

Secretaría de Desarrollo Social

Programa 3x1 para Migrantes

Auditoría de Desempeño: 16-0-20100-07-0262

262-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el Programa 3X1 para Migrantes para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprendió el análisis de los resultados de 2016 del Programa 3x1 para Migrantes, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y se utilizó como referencia el periodo 2010-2015, en los casos en que la entidad dispuso de la información, e incluyó la valoración del diseño del programa; la coordinación con otros programas del Gobierno Federal, con los gobiernos estatales y municipales, y con la Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante el Instituto de Mexicanos en el Exterior; la atención a las solicitudes de los migrantes para cofinanciar proyectos de infraestructura social, servicios comunitarios, educativos y productivos; la selección de los proyectos; la suscripción del instrumento jurídico y la ministración de recursos para la ejecución del proyecto; el seguimiento a la ejecución y conclusión de los proyectos; el fortalecimiento de la participación social de los migrantes organizados y su contribución en el desarrollo de sus localidades de origen; la economía en el ejercicio de los recursos, y el cumplimiento de los criterios para el otorgamiento de los subsidios; el Sistema de Evaluación del Desempeño; los mecanismos de control interno, y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Programa 3x1 para Migrantes.

Antecedentes

La principal manifestación económica de la migración se encuentra en las remesas, siendo las colectivas, también llamadas solidarias, el conjunto de donaciones que son posibles gracias al interés de las organizaciones de migrantes mexicanos (constituidos en federaciones o

clubes)^{1/} para patrocinar proyectos de desarrollo social y económico, mediante obras comunitarias en sus localidades de origen.

Las transferencias de los recursos de esas inversiones son distintas de las remesas familiares, porque pueden fortalecerse o complementarse con la concurrencia de recursos gubernamentales, al posibilitar la puesta en práctica de nuevos esquemas o modelos de proyectos productivos en zonas con diversos grados de desarrollo y dotación de recursos.^{2/}

Las remesas colectivas son consecuencia de que México es uno de los países con mayor flujo de migrantes en el mundo, los cuales se dirigen principalmente a los Estados Unidos de América (E.U.A.), en donde, a 2016, residían 11.7 millones de personas nacidas en México (el 28.2% del total de personas migrantes y el 3.9% de su población total).^{3/}

En la década de los setenta se juntaron fondos concurrentes de presidencias municipales y recursos de migrantes, bajo el esquema “Uno por Uno”, que operó durante dos décadas de manera informal, reuniendo fondos de algunas presidencias municipales y las remesas colectivas de los migrantes para realizar obras comunitarias.^{4/}

Si bien las organizaciones de migrantes surgieron a mediados del siglo XX, fue en la década de los ochenta cuando se consolidó un mayor interés por sus prácticas y proyectos binacionales, ya que en esos años se ubican los orígenes de los programas de remesas colectivas orientadas a la inversión en infraestructura social y productiva, con la organización de zacatecanos que radicaban en Los Ángeles, California, en E.U.A. (denominado posteriormente “Cero por Uno”), los cuales canalizaban apoyos solidarios a migrantes enfermos, afectados por accidentes, o fallecidos que requerían ser trasladados a su lugar de origen.^{5/}

Asimismo, la inversión de remesas colectivas tiene como antecedente el “Acuerdo para la promoción de comités mixtos para la ejecución de obras y servicios públicos con la participación de guerrerenses que, permanentemente o temporalmente, residen en el exterior”, el cual se suscribió en 1991, para articular la participación de los grupos guerrerenses radicados en E.U.A., mediante el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), a fin de que comunidades de alta marginación y pobreza recibieran fondos federales para realizar obras de infraestructura básica en su comunidad, con el requisito de que contribuyera con el 50.0% del costo o con la mano obra.^{6/}

^{1/} Las **Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes 2016** señalan indistintamente “clubes” y “organizaciones” de migrantes, y los define como la agrupación de, al menos, diez personas mayores de 18 años, en su mayoría de origen mexicano, con intereses comunes, radicadas en el extranjero, que realizan actividades en favor de sus comunidades de origen en México. La ASF utiliza el término “clubes” a lo largo del presente informe.

^{2/} *Ibíd*em, pp. 7, 10 y 11.

^{3/} Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME), **Estadísticas de Mexicanos en el Mundo, 2016**. Consultado en www.ime.gob.mx/gob/estadísticas2016, el 3 de julio de 2017.

^{4/} *Op. cit.* p. 13.

^{5/} *ibíd*em, pp. 12 y 13.

^{6/} **La participación de los migrantes en el desarrollo de sus comunidades de origen, Diagnóstico de la situación social atendida por el Programa 3x1 para migrantes**. SEDESOL, 2009, p. 27.

En 1999, se implementó el mecanismo “2x1”, mediante el cual los gobiernos federal y estatales aportaban un peso cada uno, por cada peso que invertían los migrantes.^{7/}

En el PND 2001-2006, el Gobierno Federal se propuso hacer valer las decisiones soberanas en materia de flujos y movimientos migratorios, y brindar y exigir trato digno a los connacionales que viajan o residen en el extranjero, lo cual sustenta la decisión de formular e instrumentar estrategias gubernamentales, a fin de reconocer y valorar las aportaciones y contribuciones que los migrantes hacen, tanto en las sociedades de destino como en las de origen.^{8/} En congruencia, en 2002, el mecanismo “2x1” fue sustituido por el programa federal “Iniciativa Ciudadana Tres por Uno”, dependiente de la SEDESOL.^{9/}

El programa es referido como “el único instrumento de planeación del Gobierno Federal que tiene su origen en la sociedad civil organizada”, aunque se trate de clubes y asociaciones de mexicanos residentes en el extranjero. El Programa 3x1 para Migrantes es ubicado como “un referente internacional que incide en diversos aspectos: primero, propicia la organización de los mexicanos migrantes, estableciendo puentes entre las comunidades de origen y de destino; segundo, busca maximizar los recursos económicos que envían los migrantes organizados para la realización de obras de beneficio colectivo y, finalmente, permite ejercer un nuevo tipo de presión sobre los distintos niveles de gobierno para que transparenten el uso de recursos públicos, rindan cuentas y acepten la supervisión comunitaria en la realización de obras”.^{10/}

En el PND 2007-2012, se dio prioridad a las comunidades indígenas, ya que se propuso diseñar y poner en marcha nuevos mecanismos para que las remesas que envían los migrantes indígenas a sus familias puedan aprovecharse para impulsar proyectos productivos y de infraestructura en sus comunidades”.^{11/}

Asimismo, en el PND 2013-2018, se estableció el objetivo de “transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente”, en la que el Gobierno Federal planteó desarrollar esquemas de desarrollo comunitario, mediante procesos de participación social.^{12/}

En 2016, el programa 3x1 funcionó con las aportaciones de clubes de migrantes radicados en el extranjero, del Gobierno Federal (por medio de la SEDESOL), y de los gobiernos estatales y municipales, con la posibilidad de invertir en cuatro tipos de proyectos: de infraestructura social, de servicios comunitarios, educativos, y productivos, con lo que se pretendió contribuir a fortalecer la participación social, tanto de los migrantes como de los beneficiarios de los proyectos en sus comunidades de origen, y atender un asunto de interés público, consistente

^{7/} op. cit. pp. 13 y 14.

^{8/} **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, Diario Oficial del 30 de mayo de 2001.

^{9/} **Diagnóstico del Programa 3x1 para Migrantes**. Septiembre 2014, p. 13.

^{10/} Rafael Fernández de Castro et al., “**El programa 3x1 para Migrantes, ¿primera política transnacional en México?**”, México, 2006, citado en “El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria”, José de Jesús González Rodríguez; Centro de Estudios Sociales y de la Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados, México, 2011, pp. 8 y 9.

^{11/} **Plan Nacional de Desarrollo 2017-2012**, Diario Oficial del 31 de mayo de 2017.

^{12/} **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**, Diario Oficial del 20 de mayo de 2013.

en fortalecer la participación social de los migrantes, e impulsar el desarrollo de sus comunidades de origen.

Resultados

1. Diseño Del Programa 3x1 Para Migrantes

Con base en el análisis de los diagnósticos incluidos en los documentos programáticos de mediano plazo, la ASF identificó que el Programa 3x1 para Migrantes responde a una necesidad o asunto de interés público, referente a fortalecer la participación social de los migrantes, e impulsar el desarrollo de sus comunidades de origen, mediante proyectos de infraestructura social, servicios comunitarios, educativos y productivos, lo cual no es un fenómeno problemático, toda vez que no representa una situación no deseada que dificulta la consecución de un objetivo gubernamental, sino una función inherente a su actividad.

