

Secretaría de Desarrollo Social

Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

Auditoría de Desempeño: 16-0-20100-07-0263

263-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 de Atención a Jornaleros Agrícolas para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La auditoría incluye la evaluación del diseño de las reglas de operación del programa; la identificación de la población objetivo; la integración del padrón de beneficiarios; el otorgamiento de subsidios directos e indirectos para los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares; la contribución del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) en la reducción de las condiciones de precariedad de la población atendida; el ejercicio de los recursos públicos aplicados en el programa; el avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; el sistema de control interno, y la rendición de cuentas. Respecto del alcance temporal, la auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2016, y tuvo como referente el periodo 2012-2015.

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 de Atención a Jornaleros Agrícolas.

Antecedentes

De acuerdo con la SEDESOL,^{1/} los jornaleros agrícolas son uno de los grupos sociales más desprotegidos, no únicamente por la pobreza en la que se encuentran, sino también por la vulnerabilidad que llevan a cuestas por ser migrantes, trabajadores de campo y, en muchos casos, por sus orígenes étnicos.^{2/}

^{1/} Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2016, Diario Oficial del 28 de diciembre de 2015.

^{2/} H. Cámara de Diputados, “Jornaleros Agrícolas en México, Antecedentes, Políticas Públicas, Tratados Internacionales, Causas y Efectos del Problema, Iniciativas y Opiniones Especializadas”, México 2015, p. 99.

Como respuesta del Estado al problema público identificado en ese sector de la población, surgió en 1982 el Programa de Desarrollo Social para los Jornaleros Agrícolas en los Valles de Sinaloa (PRODESJA), con la finalidad de atender las necesidades de salud y bienestar de la población migrante. En 1990, se cambió a Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONJAG), con el propósito de incidir en aspectos como la vivienda y saneamiento ambiental; salud y seguridad social; alimentación y abasto; educación, cultura y recreación; empleo, capacitación y productividad, y procuración de justicia de los jornaleros agrícolas, con presencia en los estados de Baja California, Baja California Sur, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz.^{3/}

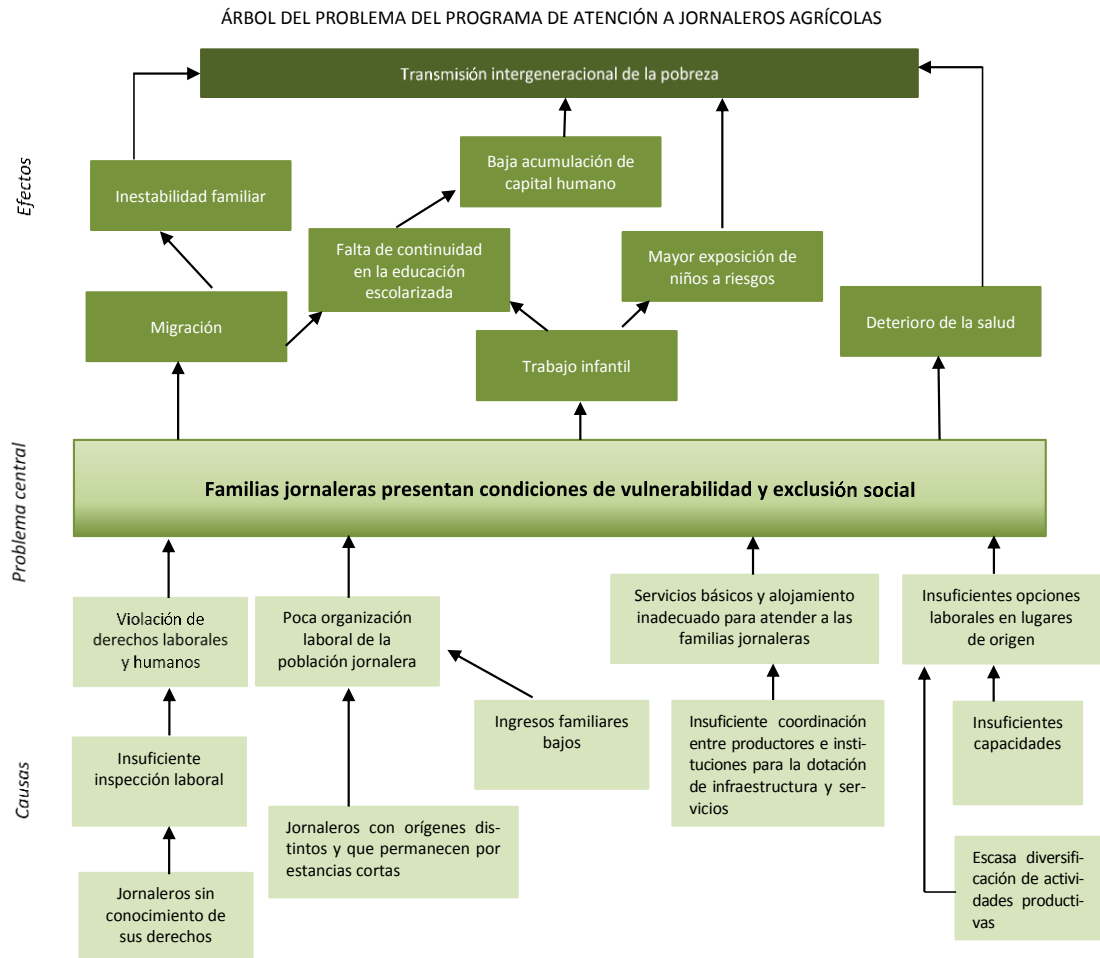
En 2001, comenzó a operar el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), como sucesor del PRONJAG, cuyo objetivo inicial fue el de “contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población jornalera agrícola migrante”, estableciéndose, en un inicio, en cuatro estados de la República Mexicana.

