Asimismo, se constató que la SEDATU, para la difusión y promoción del programa, no consideró que debido a las condiciones de precariedad de los núcleos agrarios, éstos pudieron no tener acceso a internet, ni contó con información para evaluar los resultados de 2015 de dos indicadores; asimismo, se determinó que los resultados de los indicadores tuvieron diferencias con lo reportado en la Cuenta Pública y no acreditó las causas de las variaciones; respecto de la supervisión, se detectaron inconsistencias en 7 expedientes por factores como la no asistencia de la totalidad de los integrantes de las organizaciones a los eventos, problemas relacionados con el lugar en donde se llevaron a cabo las actividades y la no realización de los eventos, por lo que no fue posible llevar a cabo la supervisión, sin que la dependencia proporcionara las explicaciones pertinentes.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la Estructura Programática emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, en la cual se identificó que se fusionaron los programas de “Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios”, “Fomento al Desarrollo Agrario” y “Apoyo para la Productividad de la Mujer

Emprendedora”, para la implementación del programa S266 “Apoyo a Pequeños Productores”, a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con lo que se solventa lo observado.

12. Rendición de cuentas

Con la revisión del PEF 2015 y su exposición de motivos, se identificó que el problema público que pretende atender el programa presupuestario F002 “Fomento al Desarrollo Agrario” es la escasa organización y capacitación de los individuos para formar asociaciones sociales y productivas sostenibles en los núcleos agrarios, para lo que se programó un presupuesto de 224,310.0 miles de pesos, y se ejercieron 218,340.1 miles de pesos, cifra menor en 2.7% (5,969.9 miles de pesos), por lo que se determinó que lo reportado en Cuenta Pública es consistente con lo establecido en el PEF.

Con la revisión de los indicadores de Resultados de la Cuenta Pública 2015, se constató que la SEDATU rindió cuentas de siete indicadores establecidos en su Matriz de Indicadores para Resultados; los resultados de los tres indicadores restantes reportados en la Cuenta Pública 2015, no se correspondieron con los registros de la entidad fiscalizada, lo que significó que la información generada no fue confiable y no permitió la adecuada rendición de cuentas, por lo que se pone en riesgo la toma de decisiones y se dificulta determinar el avance de los objetivos del programa, así como de la atención del problema público.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la Estructura Programática emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, en la cual se identificó que se fusionaron los programas de “Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios”, “Fomento al Desarrollo Agrario” y “Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora”, para la implementación del programa S266 “Apoyo a Pequeños Productores”, a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con lo que se solventa lo observado.

Consecuencias Sociales

En 2015, por medio del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario, la SEDATU otorgó 291 subsidios, con un monto de 206,449.3 miles de pesos, los cuales permitieron beneficiar a 84,791 sujetos agrarios que significaron una cobertura del 1.7% de los 4,962,149 sujetos registrados en los núcleos agrarios, y las 290 asociaciones civiles mexicanas el 1.7% de las 16,609 registradas por el INDESOL y consideradas como población potencial; sin embargo, no se presentó evidencia de sus resultados en el incremento o fortalecimiento del capital humano y social, ni en la formación de asociaciones sociales y productivas sostenibles en los núcleos agrarios.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 10 observación(es), de la(s) cual(es) 8 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.

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 dictamen se emite el 23 de diciembre de 2016, 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 alcance y el objetivo de fiscalizar el otorgamiento de apoyos para contribuir a la capacitación productiva y de fomento organizacional que permitan mejorar el capital social. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En los diagnósticos del Gobierno Federal, en materia de núcleos agrarios, se planteó como problemática que éstos continúan sin poder desarrollarse, debido a las dificultades para promover el relevo generacional entre los ejidatarios de edad avanzada y los jóvenes, y en el árbol del problema del programa presupuestario F002 “Programa de Fomento al Desarrollo Agrario” para el ejercicio 2015 se señaló que el problema que pretende atender es que la población rural de los núcleos agrarios vive desorganizada y ausente de conocimientos que les permitan mejorar sus actividades.

Para atender esa problemática, en 2004, se implementó el programa presupuestario F002, mediante el cual se otorgan subsidios a las asociaciones civiles mexicanas para realizar proyectos de capacitación y fomento organizacional, a fin de que los sujetos agrarios se organicen y capaciten para formar asociaciones sociales y productivas sostenibles y contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios. En el programa, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) erogó el 97.3% (218,340.1 miles de pesos) de los 224,310.0 miles de pesos aprobados en el PEF.

Los resultados de auditoría mostraron que en 2015, en el diseño de los lineamientos de operación del programa presupuestario F002, la SEDATU no cuantificó a la población objetivo y no incorporó a los sujetos agrarios que son los últimos beneficiarios del programa, debido a que existieron deficiencias en la composición del árbol del problema; no incluyó algún mecanismo de fuentes alternativas de ingreso, ni especificó los mecanismos de coordinación con las dependencias, entidades o niveles de gobierno para identificar los posibles casos de duplicación de apoyo, así como la frecuencia con que deben emitirse los informes para reportar el avance del ejercicio de los recursos.

En 2015, mediante el programa presupuestario F002, la SEDATU otorgó a 290 asociaciones civiles mexicanas 291 subsidios, para realizar el mismo número de proyectos, por un monto de 206,449.3 miles de pesos, sin que se haya establecido una meta para ello. De los subsidios otorgados, el 53.6% (156) fue para el componente de capacitación y el 46.4% (135), para el fomento organizacional, con ellos se benefició a 84,791 sujetos agrarios, de los cuales el 49.5% (41,956) correspondió a capacitación y el 50.5% (42,835), a fomento organizacional, sin que la SEDATU lo acreditara con evidencia documental.