Los componentes normativo, programático-presupuestal, institucional-organizacional, metodológico y de evaluación del Programa 3x1 para Migrantes fueron congruentes entre sí, con el asunto de interés público y con la definición del objetivo del programa, excepto por las consideraciones siguientes:

- En el diseño normativo, la SEDESOL no especificó una estrategia de coordinación interinstitucional, en la que estableciera con qué programas del Gobierno Federal y con cuáles gobiernos estatales y municipales se coordinaría para garantizar que el programa no se contrapusiera, afectara o presentara duplicidades; potenciar el efecto de los recursos; fortalecer la cobertura del programa; detonar la complementariedad, y reducir los gastos administrativos.^{13/}
- El diseño metodológico^{14/} del programa inhibe la participación de los migrantes, debido a que los lineamientos no incluyeron opciones para aquellos que pretendan participar de manera individual y no pertenezcan a algún club de migrantes, lo que se contrapone con el diseño normativo, que señala que la política de desarrollo social se sujetará al principio de participación social, entendido como el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la ejecución de los programas de desarrollo social.

En el caso de los proyectos educativos, las reglas de operación no establecen la proporción de los recursos con que deben participar los clubes de migrantes y los tres órdenes de gobierno.

- El programa posibilita que la mezcla de recursos para financiar los proyectos no sea un mecanismo donde aporten, en partes iguales, los clubes de migrantes y los gobiernos federal, estatales y municipales (3x1), y acepta que la participación corra a cargo de la Federación y de los clubes de migrantes, como en el caso de los proyectos productivos. Debido a la capacidad de la SEDESOL, de gestionar este mecanismo de participación social de vinculación con diversos ejecutores y a la voluntad de los migrantes de participar en el

^{13/} La recomendación vinculada con esta observación se establece en el resultado núm. 2 del presente informe.

^{14/} El diseño metodológico se refiere a la relación, entre cada una de las etapas, de la intervención del gobierno para resolver un problema o asunto de interés público. Es la descripción de cómo se va a realizar la intervención, de los pasos por seguir en cada fase para cumplir con los objetivos y metas.

desarrollo comunitario de sus localidades de origen, así como de las limitaciones que tiene la dependencia para potencializar la oferta de la totalidad de proyectos de los migrantes, se considera viable implementar un mecanismo en el que los migrantes aporten los recursos, y la secretaría gestione que se concreten los proyectos.

Los diseños normativo, metodológico y de evaluación del programa carecieron de criterios para definir las características que deben cumplir las comunidades para considerarse desarrolladas, y en cuáles de esos criterios incide el programa; así como los parámetros para su medición, lo que no permite valorar en qué medida, mediante los proyectos apoyados, el programa impulsa el desarrollo comunitario de las localidades beneficiarias.^{15/}

16-0-20100-07-0262-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas de las inconsistencias en el diseño del Programa 3x1 para Migrantes en 2016, referentes a que el diseño metodológico del programa inhibe la participación de los migrantes, debido a que los lineamientos establecidos no consideran opciones con objeto de que los migrantes que pretendan participar, de manera individual, y no pertenezcan a algún club de migrantes, puedan hacerlo, y a que, en el caso de los proyectos educativos, las reglas de operación del programa no establecen la proporción de los recursos con que deben participar los clubes de migrantes y los tres órdenes de gobierno y, con base en ello, analice la factibilidad de modificar las reglas de operación, a fin de propiciar un diseño acorde al objetivo de fortalecer la participación social e impulsar el desarrollo comunitario, en términos de los artículo 3 de la Ley de Planeación, y 77, último párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, del numeral 4.3.2, inciso r, de los Lineamientos de Operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano, y de lo que establezcan las reglas de operación del Programa 3x1 para Migrantes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que el diseño del Programa 3x1 para Migrantes, en 2016, no incluyó la posibilidad de la operación de proyectos con el 100.0% de aportaciones de los migrantes para llevar a cabo la totalidad de sus iniciativas y, con base en ello, analice la factibilidad de rediseñar el programa, a fin de implementar esquemas en los que la dependencia tenga la capacidad de potencializar la oferta de la totalidad de proyectos de los migrantes, a fin de fortalecer la participación social, e impulsar el desarrollo comunitario, en términos del artículo 77, último párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; del numeral 4.3.2, inciso r, de los Lineamientos de Operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano, y de lo que establezcan las reglas de operación del Programa 3x1 para Migrantes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

^{15/} La recomendación vinculada con esta observación se establece en el resultado núm. 10 del presente informe.

2. *Coordinación Interinstitucional*

En 2016, en el marco del Programa 3x1 para Migrantes, la SEDESOL estableció mecanismos de coordinación con el Programa de Empleo Temporal en Querétaro, a fin de asegurar que los proyectos aprobados por el Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM) no se duplicaran con las estrategias de dicho programa, y con los gobiernos de 4 (Estado de México, Hidalgo, Michoacán y Yucatán) de las 32 entidades federativas, para adoptar un esquema de aportación complementaria de recursos para la ejecución del Programa 3x1 para Migrantes en 2016; sin embargo, la dependencia no acreditó una estrategia de coordinación interinstitucional, en la que estableciera con qué programas del Gobierno Federal y con cuáles gobiernos estatales y municipales se coordinaría para garantizar que el programa no se contrapusiera, afectara o presentara duplicidades; así como para potenciar el efecto de los recursos; fortalecer la cobertura del programa; detonar la complementariedad, y reducir los gastos administrativos.

Asimismo, la SEDESOL no acreditó la vigencia, para 2016, de acuerdos de coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio del Instituto de Mexicanos en el Exterior, a fin de identificar y contactar los clubes de migrantes, para difundir y promover el programa y fortalecer la participación social y el desarrollo comunitario.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó el proyecto de “Acuerdo de coordinación con la SRE”, que tiene por objeto “establecer las acciones que emprenderán la SEDESOL, por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), mediante el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), para fortalecer las actividades de promoción, difusión, capacitación y registro de Clubes u Organizaciones de Migrantes que se realicen en el marco del P3x1M”, con lo que se solventa lo observado.

16-0-20100-07-0262-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no estableció una estrategia de coordinación interinstitucional en 2016, en el marco del Programa 3x1 para Migrantes y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de garantizar que la intervención del programa no se contraponga, afecte o presente duplicidades con otros programas del Gobierno Federal, estatales o municipales; así como para potenciar sus resultados; fortalecer su cobertura; detonar la complementariedad, y reducir gastos administrativos, en los términos que establezcan las reglas de operación del Programa 3x1 para Migrantes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. *Promoción Y Difusión Del Programa*

Para la difusión del P3x1M, la SEDESOL informó que, en 2016, llevó a cabo 262 talleres o encuentros, el 89.1% de los 294 eventos programados, debido a la reducción del presupuesto del programa para 2016; sin embargo, no acreditó la realización de los 262 talleres reportados, ni los criterios para la programación de la meta.

Asimismo, la SEDESOL no acreditó que, en 2016, la Unidad de Microrregiones y las delegaciones en las entidades federativas contaron con un programa para promover y difundir el P3x1M, que informara de las medidas a realizar y las comunidades beneficiadas.

16-0-20100-07-0262-07-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no acreditó la realización de los 262 talleres de difusión del Programa 3x1 para Migrantes en 2016, reportados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de disponer de mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo, que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, en términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no acreditó los criterios para la programación de la meta asociada al indicador "Talleres o encuentros realizados por el programa que incluyen actividades de capacitación y difusión del programa entre los clubes de migrantes y autoridades locales", de realizar 294 talleres o encuentros en 2016 y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos, en términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada..

16-0-20100-07-0262-07-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no acreditó que, en 2016, la Unidad de Microrregiones y sus delegaciones contaron con una estrategia para promover y difundir el Programa 3x1 para Migrantes, que incluyera las medidas a realizar y las comunidades beneficiadas y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar un programa de difusión y promoción en el que se definan objetivos, metas y responsables, a fin de dar a conocer los servicios que ofrece el programa, en los términos que establezcan las reglas de operación del Programa 3x1 para Migrantes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las estrategias emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

4. Atención A Las Solicitudes De Cofinanciamiento.

La SEDESOL reportó en el PASH que, de los 3,263 proyectos del Programa 3x1 para Migrantes recibidos en 2016, el 96.5% (3,149 proyectos) contó con documentación completa, lo que representó un cumplimiento de 134.8%, respecto del 71.6% (2,400 proyectos con documentación completa de 3,350 recibidos) programado; sin embargo, los 3,149 proyectos reportados difieren de la cifra de 3,261 proyectos con documentación completa, contenida en la base de datos "Solicitud de Apoyo 2016". Al respecto, se constató que los proyectos reportados correspondieron a los validados y dictaminados por el COVAM, y no a los ingresados por los clubes de migrantes, lo que denota deficiencias en los mecanismos de

control para identificar el número de proyectos recibidos, cuántos dispusieron de información completa; cuántos fueron rechazados y, de estos últimos, cuántos fueron presentados nuevamente y cumplieron con los criterios y requisitos de participación.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó la mejora realizada al Sistema de Información y Gestión del Programa 3x1 para Migrantes (SIG-P3x1), consistente en la incorporación del apartado “Revisión del expediente técnico”, el cual permitirá identificar el número de proyectos recibidos; los que disponen de información completa; los rechazados y, de estos últimos, los presentados nuevamente, a fin de verificar que cumplan con los criterios y requisitos de participación, con lo que se solventa lo observado.