El PAJA clasificaba a la población jornalera en migrantes, asentados o locales; atendía a quienes tuvieran condiciones de extrema pobreza, y daba prioridad a las familias con tradición migratoria.

De 2008 a 2012, el programa presentó cambios con la finalidad de dar un enfoque de equidad de género y de etnias; mejorar las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas en su ciclo migratorio; disminuir el trabajo infantil, y modificar la cobertura y los criterios de elegibilidad de la población jornalera agrícola.

El esquema del problema público, sus causas y los efectos que se relacionan con las necesidades de los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares, que el Gobierno Federal busca atender con el PAJA, se muestran en el esquema siguiente:

^{3/} Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C, “El Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas: una evaluación”.



FUENTE: árbol del problema del “Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas”, incluido en el “Diagnóstico del Programa de Atención a Jornaleros Agrícola”, publicado en mayo de 2010 por la SEDESOL.

Para atender la problemática detectada, en 2016, el Gobierno Federal operó el PAJA, a cargo de la SEDESOL, con el objetivo general de “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, incidiendo positivamente en la alimentación, la salud y la educación, mediante la reducción de las condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola y los integrantes de sus hogares”, y el objetivo específico de “reducir las condiciones de precariedad de la población jornalera agrícola y los integrantes de sus hogares”.

Resultados

1. Diseño del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

Con la revisión del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2016; de los objetivos establecidos en el PEF 2016, y de los diagnósticos elaborados por la SEDESOL, respecto de la problemática

que presenta la población jornalera agrícola, se identificó que el diseño del PAJA presentó deficiencias ya que, de acuerdo con su objetivo general, el programa pretendió incidir en la alimentación, la salud y la educación de este grupo de la población, sin que se establecieran los mecanismos de coordinación con las instancias competentes, para garantizar el ejercicio de los derechos humanos y laborales de los jornaleros y los integrantes de sus familias, y el combate al trabajo infantil, aspectos cuya violación se encuentra entre las principales causas de la condición de vulnerabilidad y exclusión social que enfrentan. En el objetivo específico del programa se señala que éste pretende reducir las condiciones de precariedad de la población jornalera agrícola y de los integrantes de sus hogares; sin embargo, el término “condiciones de precariedad” es ambiguo, lo que dificulta verificar el grado de cumplimiento del objetivo y evaluar la contribución del programa para atender el problema que justifica su existencia.