Con una muestra de 166 expedientes de los 291 proyectos concluidos, se verificó que se otorgaron 119,085.7 miles de pesos, de los cuales el 53.1% (63,242.1 miles de pesos) se aplicó

en 88 proyectos de capacitación y el 46.9% (55,843.6 miles de pesos), en 78 proyectos de fomento organizacional.

En el proceso de operación, mediante una muestra aleatoria simple de 166 proyectos, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error de 5.0%, se constató que 4 (2.4%) carecieron de las cédulas de supervisión; 10 (6.0%) no contenían al menos uno de los requisitos (las listas de asistencia, comprobantes fiscales del proyecto, ni los montos autorizados); 8 (4.8%) tuvieron diferencias en la comprobación de los subsidios por 3,363.2 miles de pesos respecto de los 5,951.7 miles de pesos autorizados en las actas de entrega-recepción; la entidad fiscalizada presentó la denuncia correspondiente ante la Procuraduría General de la República de dos expedientes que no acreditaron los comprobantes fiscales del monto autorizado.

Las 290 asociaciones civiles mexicanas beneficiadas significaron una cobertura del 1.7% de las 16,609 registradas por el INDESOL y consideradas como población potencial; asimismo, los 84,791 sujetos agrarios representaron el 1.7% de los 4,962,149 sujetos registrados en los núcleos agrarios del país, lo que significó una cobertura marginal.

Respecto de la atención del problema, de la contribución al incremento o fortalecimiento del capital humano y social en los núcleos agrarios y de la formación de asociaciones sociales y productivas sostenibles en los núcleos agrarios, la entidad fiscalizada careció de información para medir los resultados del programa.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, el “Programa de Fomento al Desarrollo Agrario” careció de información para acreditar que atendió el problema relacionado con la desorganización de los núcleos agrarios y su falta de conocimiento para mejorar sus actividades, ya que no hay evidencia de sus resultados en el incremento o fortalecimiento del capital humano y social, ni en la formación de asociaciones sociales y productivas sostenibles en los núcleos agrarios; y en su gestión se mostró problemas en el diseño del programa y la operación. El programa no cuantificó a su población objetivo y la cobertura respecto de la potencial fue marginal, ya que atendió al 1.7 % de las 16,609 asociaciones civiles mexicanas para realizar 291 proyectos de capacitación y fomento organizacional, lo que limita que la población de los núcleos agrarios mejore sus capacidades. A 12 años de operación del programa, con un monto de 4,342,746.5 miles de pesos a precios constantes aplicados desde su creación, no se acreditó el beneficio del uso de los recursos públicos.

Para 2016, el programa presupuestario se eliminó de la estructura programática de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para reestructurarse a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación como parte del programa presupuestario S266 “Apoyo a Pequeños Productores”, en el que se integró el componente “Arráigate”, para que ahora se otorguen apoyos a jóvenes rurales y repatriados a sus comunidades de origen de 18 a 39 años de edad, con el fin de que se capaciten e implementen proyectos productivos.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar que el diseño de los Lineamientos de Operación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario para el ejercicio fiscal 2015 contó con los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.
2. Verificar que la SEDATU difundió el Pp F002 en los núcleos donde se concentra la población objetivo susceptible de ser apoyada en 2015.
3. Verificar que, en 2015, la SEDATU atendió las solicitudes recibidas que cumplieron con los requisitos.
4. Verificar que los beneficiarios del programa en 2015 cumplieron con los requisitos de aprobación.
5. Examinar que los montos de los subsidios otorgados en 2015 por la SEDATU mediante el programa se correspondieron con los valores máximos.
6. Analizar que, en 2015, la SEDATU cumplió con las metas establecidas en el programa de seguimiento y supervisión del programa F002.
7. Determinar la cobertura de los subsidios otorgados mediante el Pp F002 en 2015 en relación con la población potencial y objetivo.
8. Verificar que las acciones realizadas por la SEDATU en 2015 mediante el Pp F002 contribuyeron al desarrollo del capital social y humano en los núcleos agrarios.
9. Comprobar que en 2015 la SEDATU realizó el ejercicio de los recursos por el programa presupuestario F002 con criterios de economía, eficacia y eficiencia.
10. Verificar que la SEDATU en 2015 comprobó la aplicación de los recursos otorgados a la población beneficiada.
11. Verificar que los objetivos e indicadores definidos en la Matriz de Indicadores para Resultados del ejercicio 2015 del Pp F002 Programa de Fomento al Desarrollo Agrario permiten evaluar el logro de sus objetivos y su contribución a la solución del problema que le dio origen.
12. Evaluar que en 2015 el Sistema de Control Interno implementado por SEDATU para el aseguramiento de la correcta aplicación de los subsidios del Pp F002 cumplió con las normas generales de control interno, a efecto de permitir una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas.
13. Verificar que en la Cuenta Pública de 2015 se reportó la información que permite evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp F002.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural de la Subsecretaría de Desarrollo Agrario.

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. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Artículos 13, fracción VI, párrafos primero, segundo y tercero, y 16, párrafo segundo, incisos a) y c), de los Lineamientos de Operación del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario 2015.

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.