La SEDESOL, por medio del “Módulo de Recepción” del SIG-P3x1, registró los proyectos presentados para su financiamiento en 2016; les asignó un número de folio en los 5 días hábiles a su recepción, y cumplió los 15 días naturales que los clubes de migrantes tuvieron para completar, en su caso, la documentación faltante; sin embargo, el sistema no dispuso de un módulo o de campos para verificar que los proyectos de la modalidad “servicios de capacitación empresarial” cumplieran con los criterios y requisitos de participación.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las modificaciones al proyecto de reglas de operación del P3x1M para 2018, en el cual eliminó, del numeral 3.3. “Criterios y requisitos de participación”, lo correspondiente a los servicios de capacitación empresarial para proyectos productivos, con lo que se solventa lo observado.

5. Selección De Proyectos Del Programa 3x1 Para Migrantes

La SEDESOL, mediante el COVAM, evaluó y dictaminó 3,149 proyectos presentados por los clubes de migrantes en 2016, lo que representó el 131.2%, respecto de la meta de evaluar y dictaminar 2,400 proyectos; sin embargo, no acreditó los criterios con los que estableció la meta.

Con la revisión del SIG-P3x1 y de la “Cédula de la Evaluación de Proyectos Productivos”, se constató que la SEDESOL verificó que los 3,149 proyectos dictaminados cumplieran con los criterios generales; sin embargo, no dispuso de un mecanismo para verificar los criterios específicos, ni para aplicar los de priorización.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la SEDESOL acreditó que, en 2017, incorporó en el módulo de dictaminación del sistema, el listado de criterios de priorización, como parte de la evaluación y dictaminación de los proyectos, para verificar y garantizar el cumplimiento de esos criterios en cada uno de los proyectos dictaminados, y para asegurar que su aplicación se correspondió con la asignación y aprobación de los recursos, con lo que se solventó lo observado.

De los 3,149 proyectos evaluados y dictaminados por el COVAM, el 95.6% (3,012 proyectos) fue elegible, y el 4.4% (137), no elegible. De los 3,012 proyectos elegibles, los enfocados en el desarrollo de infraestructura social representaron el 51.3% (1,546); los de servicios comunitarios, el 24.5% (737); los productivos, el 16.7% (502), y los educativos, el 7.5% (227).

La SEDESOL no acreditó que la difusión de los resultados obtenidos en la evaluación y dictaminación de los 3,149 proyectos en 2016 se dio dentro de los 15 días hábiles contados a partir de las sesiones del COVAM, ni que dispusiera de mecanismos para realizar dicha difusión.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó la mejora realizada al Sistema de Información y Gestión del Programa 3x1 para Migrantes (SIG-P3x1), consistente en la emisión automática de correos electrónicos una vez firmada el acta de sesión del COVAM, a fin de notificar a los clubes de migrantes el análisis de la evaluación del COVAM, así como su dictamen, con lo que se solventa lo observado.

16-0-20100-07-0262-07-007 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no acreditó los criterios para la programación de la meta asociada al indicador "Proyectos evaluados y dictaminados por el comité de validación y atención a migrantes (COVAM)", de 2016, del Programa 3x1 para Migrantes y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de contar con mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de la operación del programa, en términos del artículo 75, fracción V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-008 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no dispuso de un mecanismo para verificar los criterios específicos de selección de los proyectos apoyados en 2016, mediante el Programa 3x1 para Migrantes y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de contar con mecanismos para asegurar que los proyectos apoyados cumplan con los criterios que establezcan las reglas de operación del programa, en los términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Suscripción Del Instrumento Jurídico Para La Ejecución De Los Proyectos

En la revisión de las actas de sesión del COVAM, la ASF identificó que, de los 3,149 proyectos que cumplieron con los criterios y requisitos de participación, 3,012 (95.6%) resultaron elegibles, de los cuales 2,172 (72.1%) recibieron el subsidio del P3x1M en 2016, y en su totalidad contaron con el convenio de concertación suscrito por los clubes de migrantes, los tres órdenes de gobierno y las instancias ejecutoras, instrumento jurídico mediante el cual se Formaliza La Ejecución De Los Proyectos.

7. Ejecución De Los Proyectos Del Programa 3x1 Para Migrantes

En 2016, mediante el P3x1M, se cofinanciaron 2,172 proyectos con 1,626,592.4 miles de pesos aportados por los tres órdenes de gobierno y los clubes de migrantes; el 31.6% (514,154.5 miles de pesos) correspondió a aportaciones federales; el 19.1% (311,031.8 miles

de pesos), a estatales; el 21.6% (351,560.2 miles), a municipales, y el 27.7% (449,845.9 miles de pesos), a los clubes de migrantes.

Asimismo, del monto total, el 53.5% (871,007.2 miles de pesos) se invirtió en los proyectos de infraestructura social; el 24.2% (394,178.7 miles), de servicios comunitarios; el 14.9% (242,019.0 miles de pesos), productivos, y el 7.4% (119,387.2 miles de pesos), educativos.

La ASF identificó que la SEDESOL, los gobiernos estatales y municipales y los clubes de migrantes invirtieron, en promedio, 748.9 miles de pesos en cada proyecto desarrollado.

La aportación federal por proyecto fue menor que el monto máximo establecido en las RO. El 1.2% (25) de los 2,172 proyectos apoyados superaron los montos máximos establecidos en la normativa, lo cual fue autorizado por el COVAM.

La ASF verificó que, por cada peso invertido por los clubes de migrantes en los proyectos cofinanciados en 2016, los tres órdenes de gobierno aportaron 2.6 pesos, lo que representó un cumplimiento de 92.9%, respecto de la meta programada de 2.8 pesos.

De los 2,172 proyectos apoyados en 2016, en el 53.2% (1,155 proyectos) los recursos aportados por los participantes en el cofinanciamiento se correspondió con la mezcla financiera convenida en la normativa; en el 39.1% (849 proyectos), no se ajustó a lo convenido, situación aprobada por el COVAM, y en el 7.7% (168 proyectos), correspondiente a los proyectos educativos, las reglas de operación no establecieron la mezcla financiera. /

En el 28.9% (628) de los 2,172 proyectos apoyados en 2016, la SEDESOL cofinanció una proporción mayor que la establecida en las reglas de operación, lo cual fue validado por el COVAM, con lo que financió parte de los recursos que deberían aportar los gobiernos estatales y municipales.

Además, en el 14.4% (313) de los casos, los clubes de migrantes rebasaron la proporción señalada en las RO, lo que evidencia su voluntad de participar en el desarrollo de las comunidades de donde son originarios.

8. Seguimiento De Proyectos

El seguimiento a los proyectos apoyados por el P3x1M lo debió realizar la SEDESOL en 2016 con base en los seis instrumentos siguientes: el establecimiento de clubes espejo; la programación y ejecución de visitas de supervisión por la Unidad de Microrregiones (UMR); la supervisión e inspección de los proyectos por las delegaciones; los avances físico-financieros de los proyectos; la integración del cierre del ejercicio, y el acta de entrega-recepción o acta de certificación de acciones.

Respecto de la instalación de los clubes espejo, la SEDESOL reportó en el PASH que, en 2016, propició que se establecieran 1,204 clubes espejo, lo que significó una relación de 2.01 clubes espejo por cada club de migrantes con proyectos de infraestructura social, servicios comunitarios y educativos apoyados (599); dicha proporción representó el 93.1% de la proporción de 2.16 clubes establecida como meta; asimismo, reportó que con los 1,204 clubes espejo que operaron se superó la meta de integrar 1,200 clubes; sin embargo, no acreditó la instalación de los clubes, ni los criterios para la programación de las metas.

En cuanto a la programación y ejecución de visitas de supervisión, la SEDESOL dispuso de la “Metodología de Seguimiento Físico 2016 Programa de 3x1 para Migrantes”, elaborada por la Dirección General de Seguimiento; sin embargo, no acreditó que fuera aplicada para la visita de los 2,167 proyectos apoyados por el programa que fueron reportados como concluidos.

Respecto de la supervisión e inspección de los proyectos por parte de las delegaciones de la SEDESOL, la ASF verificó que 27 (96.4%) de las 28 delegaciones en las que se apoyaron proyectos, dieron seguimiento, por medio de visitas de campo, y que la delegación en Zacatecas no realizó visitas de campo. La dependencia tampoco acreditó el número de proyectos que inspeccionó y supervisó mediante sus delegaciones, ni que cada proyecto se verificara físicamente para confirmar su inicio, el avance en su ejecución y su término, así como los beneficios obtenidos.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó la mejora realizada al Sistema de Información y Gestión del Programa 3x1 para Migrantes (SIG-P3x1), consistente en la incorporación de la sección “Visitas de campo” en el módulo “Seguimiento a proyectos”, en la que se registra la cédula de seguimiento de cada proyecto apoyado, con lo que se solventa lo observado.