Respecto de los criterios y requisitos de elegibilidad, se observó que, para la identificación de los beneficiarios del PAJA, la SEDESOL estableció como requisito el llenado del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) y el Cuestionario Complementario (CC); así como los rangos de edad en los que deben ubicarse los solicitantes para tener acceso al programa; sin embargo, no hay claridad en las condiciones socioeconómicas que deben presentar, y no se especifican las características, ni los parámetros que deben tener para considerarse como jornaleros y poder acceder a los apoyos. Además, en las reglas de operación tampoco se estableció la obligación de la SEDESOL de verificar la información que proporcionan los solicitantes en ambos cuestionarios para ingresar al programa, únicamente lo señala como una posibilidad.

Mediante el apoyo alimentario del programa se otorgan hasta dos alimentos diarios por un costo máximo de 15.07 pesos por ración alimenticia, por niña o niño menor de 14 años. Al respecto, las reglas de operación no precisan las condiciones de su otorgamiento; no señalan las instancias con las que se podrá convenir la obligación de proporcionar los alimentos a los integrantes menores de 14 años de los hogares de los jornaleros agrícolas, ni las condiciones que deben cumplir para otorgar el beneficio y para reclamar el pago de los alimentos distribuidos. Además, únicamente se brinda apoyo a los integrantes menores de 14 años, por lo que no es clara la forma en que se fortalece el derecho a la alimentación de los jornaleros agrícolas y de todos los integrantes de sus hogares.

El apoyo para potencializar el desarrollo tiene como finalidad vincular a los jornaleros agrícolas a los subsidios y servicios que otorgan otras instituciones públicas, mediante la organización de ferias; sin embargo, en las reglas de operación no se especifican los criterios y mecanismos para llevar a cabo la vinculación interinstitucional, ni se precisa el nivel de responsabilidad de la SEDESOL como instancia coordinadora del programa.

Los subsidios de servicios básicos se enfocan en el desarrollo de infraestructura para habitación temporal, así como de espacios para la atención infantil y médica; sin embargo, en las reglas de operación no se precisó la población objetivo de este apoyo; los criterios de selección; los requisitos específicos para el desarrollo de los proyectos de infraestructura; las condiciones de ejecución; la propiedad de la infraestructura; los alcances de las obras, ni los recursos que debía aportar cada una de las instancias participantes, como los propietarios de las unidades de trabajo, las entidades federativas, los municipios y la SEDESOL. En materia de

salud, no se establecieron los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Salud para otorgar los servicios médicos que requiere la población objetivo.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para revisar y, en su caso, modificar las reglas de operación del PAJA del ejercicio fiscal 2018, tomando en cuenta las deficiencias identificadas durante la auditoría, a fin de que sean simples y precisas para facilitar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y en la operación del programa, con lo que se solventa lo observado.

2. *Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa Presupuestario S065 “Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas”*

La MIR 2016 del programa presupuestario S065 “Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas” incluyó siete objetivos: 1 (14.3%), para el nivel de fin; 1 (14.3%), para el de propósito; 2 (28.5%), para el de componente, y 3 (42.9%), para el de actividad.

Como resultado del análisis de la lógica vertical, se concluye que la MIR presenta consistencia con el problema público en el que se pretende incidir, en cuanto a contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, mediante acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación, para reducir las condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola. Sin embargo, no fue adecuada para verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos, debido a que presenta las observaciones siguientes:

- En la sintaxis del objetivo de fin no se precisó, de forma clara, lo que se pretende realizar para reducir las condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola.
- En el nivel de propósito, se desconoce cuáles son las condiciones de precariedad que pretende atender el programa.
- En el nivel de componente, se definió un objetivo por cada tipo de bien o servicio entregado por el programa; sin embargo, el objetivo “apoyos económicos directos entregados para el acceso a la alimentación y a la educación” no se consideró adecuado, ya que se refiere a los apoyos directos entregados, y el apoyo para alimentación no es directo, debido a que se proporciona en especie, y es insuficiente, ya que no incluyen los apoyos correspondientes al arribo, que también son directos.
- En el nivel de actividad, los objetivos fueron insuficientes, ya que no incluyó los servicios que brinda el programa para fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, en particular, de los derechos laborales y humanos, y no se identifica si el objetivo “gestión de proyectos de inversión” se refiere a los subsidios que otorga el programa para la infraestructura de servicios básicos para la atención de la población jornalera agrícola.