En cuanto a los avances físico-financieros de los proyectos apoyados en 2016, la dependencia no acreditó que las instancias ejecutoras los reportaron mensualmente a las delegaciones.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó la mejora realizada al Sistema de Información y Gestión del Programa 3x1 para Migrantes (SIG-P3x1), consistente en la incorporación de la sección “Avance físico financiero” en el módulo “Seguimiento a proyectos”, con la finalidad de monitorear la entrega de los avances físicos financieros mensuales de los proyectos apoyados que deben reportar las instancias ejecutoras a las delegaciones de la SEDESOL, con lo que se solventa lo observado.

En relación con el cierre de ejercicio, la dependencia no acreditó que la Unidad de Microrregiones y las delegaciones en las entidades federativas, con apoyo de las instancias ejecutoras, integraron los cierres del ejercicio 2016 de los programas de desarrollo social y humano, entre ellos, el P3x1M, correspondientes a 21 de las 28 delegaciones en las entidades federativas; asimismo, proporcionó, para el caso de las siete que no lo entregaron,^{16/} los oficios de aviso al Órgano Interno de Control en la SEDESOL; sin embargo, no acreditó que en dichos cierres se considerara a la totalidad de los proyectos apoyados por el programa; que éstos fueran integrados en los cinco días hábiles posteriores al año que se reporta, y que fueran recibidos de manera impresa y en medios electrónicos.

La SEDESOL no acreditó que las instancias ejecutoras remitieron a sus delegaciones las actas de entrega-recepción o actas de certificación de acciones en el plazo establecido, lo que limitó asegurar que las obras y proyectos se concluyeron de conformidad con los beneficiarios.

^{16/} Las siete delegaciones de la SEDESOL que no cumplieron con la integración del Cierre del ejercicio 2016 fueron Chiapas, Chihuahua, Michoacán; Morelos; Nuevo León, Oaxaca y Querétaro.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó la mejora realizada al Sistema de Información y Gestión del Programa 3x1 para Migrantes (SIG-P3x1), consistente en la incorporación de la sección "Acta de entrega-recepción" en el módulo "Seguimiento a proyectos", en el que se registra la información de entrega – recepción correspondiente y el documento digitalizado, con lo que se solventa lo observado.

16-0-20100-07-0262-07-009 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no acreditó la instalación de los 1,204 clubes espejo que reportó para 2016 en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni los criterios para la programación de las metas de constituir 1,200 clubes espejo ese año, lo que representaría una relación de 2.16 clubes espejo, respecto de los clubes de migrantes apoyados y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de disponer de mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo, que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, en términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-010 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no acreditó la implementación de la "Metodología de Seguimiento Físico 2016 Programa de 3x1 para Migrantes", en la cual estableció el plan para la supervisión en campo de los proyectos apoyados en 2016 y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias para verificar que los apoyos otorgados fueron revisados conforme a la normativa, mediante la aplicación de una metodología de seguimiento físico del Programa de 3x1 para Migrantes, a fin de dar seguimiento a las obras, proyectos y acciones en las entidades federativas apoyadas por el programa, en términos de lo que establezcan las reglas de operación del Programa 3x1 para Migrantes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-011 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no acreditó que en los cierres del ejercicio se considerara la totalidad de los proyectos apoyados por el Programa 3x1 para Migrantes en 2016, que éstos fueran integrados en los cinco días hábiles posteriores al año que se reporta, y que se recibieran de manera impresa y en medios electrónicos y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de dar seguimiento a los recursos financieros aprobados y ejercidos y las metas programadas y alcanzadas, así como el gasto de operación asociado, en términos de lo que establezcan las reglas de operación del Programa 3x1 para Migrantes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

9. Participación Social

La SEDESOL reportó que, en 2016, el 56.9% (727) de los 1,277 clubes de migrantes con Toma de Nota^{17/} vigente presentó proyectos para ser apoyados, mediante el P3x1M, con lo que logró un cumplimiento del 73.5%, respecto de apoyar al 77.4% de clubes programados; sin embargo, no acreditó el avance; además, la cifra de 1,277 clubes de migrantes con Toma de Nota reportados en el PASH difiere de la cifra de 1,655 clubes, incluida en su sistema de registro (SIG-P3X1M), sin que la dependencia acreditara las causas de la diferencia, lo que evidenció deficiencias en los mecanismos utilizados para el registro y obtención de información.

El número de clubes de migrantes beneficiados con los apoyos del programa disminuyó en 32.3%, en el periodo 2010-2016, al pasar de 881 a 596; similar al número de proyectos apoyados que, en el mismo periodo, disminuyó en 12.0%, al pasar de 2,469 a 2,172, lo cual denota que el programa no fortaleció la participación social de los migrantes para impulsar el desarrollo comunitario.

La ASF concluyó que, si bien los migrantes mostraron interés en conformar remesas colectivas para participar en el desarrollo de sus comunidades de origen, ya que el número de clubes interesados en participar en el P3x1M se incrementó en 1.0% en promedio anual en el periodo 2010-2016, la SEDESOL no logró incrementar la participación social, lo cual se sustenta en lo siguiente:

- En 2016, los clubes de migrantes pusieron a consideración de la SEDESOL 3,261 proyectos con documentación completa para valorar su ejecución y recibir cofinanciamiento, de los cuales la dependencia financió el 66.6% (2,172 proyectos). El monto con el cual estuvieron dispuestos a participar los clubes de migrantes fue de 757,851.5 miles de pesos, de los cuales invirtieron el 59.4% (449,845.9 miles de pesos), sin que la SEDESOL tuviera la capacidad de financiar el 33.4% (1,089) de los proyectos, que representaron el 40.6% (308,005.6 miles de pesos) de los recursos dispuestos por los migrantes. Para financiar los 1,089 proyectos presentados por los migrantes, la SEDESOL debió disponer de 303,642.6 miles de pesos adicionales.
- En el periodo 2013-2016,^{18/} la SEDESOL recibió 12,101 solicitudes de proyectos de inversión por parte de los clubes de migrantes, de los cuales apoyó el 66.9% (8,096), y 4,005 proyectos no fueron apoyados. En el mismo periodo, en las solicitudes se registraron 2,548,745.4 miles de pesos correspondientes a las remesas colectivas de los migrantes con las que estuvieron dispuestos a participar en el programa, de los cuales las localidades recibieron el 67.2% (1,711,873.7 miles de pesos) para la ejecución de los proyectos.

16-0-20100-07-0262-07-012 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no acreditó el avance del indicador "porcentaje de clubes de migrantes apoyados, respecto de los clubes de

^{17/} La toma de nota es el documento mediante el cual los consulados registran la existencia, conformación y objetivos del club u organización de migrantes. Las federaciones de clubes de migrantes que, a su vez, cuenten con toma de nota vigente emitida por un consulado podrán emitir toma de nota a sus clubes de migrantes afiliados. La vigencia de la toma de nota es de tres años a partir de la fecha de emisión.

^{18/} La SEDESOL no dispuso de información del periodo 2010-2012.

migrantes con Toma de Nota" de 2016, y por las que la cifra de 1,277 clubes de migrantes con Toma de Nota, reportados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, difiere de la de 1,655 clubes de migrantes registrada en el SIG-P3X1 y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de disponer de mecanismos para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo; que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, en términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-013 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin fortalecer la participación social y, con ello, asegurar el derecho de los clubes de migrantes a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en el desarrollo social, y de fortalecer la participación social, en términos del objetivo 5 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018; del artículo 11, fracción IV, de la Ley General de Desarrollo Social y de lo que establezcan las reglas de operación del Programa 3x1 para Migrantes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. Desarrollo Comunitario

Para evaluar la incidencia del P3X1M en el desarrollo comunitario, la SEDESOL diseñó el indicador "Porcentaje de proyectos de los migrantes que son atendidos y se alinean con las agendas de desarrollo comunitario de los actores participantes"; sin embargo, no asoció una meta, ni acreditó las causas por las que no contó con información para su valoración.

La SEDESOL careció de criterios para definir las características que deben cumplir las comunidades para considerarse desarrolladas, y en cuáles de dichos criterios incide el programa; así como de los parámetros para su medición, lo que no permite valorar en qué medida, mediante los proyectos apoyados en 2016, el P3x1M impulsó el desarrollo comunitario.

La dependencia registró en el PASH que, de 2009 a 2016, benefició a 6,120 localidades diferentes con los proyectos de los migrantes, de las cuales al 11.8% (720 localidades) las atendió por primera vez en 2016, porcentaje superior en 21.8% al 9.6% programado; sin embargo, no acreditó el avance del indicador.

En 2016, la SEDESOL, mediante los 2,167 proyectos cofinanciados con el programa, registrados como concluidos, benefició al 0.8% (1,556) de las 192,245 localidades del país. En el periodo 2010-2016, el programa mantuvo una atención en un rango de entre el 0.6% (1,170 localidades) y el 0.8% (1,556); asimismo, se identificó que el número de localidades atendidas se incrementó en 14.4%, al pasar de 1,360 en 2010 a 1,556 en 2016.

Por grado de marginación, las localidades seleccionadas por los migrantes, para ser beneficiadas en 2016 con mayor cobertura, fueron las que registraron una marginación baja, en las que el 3.6% (256) de las 7,164 localidades tuvieron proyectos; mientras que las que

presentaron una menor cobertura fueron las clasificadas con muy alto grado de marginación, con el 0.1% (32), de las 22,443 localidades en esa condición. El 75.8% (1,180) de las 1,556 localidades beneficiadas con los proyectos apoyados con el programa se ubicó en localidades clasificadas con alto y medio grado de marginación; en tanto que el 3.3% (51) fue clasificado con muy alto grado de marginación, o su nivel de marginación no fue definido, y el 20.9% (325 localidades), de baja y muy baja marginación.

16-0-20100-07-0262-07-014 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no asoció una meta al indicador "Porcentaje de proyectos de los migrantes que son atendidos y se alinean con las agendas de desarrollo comunitario de los actores participantes", establecido en la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del programa presupuestario S061 "Programa 3x1 para Migrantes" ni acreditó su avance y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de evaluar el cumplimiento del objetivo del programa de impulsar el desarrollo comunitario, en términos del artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-015 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que careció de criterios para definir las características que deben cumplir las comunidades para considerarse desarrolladas, y en cuáles de dichos criterios incidió el Programa 3x1 para Migrantes en 2016; así como los parámetros cuantitativos para su medición y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de evaluar el cumplimiento del objetivo del programa, de impulsar el desarrollo comunitario, en términos de la estrategia 2.2.1., del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2016; del objetivo 5, del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, y de lo que establezcan las reglas de operación del Programa 3x1 para Migrantes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-016 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no acreditó las 720 nuevas localidades beneficiadas en 2016 con el Programa 3x1 para Migrantes, reportadas en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de disponer de mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo, que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, en términos de los artículos 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

11. Ejercicio De Recursos

La SEDESOL reportó en la Cuenta Pública 2016 el ejercicio de 560,933.6 miles de pesos en el Programa 3x1 para Migrantes, lo que representó 18.2% menos (124,911.7 miles de pesos) que el presupuesto original (685,845.3 miles de pesos), y un monto igual al presupuesto modificado, sin que la dependencia acreditara las causas de la variación entre el monto original y el ejercido.

En 2016, los recursos erogados por el Gobierno Federal para fomentar la participación social de los migrantes mexicanos en el extranjero, mediante el cofinanciamiento de proyectos que propicien el desarrollo de sus localidades de origen, decreció en 3.1% en promedio anual en términos reales, al pasar de 676,612.0 miles de pesos en 2010 a 560,933.7 miles de pesos en 2016, año en que el presupuesto ejercido fue 2.7% (15,653.7 miles de pesos) inferior al promedio del periodo, de 576,587.4 miles de pesos.

16-0-20100-07-0262-07-017 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no reportó en la Cuenta Pública 2016 los motivos de la reducción del 18.2% en el presupuesto ejercido (560,933.7 miles de pesos), respecto del presupuesto original (685,845.3 miles de pesos) y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de contar con registros auxiliares que permitan realizar el seguimiento y evaluar el ejercicio del gasto público, en términos de los artículos 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 36 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

12. Criterios Para El Otorgamiento De Subsidios

El diseño de las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2016, integró, en lo general, los criterios para el otorgamiento de los subsidios, referente a la identificación de la población objetivo; la previsión de los montos máximos por beneficiario; el acceso equitativo, mediante los mecanismos de distribución, operación y administración; el establecimiento de mecanismos para canalizar a la población objetivo los subsidios y asegurar que la distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; la incorporación de mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación; la coordinación entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos, y el reporte del ejercicio en los informes trimestrales.

No obstante, en las reglas de operación no se definió el concepto “desarrollo comunitario”, ni se establecieron parámetros para valorar la contribución del programa en el cumplimiento de dicho objetivo, lo que limitó asegurar que los subsidios son el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden.^{19/}

^{19/} La recomendación vinculada con esta observación se establece en el resultado núm. 10.

13. Sistema De Evaluación Del Desempeño

Con la revisión de la MIR 2016 del programa presupuestario S061 “Programa 3x1 para Migrantes”, se verificó que el objetivo de “contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través esquemas de inclusión productiva y cohesión social mediante proyectos de inversión para promover el desarrollo comunitario, coordinados y cofinanciados por las organizaciones de migrantes y los tres órdenes de gobierno en materia de infraestructura social, servicios comunitarios, así como proyectos educativos y productivos” es adecuado para atender el asunto de interés público de fortalecer la participación social de los migrantes, e impulsar el desarrollo de sus comunidades de origen, mediante proyectos de infraestructura social, servicios comunitarios, educativos y productivos, y se encuentra alineado con el objetivo de “transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente”, y la estrategia de “generar esquemas de desarrollo comunitario por medio de procesos de participación social”, establecidos en el PND 2013-2018, así como con el objetivo de “fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante esquemas de inclusión productiva y cohesión social”, definido en el PSDS 2013-2018.

Respecto del análisis de la lógica vertical, en términos generales, ésta permite verificar la causa-efecto que existe entre los diferentes objetivos. El objetivo a nivel de fin se encuentra alineado con el del PND 2013-2018 y el objetivo sectorial, pero su sintaxis no es adecuada, ya que establece dos medios para el logro de fin, lo cual resta claridad al objetivo. El objetivo a nivel de propósito indica la razón de ser del programa: “promover el desarrollo comunitario”; sin embargo, no es explícita la manera en que da cabida y contribuye a la participación social, cuyo fortalecimiento es también parte del objetivo de fin.

Asimismo, los objetivos a nivel de componente definen los bienes y servicios que produce o entrega el programa para el logro de su propósito; sin embargo, en las reglas no se establece la concurrencia de los recursos de los tres órdenes de gobierno en los casos de los proyectos educativos, por lo cual el objetivo de “proyectos educativos cofinanciados por los clubes de migrantes y los tres órdenes de gobierno” no es factible. El nivel de actividad se integra con tres objetivos, los cuales se corresponden con las principales actividades institucionales para producir los componentes del programa, en el que se identifica la relación causa-efecto.

Respecto de la lógica horizontal, en términos generales, se considera que los indicadores de fin, propósito, componente y actividad no permiten medir el cumplimiento de los objetivos del programa, ni identificar su impacto social, ya que presentan deficiencias en su construcción, conforme a las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño y la metodología de marco lógico, como se señala a continuación:

- Los indicadores “Porcentaje de proyectos de los migrantes que son atendidos y se alinean con las agendas de desarrollo comunitario de los actores participantes”, “Porcentaje de Clubes de Migrantes apoyados respecto de los Clubes con Toma de Nota” y “Porcentaje de Clubes Espejo instalados respecto de los Clubes de Migrantes apoyados” del nivel de fin no son adecuados para evaluar el cumplimiento del objetivo, porque no miden el efecto del programa en el mediano o largo plazos; además, se observó incoherencia entre el nombre, el método de cálculo, la definición y la unidad de medida de los tres indicadores.