Respecto de la lógica horizontal, trece indicadores conformaron la MIR 2016 del PAJA, los cuales no se consideran suficientes para evaluar su contribución en el logro del objetivo, debido a que no se incluye a la totalidad de los apoyos que otorga el programa. Además, los indicadores presentan deficiencias en su construcción:

- El indicador de fin “Porcentaje de la población con seguridad alimentaria” no evalúa el cumplimiento de su objetivo de “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los

derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación, mediante la reducción de las condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola”, ya que únicamente mide la seguridad alimentaria, y no incluye lo relacionado con la salud y la educación, y no permite evaluar la incidencia del programa en los jornaleros agrícolas.

- En cuanto al indicador de propósito “Porcentaje de la cobertura de apoyos económicos directos”, no midió el cumplimiento del objetivo, ni fue suficiente para verificar en qué medida se reducen las condiciones de precariedad de la población objetivo, ya que no incluyó los apoyos para el desarrollo; midió únicamente el porcentaje de la población jornalera agrícola migrante beneficiada con, al menos, un apoyo económico directo, sin contar a la población jornalera local, y el término “condiciones de precariedad” no tiene una definición que precise el número y tipo de carencias que tiene la población atendida para poder verificar cuáles de ellas se han reducido con los apoyos entregados. Además, la MIR 2016 no cuenta con indicadores para medir la cobertura de atención del programa en los jornaleros agrícolas.
- Los indicadores de componente no fueron suficientes, ya que para este nivel no se dispuso de indicadores para evaluar la totalidad de los apoyos que otorga el programa, relacionados con el número de apoyos otorgados para la asistencia escolar, respecto de los beneficiarios que cumplieron con su corresponsabilidad, ni para medir el otorgamiento de apoyos para contingencias que sufrieron los jornaleros agrícolas durante el traslado a las regiones agrícolas o a las unidades de trabajo; el indicador “Porcentaje de hogares jornaleros que reciben apoyos al arribo”, no está alineado a ningún objetivo para verificar su cumplimiento, y en el indicador “Variación en el porcentaje de gestores voluntarios activos”, se carece de información para verificar su importancia y utilidad, ya que no se precisa en qué medida la participación de los gestores voluntarios influye en la mejora de las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas e integrantes de sus hogares, mediante el desarrollo personal, familiar y comunitario, en la defensa de sus derechos o la identificación de proyectos.
- Por lo que se refiere a los indicadores de actividad, el indicador “Proporción de apoyos emitidos a familias jornaleras respecto de las que notificaron su condición de migrante” no fueron suficiente para evaluar el cumplimiento del objetivo “entrega de apoyos directos”, debido a que no incluye a las familias jornaleras agrícolas locales; el indicador “Ferias de promoción de los servicios institucionales” no permite precisar si el término “asistentes” hace referencia a los beneficiarios o a las instituciones y entidades participantes, y existe incongruencia entre el nombre del indicador y el método de cálculo, al utilizar, en el primero, el término “ferias de promoción de los servicios institucionales” y, en el segundo, las sumatorias de los asistentes de servicios institucionales realizados y los programados, y no fue posible relacionar el indicador “Proporción de proyectos de servicios básicos realizados” con su objetivo “Gestión de proyectos de inversión”, debido a la falta de precisión de cuáles son los proyectos de inversión.

Las fichas técnicas de los indicadores incluyeron los elementos mínimos para su adecuado seguimiento y evaluación: dimensión a medir, nombre del indicador, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, metas, características del indicador, referencias adicionales y parámetro de semaforización.

En cuanto a los avances de los resultados de los indicadores del PAJA, la SEDESOL los reportó en los Informes Trimestrales de la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública 2016, los cuales correspondieron con lo reportado en el PASH 2016.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las modificaciones efectuadas a la MIR del programa presupuestario S065 “Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas” para el ejercicio fiscal 2018, de acuerdo con las sugerencias emitidas por la ASF, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con lo que se solventa lo observado.