- En relación con el nivel de propósito, el indicador “Porcentaje de proyectos apoyados respecto del total de proyectos evaluados” no es adecuado para evaluar el cumplimiento de su objetivo, referente a que “las localidades seleccionadas por los migrantes cuentan con proyectos de inversión para promover el desarrollo comunitario, coordinados y cofinanciados por las organizaciones de migrantes y los tres órdenes de gobierno en materia de infraestructura social, servicios comunitarios, así como proyectos educativos y productivos”, ya que, si bien permite valorar la cobertura de proyectos apoyados, no posibilita evaluar el cambio producido en la población que pueda atribuirse a la ejecución del programa; asimismo, se observó inconsistencia en el nombre del indicador, el método de cálculo y su definición, toda vez que aluden sólo a los proyectos apoyados y, con el análisis del cumplimiento del indicador, se observó que hace referencia a los proyectos apoyados concluidos; el indicador “Variación en el número de localidades atendidas con proyectos cofinanciados por los migrantes y los tres órdenes de gobierno”, no establece un parámetro, en términos del grado de desarrollo de las localidades beneficiadas, por lo que no es adecuado para evaluar el cumplimiento del objetivo, y el indicador “Proporción de recursos complementarios de los órdenes de gobierno para impulsar las iniciativas presentadas por los Clubes de Migrantes” no es adecuado para evaluar el cumplimiento del objetivo, ya que, aun cuando valora los recursos complementarios en relación con los aportados por los clubes de migrantes, no mide el cambio producido en la población.
- En cuanto al nivel de componente, siete de los ocho indicadores de este nivel no son adecuados para evaluar el cumplimiento de sus objetivos: “Porcentaje de proyectos de infraestructura para el mejoramiento urbano y/o protección del medio ambiente cofinanciados por los clubes de migrantes y los tres órdenes de gobierno”, “Porcentaje de recursos ejercidos por el programa”, “Porcentaje de proyectos de infraestructura social básica cofinanciados por los clubes de migrantes y los tres órdenes de gobierno”, “Porcentaje de proyectos de Becas escolares cofinanciados por los clubes de migrantes y los tres órdenes de gobierno”, “Porcentaje de proyectos de espacios de beneficio comunitario cofinanciados por los clubes de migrantes y los tres órdenes de gobierno”, “Porcentaje de proyectos productivos comunitarios cofinanciados por los clubes de migrantes y el programa” y “Porcentaje de proyectos Productivos Individuales y familiares cofinanciados por los clubes de migrantes y el programa”, ya que presentaron inconsistencias entre el nombre, el método de cálculo, la definición del indicador y la unidad de medida. Las variables utilizadas en el método de cálculo del indicador “Porcentaje de recursos ejercidos por el programa” no son consistentes en la MIR, ni en la ficha técnica.
- En el nivel de actividad, los cuatro indicadores fueron adecuados para contribuir a evaluar el cumplimiento de los objetivos de este nivel; aunque el indicador “Porcentaje de proyectos recibidos con documentación completa” presentó incongruencia entre el nombre, el método de cálculo y la definición del indicador, respecto de la unidad de medida.

La SEDESOL reportó, en los informes Trimestrales de la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública 2016, los avances de los resultados de los 18 indicadores del Programa 3x1 para Migrantes, cuya frecuencia de medición fue trimestral, semestral, anual y bienal, los cuales se correspondieron con lo reportado en el PASH 2016.

16-0-20100-07-0262-07-018 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que la sintaxis del objetivo del nivel de fin, de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del programa presupuestario S061 "Programa 3x1 para Migrantes", no se ajustó a la metodología del marco lógico, al establecer dos medios para la consecución del fin, lo que resta claridad al objetivo y, con base en ello, analice la factibilidad de revisar el diseño y realizar los ajustes correspondientes en la matriz de indicadores, a fin de medir el desempeño del programa, en términos del "Resumen Narrativo", de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-019 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que el objetivo del nivel de propósito, de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del programa presupuestario S061 "Programa 3x1 para Migrantes", no especifica la manera en que contribuye a la participación social y, con base en ello, analice la factibilidad de revisar el diseño y realizar los ajustes correspondientes en la matriz de indicadores, a fin de medir el desempeño del programa, en términos de los artículos 2, fracción II, y 111, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-020 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que el objetivo del nivel componente de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del programa presupuestario S061 "Programa 3x1 para Migrantes" no es consistente con las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes de 2016, las cuales no establecen la concurrencia de los recursos de los tres ámbitos de gobierno en los casos de los proyectos educativos, por lo cual no es factible su cumplimiento y, con base en ello, analice la factibilidad de revisar el diseño y realizar los ajustes correspondientes en la matriz de indicadores, a fin de medir el desempeño del programa, en términos de los artículos 2, fracción II, y 111, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-021 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que los indicadores del nivel de fin "Porcentaje de proyectos de los migrantes que son atendidos y se alinean con las agendas de desarrollo comunitario de los actores participantes", "Porcentaje de Clubes de Migrantes apoyados respecto de los Clubes con Toma de Nota" y "Porcentaje de Clubes Espejo instalados respecto de los Clubes de Migrantes apoyados", de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del programa presupuestario S061 "Programa 3x1 para Migrantes", no fueron adecuados ni suficientes para medir el cumplimiento del objetivo de "contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario", y por las que existieron inconsistencias entre el nombre, el método de cálculo, la definición y la unidad de

medida de los tres indicadores y, con base en ello, analice la factibilidad de revisar el diseño y realizar los ajustes correspondientes en la matriz de indicadores, a fin de medir el desempeño del programa, en términos de los artículos 2, fracción II, y 111, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del apartado IV.2.2., de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-022 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que los indicadores del nivel de propósito "Porcentaje de proyectos apoyados respecto del total de proyectos evaluados", "Variación en el número de localidades atendidas con proyectos cofinanciados por los migrantes y los tres órdenes de gobierno" y "Proporción de recursos complementarios de los órdenes de gobierno para impulsar las iniciativas presentadas por los Clubes de Migrantes", de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del programa presupuestario S061 "Programa 3x1 para Migrantes", no fueron adecuados ni suficientes para evaluar el cumplimiento del objetivo del programa de ¿Contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante la inversión en Proyectos de Infraestructura Social, Servicios Comunitarios, Educativos y/o Proyectos Productivos cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y organizaciones de mexicanas y mexicanos en el extranjero" y, con base en ello, analice la factibilidad de revisar el diseño y realizar los ajustes correspondientes en la matriz de indicadores, a fin de medir el desempeño del programa, en términos de los artículos 2, fracción II, y 111, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-023 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que el indicador del nivel de propósito "Porcentaje de proyectos apoyados respecto del total de proyectos evaluados", de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del programa presupuestario S061 "Programa 3x1 para Migrantes", no fue adecuado ni suficiente para evaluar el cumplimiento del objetivo, y por las que el nombre, en las variables utilizadas, presentó inconsistencias respecto del método de cálculo y la definición del indicador, y en el indicador "Proporción de recursos complementarios de los órdenes de gobierno para impulsar las iniciativas presentadas por los Clubes de Migrantes", la dimensión (eficacia) y tipo (estratégico) fueron incorrectos al no medir el grado de cumplimiento del objetivo de propósito, por ser un indicador de gestión y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de revisar el diseño y realizar los ajustes correspondientes en la matriz de indicadores, para medir el desempeño del programa, en términos del apartado IV.2.2., de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-024 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que los ocho indicadores del nivel de componente, de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del

programa presupuestario S061 "Programa 3x1 para Migrantes", no fueron adecuados ni suficientes para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y, con base en ello, analice la factibilidad de revisar el diseño y realizar los ajustes correspondientes en la matriz de indicadores, a fin de medir el desempeño del programa, en términos de los artículos 2, fracción LI, y 111, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del apartado IV.2.2., de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-025 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que los indicadores de componente "Porcentaje de proyectos de infraestructura para el mejoramiento urbano y/o protección del medio ambiente cofinanciados por los clubes de migrantes y los tres órdenes de gobierno"; "Porcentaje de recursos ejercidos por el programa"; "Porcentaje de proyectos de infraestructura social básica cofinanciados por los clubes de migrantes y los tres órdenes de gobierno"; "Porcentaje de proyectos de Becas escolares cofinanciados por los clubes de migrantes y los tres órdenes de gobierno"; "Porcentaje de proyectos de espacios de beneficio comunitario cofinanciados por los clubes de migrantes y los tres órdenes de gobierno"; "Porcentaje de proyectos productivos comunitarios cofinanciados por los clubes de migrantes y el programa", y "Porcentaje de proyectos productivos individuales y familiares cofinanciados por los clubes de migrantes y el programa", presentaron incongruencia el nombre, el método de cálculo y la definición de los indicadores, respecto de la unidad de medida y, con base en ello, analice la factibilidad de revisar el diseño y realizar los ajustes correspondientes en la matriz de indicadores, a fin de medir el desempeño del programa, en términos de los artículos 2, fracción LI, y 111, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del apartado IV.2.2., de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-026 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que el indicador del nivel de actividad "Porcentaje de proyectos recibidos con documentación completa", de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del programa presupuestario S061 "Programa 3x1 para Migrantes", presentó inconsistencia en su nombre, respecto del método de cálculo y su definición y, con base en ello, analice la factibilidad de revisar el diseño y realizar los ajustes correspondientes en la matriz de indicadores, a fin de medir el desempeño del programa, en términos de los artículos 2, fracción LI, y 111, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del apartado IV.2.2., de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14. Control Interno

El Sistema de Control Interno de la SEDESOL presentó deficiencias en su implementación, ya que, de los 32 aspectos evaluados de las cinco normas generales de control interno, en 8 aspectos (25.0%), no dispuso de evidencia que sustentara los mecanismos de control aplicados.

En el componente “Ambiente de Control”, la SEDESOL no acreditó que se diseñaron, establecieron y operaron los controles conforme al Código de Ética y el Código de Conducta; la implementación de una metodología para promover e impulsar la capacitación y sensibilización de la cultura de autocontrol y administración de riesgos entre el personal de la Unidad de Microrregiones; los procesos para la contratación, capacitación, evaluación del desempeño, estímulos y promoción de los servidores públicos, ni la identificación de áreas de oportunidad, acciones emprendidas, su seguimiento, y la evaluación de los resultados obtenidos mediante la “Encuesta de Clima y Cultura Organizacional” aplicada en 2016.