3. Identificación de la Población Jornalera Agrícola y Requisitos de Elegibilidad de los Beneficiarios

Para determinar la elegibilidad de los beneficiarios del PAJA en 2016, la SEDESOL utilizó el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) y el Cuestionario Complementario (CC), conforme a los criterios establecidos en la normativa aplicable; no obstante, se careció de mecanismos para verificar si los beneficiarios del programa fueron jornaleros agrícolas o integrantes de sus hogares en situación de pobreza, con residencia en el lugar de trabajo o migrantes de las regiones de atención jornalera. Asimismo, el término “situación de pobreza”, establecido como característica de la población objetivo en las reglas de operación, no precisa la situación socioeconómica o el número y tipo de carencias de los beneficiarios para poder recibir los subsidios del programa.

En cuanto a la cuantificación de la población potencial y objetivo del PAJA, en el periodo 2011-2016, el número de jornaleros agrícolas potenciales aumentó en 1,269.2 miles de personas, al pasar de 3,282.6 miles a 4,551.8 miles, lo que representó un crecimiento promedio anual de 6.8%; mientras que la población objetivo disminuyó en 238.5 miles de personas, al pasar de 628.9 miles de jornaleros a 390.4 miles, lo que mostró una reducción de 9.1%. sin que se acreditaran las explicaciones correspondientes.

En 2016, la población objetivo identificada para ser beneficiada por el PAJA fue de 390.4 miles de personas, lo que representó el 8.6% de los 4,551.8 miles de jornaleros agrícolas e integrantes de sus hogares, determinados como población potencial, sin que se acreditaran las causas por las que se estableció como objetivo a esa proporción de la población potencial para ser beneficiada.

La secretaría no contó con una cuantificación actualizada de los jornaleros agrícolas y de los integrantes de sus hogares que se encuentran en el país, ni precisa la magnitud del problema que pretende atender.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante la determinación, en los cuestionarios de identificación de la población beneficiaria, de las características socioeconómicas que deben de presentar los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares, así como de la disponibilidad de la Metodología de Cálculo del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, en 2018, que permita cuantificar a la población potencial y objetivo del PAJA, con lo que se solventa lo observado.

4. *Integración del Padrón de Beneficiarios del PAJA*

La SEDESOL integró el padrón de beneficiarios del PAJA de 2016, con los 58 campos establecidos en los “Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios”, los cuales se relacionaron con: la identidad del beneficiario; las claves del registro de la información socioeconómica; las claves geográficas del lugar donde se registra y se entrega el subsidio; la localización geográfica de la entrega del subsidio; el tipo de beneficio; la cantidad de beneficios entregados; el importe monetario; el cumplimiento de corresponsabilidad, y el mes de entrega del subsidio; sin embargo, no fue posible identificar a los que son beneficiarios de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para revisar y, en su caso, modificar las reglas de operación del PAJA del ejercicio fiscal 2018, a efecto de que se elimine lo relacionado con la priorización de entrega de subsidios por ser beneficiario de PROSPERA Programa de Inclusión Social, ya que los apoyos del programa se otorgan a todos los jornaleros agrícolas e integrantes de sus hogares que lo solicitan, con lo que se solventa lo observado.

5. *Subsidios para la Asistencia y Permanencia Escolar*

Respecto de los subsidios para la asistencia y permanencia escolar, la SEDESOL reportó que el 70.0% (18,912 niños) de los 27,016 niños registrados para el apoyo cumplieron con su corresponsabilidad, lo que representó un cumplimiento del 86.8%, respecto del 80.6% programado (21,787 niños).

La dependencia también registró el otorgamiento de estas becas a 16,044 beneficiarios, lo que significó un cumplimiento del 73.6%, en relación con el 100.0% de los 21,787 niños programados para recibirlos.