Respecto del componente “Administración de riesgos”, la entidad fiscalizada acreditó los mecanismos de control correspondientes.

Por lo que se refiere al componente “Actividades de control”, la secretaría no contó con un mecanismo de control, a fin de verificar que los bienes y servicios del P3x1M se brindaran con calidad.

En cuanto al componente “Información y comunicación”, no acreditó que dispuso de mecanismos para asegurar el cumplimiento oportuno y obtener los resultados esperados de los compromisos y acuerdos establecidos en las sesiones del COCODI.

En el componente “Supervisión y mejora continua”, la SEDESOL no acreditó que los servidores públicos supervisaron y evaluaron periódicamente el Sistema de Control Interno Institucional.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que implementó el Programa de Trabajo de Control Interno 2017, mediante el cual el OIC emitió informes de verificación y evaluaciones al sistema de control interno de la SEDESOL, con lo que se solventa lo observado.

16-0-20100-07-0262-07-027 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas de las deficiencias identificadas en el Sistema de Control Interno, en el componente "Ambiente de control", relativas a la falta de diseño, establecimiento y operación de controles conforme al Código de Ética y el Código de Conducta; una metodología para promover e impulsar la capacitación y sensibilización de la cultura de autocontrol y administración de riesgos entre el personal de la Unidad de Microrregiones; criterios de selección, capacitación, evaluación de desempeño y promoción de los servidores públicos que intervienen en el Programa 3x1 para Migrantes, y la identificación de áreas de oportunidad, acciones emprendidas, su seguimiento, y la evaluación de los resultados obtenidos mediante la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional en 2016 y, con base en ello, valore la necesidad de implementar estrategias, a fin de contar con un Sistema de Control Interno que proporcione una seguridad razonable para el logro de sus objetivos, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma primera, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-028 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas de las deficiencias identificadas en el Sistema de Control Interno, en el componente "Actividades de control",

relativas a la falta de mecanismos de control para verificar que los bienes y servicios del Programa 3x1 para Migrantes se brindaron con calidad en 2016 y, con base en ello, valore la necesidad de implementar estrategias, a fin de contar con un Sistema de Control Interno que proporcione una seguridad razonable para el logro de sus objetivos, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma tercera, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-0-20100-07-0262-07-029 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas de las deficiencias identificadas en el Sistema de Control Interno, en el componente "Información y comunicación", relativas a la falta de información para acreditar que dispuso de mecanismos para asegurar el cumplimiento oportuno y obtener los resultados esperados de los compromisos y acuerdos establecidos en las sesiones del Comité de Control y Desempeño Institucional en 2016 y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de contar con un Sistema de Control Interno que proporcione una seguridad razonable para el logro de sus objetivos, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

15. Rendición De Cuentas

En 2016, el Programa 3x1 para Migrantes tuvo el objetivo de "contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante la inversión en Proyectos de Infraestructura Social, Servicios Comunitarios, Educativos y/o Proyectos Productivos cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y organizaciones de mexicanas y mexicanos en el extranjero", para lo que se le asignó un presupuesto de 685,845.3 miles de pesos. En la Cuenta Pública 2016, la SEDESOL reportó que, mediante este programa, ejerció 560,933.6 miles de pesos, monto inferior en 18.2% (124,911.7 miles de pesos) al presupuesto original, e igual al modificado.

Con la información reportada por la SEDESOL en la Cuenta Pública 2016 no fue posible verificar en qué medida los subsidios que otorgó el Programa 3x1 para Migrantes a los proyectos propuestos por los migrantes fortalecieron la participación social e impulsaron el desarrollo comunitario y el mejoramiento de las condiciones sociales en las localidades seleccionadas por los migrantes, ya que no se establecieron parámetros para valorar el grado de desarrollo que alcanzan las localidades y comunidades beneficiadas con las remesas colectivas de los migrantes organizados.

16-0-20100-07-0262-07-030 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que la información que reportó en la Cuenta Pública 2016 sobre el Programa 3x1 para Migrantes, no permitió evaluar el cumplimiento de su objetivo de contribuir al objetivo de "fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante la inversión en Proyectos de Infraestructura Social, Servicios Comunitarios, Educativos y/o Proyectos Productivos

cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y organizaciones de mexicanas y mexicanos en el extranjero" y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar estrategias, a fin de disponer de información clara, confiable, oportuna y suficiente que permita la adecuada rendición de cuentas de la gestión pública del programa, en términos de los artículos 1, párrafo segundo, 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

En 2016, la SEDESOL otorgó apoyos para cofinanciar 2,172 proyectos: 925 (42.6%) de infraestructura social; 644 (29.7%) de servicios comunitarios; 168 (7.7%), educativos, y 435 (20.0%), productivos, que fueron propuestos por 596 clubes de migrantes en beneficio de 1,556 localidades de origen de los migrantes; sin embargo, el número de clubes de migrantes beneficiados disminuyó en 32.3% en el periodo 2010-2016, al pasar de 881 a 596, y los proyectos apoyados disminuyeron en 12.0%, al pasar de 2,469 a 2,172 en el mismo periodo; asimismo, 1,089 proyectos no fueron apoyados por el programa en 2016, con lo que se desaprovecharon 308,005.6 miles de pesos dispuestos por los clubes de migrantes, lo cual incidió en el logro del objetivo de fortalecer la participación social. Además, la SEDESOL careció de criterios para definir las características que deben cumplir las comunidades para considerarse desarrolladas, y en cuáles de dichos criterios incide el programa; así como los parámetros para su medición, lo que no permite valorar en qué medida, mediante los proyectos apoyados, impulsó el desarrollo comunitario de las localidades beneficiarias.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 12 observación (es), de la(s) cual (es) 1 fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La (s) 11 restante (s) generó (aron): 30 Recomendación (es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 3 de octubre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el Programa 3x1 para Migrantes para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Con base en el análisis de los diagnósticos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, se identificó que el programa sujeto de revisión responde a un asunto de interés público, ya que pretende aprovechar la voluntad y solidaridad de los migrantes para impulsar el desarrollo de sus comunidades de origen, por lo cual busca fortalecer su participación social para que, mediante las remesas colectivas, propicien el desarrollo de proyectos de infraestructura social, servicios comunitarios, educativos y productivos, cofinanciados por los gobiernos Federal, estatales y municipales, e incidan en reducir los niveles de pobreza de las comunidades beneficiadas.

Para atender este asunto de interés público, en 2016, la SEDESOL destinó 560,933.6 miles de pesos al Programa 3x1 para Migrantes, con el objetivo de “contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante la inversión en proyectos de infraestructura social, servicios comunitarios, educativos y productivos cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y organizaciones de mexicanas y mexicanos en el extranjero”. Para tal efecto, la dependencia es responsable de diseñar el programa; coordinar el programa con otras instancias del Gobierno Federal, con los gobiernos estatales y municipales y con el Instituto de Mexicanos en el Exterior; promover y difundir el programa; atender las solicitudes de los migrantes para cofinanciar proyectos; seleccionar los proyectos; suscribir el instrumento jurídico y realizar la ministración de recursos para su ejecución, y dar seguimiento al desarrollo y conclusión de los proyectos.

En cuanto al diseño del programa, sus componentes normativo, programático-presupuestal, institucional-organizacional, metodológico y de evaluación fueron congruentes entre sí y con el asunto de interés público, excepto porque el diseño metodológico inhibe la participación de los migrantes, debido a que las reglas de operación no incluyen opciones para que aquellos que pretendan participar de manera individual y no pertenezcan a algún club de migrantes puedan hacerlo; en el caso de los proyectos educativos, las reglas de operación no establecen la proporción de los recursos con que deben participar los clubes de migrantes y los tres órdenes de gobierno, y en el diseño institucional, la Unidad de Microrregiones, responsable del programa, tiene como función y objetivo incidir en el desarrollo de las zonas de atención prioritaria, caracterizadas como áreas o regiones cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social;^{20/} sin embargo, el programa no tiene una focalización hacia la atención de dichas zonas, ya que el interés es el de aprovechar la voluntad de los migrantes de participar en el desarrollo de sus localidades de origen, independientemente de su condición de rezago o marginación.

Por lo que corresponde a la coordinación del programa, la SEDESOL no contó con una estrategia interinstitucional para 2016, en la que estableciera con qué programas del Gobierno Federal y con qué gobiernos estatales y municipales se coordinaría para garantizar que el programa no se contrapusiera, afectara o presentara duplicidades; potenciar el efecto de los recursos; fortalecer la cobertura del programa; detonar la complementariedad, y reducir los gastos administrativos; además, no acreditó la vigencia, en ese año, de acuerdos de coordinación con el Instituto de Mexicanos en el Exterior, a fin de identificar y contactar a los clubes de migrantes.

En cuanto a la promoción y difusión del programa, la SEDESOL no acreditó que la Unidad de Microrregiones y las delegaciones lo promovieran y difundieran en 2016, e informaran de las medidas a realizar y las comunidades beneficiadas.

Por lo que se refiere a la atención de las solicitudes de cofinanciamiento, la dependencia reportó que, de los 3,261 proyectos recibidos en 2016, el 96.5% (3,149 proyectos) contó con documentación completa; sin embargo, el Sistema de Información y Gestión del Programa

^{20/} Artículo 29 de la Ley General de Desarrollo social, publicada en el Diario Oficial del 20 de enero de 2004.

3x1 para Migrantes (SIG-P3x1) no dispuso de un módulo, o de campos para verificar que los proyectos correspondientes a la modalidad “servicios de capacitación empresarial” cumplieran con los criterios y requisitos de participación.

Respecto de la selección de los proyectos, la dependencia, mediante el Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), evaluó y dictaminó 3,149 proyectos con documentación completa presentados por los clubes de migrantes en 2016, de los cuales el 95.6% (3,012 proyectos) fue elegible, y el 4.4% (137), no elegible, al no cumplir con los criterios de selección. Asimismo, la SEDESOL constató que los 3,149 proyectos dictaminados cumplieran con los criterios generales; no obstante, no acreditó el mecanismo utilizado para verificar los criterios específicos, ni para aplicar los criterios de priorización.

En la suscripción de los instrumentos jurídicos para la ejecución de los proyectos, de los 3,012 proyectos que resultaron elegibles, el 72.1% (2,172 proyectos) recibió el subsidio del programa en 2016. La totalidad de los proyectos contó con el convenio de concertación suscrito por los clubes de migrantes, los tres órdenes de gobierno y las instancias ejecutoras.

En cuanto a la ministración de los recursos para la ejecución de los proyectos, los 2,172 proyectos cofinanciados en 2016 implicaron recursos por 1,626,592.4 miles de pesos aportados por los tres órdenes de gobierno y los clubes de migrantes, de los cuales el 31.6% (514,154.5 miles de pesos) correspondió a la SEDESOL; el 19.1% (311,031.8 miles de pesos), a las entidades federativas; el 21.6% (351,560.2 miles de pesos), a los municipios, y el 27.7% (449,845.9 miles de pesos), a los clubes de migrantes. En el 53.2% (1,155 proyectos) de los proyectos financiados, los recursos aportados por los participantes en el cofinanciamiento se correspondió con la mezcla financiera convenida en la normativa; en el 39.1% (849 proyectos), no se ajustó a lo convenido, situación aprobada por el COVAM, y en el 7.7% (168 proyectos), la normativa no señaló las proporciones de la mezcla financiera. Asimismo, en el 28.9% (628) de los 2,172 proyectos apoyados, la SEDESOL cofinanció una proporción mayor a la establecida, lo cual fue validado por el COVAM.

Por lo que respecta al seguimiento de los proyectos apoyados, la SEDESOL no acreditó el establecimiento de clubes espejo; la programación y ejecución de visitas de supervisión, por la Unidad de Microrregiones (UMR); la supervisión e inspección de los proyectos, por parte de las delegaciones; los avances físico-financiero de los proyectos; la integración del cierre del ejercicio, y el acta de entrega-recepción o acta de certificación de acciones; instrumentos que debía utilizar de conformidad con las disposiciones normativas.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, a 2016, la SEDESOL, mediante el Programa 3x1 para Migrantes, no fortaleció la participación social de los clubes de migrantes, ya que en el periodo 2010-2016 el número de clubes apoyados disminuyó en 32.3%, al pasar de 881 a 596, mientras que el número de proyectos apoyados lo hizo en 12.0%, al pasar de 2,469 a 2,172, y en 2016 la dependencia no tuvo la capacidad de financiar el 33.4% (1,089) de los proyectos propuestos por los migrantes; con lo que se desaprovecharon 308,005.6 miles de pesos de los clubes de migrantes. Asimismo, no fue posible valorar la incidencia del programa en el desarrollo comunitario, ya que la entidad careció de criterios para definir las características que deben cumplir las comunidades para considerarse desarrolladas, y en cuáles de dichos criterios incide el programa, así como los parámetros para su medición.

Debido a que el Programa 3x1 para Migrantes es la política pública con la que el Gobierno Federal fortalece la participación social de los migrantes para impulsar el desarrollo de sus comunidades de origen, mediante proyectos de infraestructura social, servicios comunitarios, educativos y productivos, las recomendaciones de la auditoría se enfocan principalmente en que la SEDESOL dé seguimiento a los proyectos para asegurar que cumplan con su propósito; ajuste el programa para que fortalezca la participación de los migrantes, y valore la incidencia de la participación social de los migrantes en el desarrollo de sus comunidades de origen.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. José Joaquín Cano Arroyo

Lic. Marisela Márquez Uribe

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar si el diseño normativo, programático-presupuestal, institucional-organizacional, metodológico y de evaluación del programa 3x1 para migrantes fue consistente en 2016, respecto del asunto de interés público en el que pretende incidir.
2. Constatar si la SEDESOL llevó a cabo la coordinación del programa 3x1 para migrantes con otros programas del gobierno federal; con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, y con el instituto de mexicanos en el exterior, en 2016.
3. Verificar si la SEDESOL promovió y difundió el programa 3x1 para migrantes en 2016.
4. Evaluar si la SEDESOL atendió las solicitudes de cofinanciamiento de proyectos presentados por los clubes de migrantes en 2016.
5. Evaluar si la SEDESOL, mediante el comité de validación y atención a migrantes (COVAM), evaluó y dictaminó, en 2016, los proyectos presentados por los clubes de migrantes.
6. Verificar si la SEDESOL suscribió con los gobiernos estatales y municipales, y con los representantes de los clubes de migrantes los instrumentos jurídicos para la ejecución de los proyectos dictaminados favorablemente y financiados en 2016.
7. Verificar si la SEDESOL ministró, en 2016, los recursos presupuestarios a las instancias ejecutoras de los proyectos, de conformidad con los montos máximos y la mezcla financiera establecida en la normativa.
8. Verificar si la entidad dio seguimiento a los proyectos apoyados, en 2016, mediante el establecimiento de clubes espejo; la programación y ejecución de visitas de supervisión, por la unidad de microrregiones; la supervisión e inspección de los proyectos, por las delegaciones; la recepción de los avances físico-financieros; la integración del cierre del ejercicio, y el acta de entrega-recepción o acta de certificación de acciones.

9. Verificar si la SEDESOL fortaleció la participación social de los clubes de migrantes, mediante el financiamiento de proyectos en 2016.
10. Valorar la incidencia del programa 3x1 para migrantes, en 2016, en el desarrollo de las localidades de origen de los migrantes.
11. Verificar el ejercicio de los recursos públicos aplicados por la SEDESOL, en 2016, en la ejecución del programa 3x1 para migrantes.
12. Verificar si la SEDESOL cumplió, en 2016, con los criterios para el otorgamiento de los subsidios del programa 3x1 para migrantes.
13. Evaluar la lógica horizontal y vertical de la MIR 2016 del programa presupuestario s061 "programa 3x1 para migrantes".
14. Evaluar si el sistema de control interno de que dispuso la SEDESOL en 2016 garantizó la eficiencia en la operación y el cumplimiento razonable de los objetivos y metas del programa 3x1 para migrantes.
15. Verificar si la información presentada por la SEDESOL en la cuenta pública 2016 permitió evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa 3x1 para migrantes, y su incidencia en el asunto de interés público que justifica su existencia.

Áreas Revisadas

Unidad de Microrregiones 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: artículos 1, párrafo segundo; 2, fracción II; 45, párrafo primero; 75, fracción V; 77, último párrafo; 110, párrafo cuarto, y 111.
2. Ley general de contabilidad gubernamental: artículo 36.
3. Ley de planeación: artículo 3.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: ley general de desarrollo social, artículo 11, fracción IV; plan nacional de desarrollo 2013-2016, estrategia 2.2.1.; programa sectorial de desarrollo social 2013-2018, objetivo 5; acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del programa 3x1 para migrantes, numerales 2.1. "objetivo general", 3.7.3. "coordinación interinstitucional" y 8.1. "difusión"; lineamientos de operación de los programas de desarrollo social y humano, numerales 4.3.2. "de las unidades administrativas responsables de programas", inciso r, y 6.11. "cierre de ejercicio", incisos a y b; acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del programa 3x1 para migrantes, numeral 3.7.2. "instancia normativa"; 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 segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, normas primera, tercera y cuarta, y guía para el

diseño de la matriz de indicadores para resultados, apartados "resumen narrativo", numeral IV.2.2.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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