El menor cumplimiento de las metas de los indicadores revisados se debió a declaratorias de desastres naturales en regiones donde operaron las delegaciones estatales de la SEDESOL, lo que ocasionó que disminuyera la contratación de jornaleros en los campos agrícolas y, a su vez, se generara una menor movilidad de la población jornalera a las unidades de trabajo.

Asimismo, la SEDESOL acreditó la validación de la corresponsabilidad de los menores de 18 años beneficiados con estímulos para la asistencia y permanencia escolar del PAJA, con el llenado del formato “EPAJA por plantel y nivel escolar”, y la emisión de la constancia de inscripción y asistencia.

6. *Subsidios para el Arribo*

La SEDESOL reportó que en 2016 otorgó el subsidio para el arribo a 35,070 hogares de jornaleros agrícolas migrantes, el 32.0% de los 109,473 estimados que notificaron su condición de migrantes en las sedes de atención del programa, lo que representó el 39.9% de la meta de atender al 80.1%. El menor cumplimiento de la meta se debió a declaratorias de desastres naturales en regiones donde operan las delegaciones estatales de la SEDESOL, lo que ocasionó que disminuyera la contratación de jornaleros en los campos agrícolas y, a su vez, se generara una menor movilidad de la población jornalera a las unidades de trabajo.

Los datos reportados en 2016 por la dependencia, en el PASH y en sus bases de datos, permitieron identificar que los 35,070 hogares beneficiarios que recibieron apoyos al arribo, por un total de 32,364.0 miles de pesos, se ubicaron en 61 regiones (34.1%) de las 179 regiones agrícolas distribuidas en 24 de las 27 entidades en las que operó el programa.

No obstante, la dependencia no acreditó la metodología o los criterios utilizados para establecer la meta de que, en 2016, el 80.1% de los hogares jornaleros agrícolas elegibles recibiera apoyos al arribo.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para disponer de la Metodología de Cálculo del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, en 2018, que permita establecer la programación de las metas del PAJA, con lo que se solventa lo observado.

7. Subsidios Alimenticios

La SEDESOL acreditó que en 2016 entregó apoyos alimenticios a 59,693 niños, el 92.8% de los 64,350 programados, y que los 59,693 menores de 14 años, integrantes de hogares de jornaleros agrícolas, a los que autorizó la entrega de esos apoyos, representaron el 66.0% de los 90,401 menores atendidos por el PAJA con apoyos directos, lo que significó un cumplimiento del 92.7% de la meta programada de atender al 71.2% de menores.

La dependencia no acreditó la metodología o los criterios utilizados para establecer la meta de atender con apoyos alimenticios al 71.2% de los menores de 14 años que recibieron subsidios directos del PAJA en 2016.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para disponer de la Metodología de Cálculo del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, en 2018, que permita establecer la programación de las metas del PAJA, con lo que se solventa lo observado.

Para la entrega de los apoyos alimenticios, la SEDESOL otorgó 80,545.8 miles de pesos a 533 organismos ejecutores, quienes brindaron dos porciones de alimento diarias a 59,693 menores de 14 años beneficiarios del programa, cuyo costo por ración fue de 15.07 pesos.

8. Protección Social y Participación Comunitaria

La SEDESOL reportó que 44,726 beneficiarios asistieron en 2016 a ferias de servicios para la protección social, lo que representó un aumento del 7.6%, en comparación con el año anterior; este resultado significó un incremento de 8.5 puntos porcentuales, respecto de la meta esperada de que se reduciría en 0.9% la asistencia de jornaleros. También registró a 999 gestores voluntarios activos, 39.2% menos que los 1,643 gestores activos en 2015, con un cumplimiento del 100.3% en la meta de reducir en 39.1% el número de gestores. No obstante, la dependencia no acreditó la metodología o los criterios utilizados para establecer las metas de los indicadores para ese año.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para disponer de la Metodología de Cálculo del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, en 2018, que permita establecer la programación de las metas del PAJA, con lo que se solventa lo observado.

La dependencia no dispuso de las bases de datos ni de información para corroborar las cifras reportadas en el PASH sobre los beneficiarios asistentes a las ferias de protección social en 2016.

En ese año, la entidad fiscalizada suscribió 12 convenios con organizaciones de la sociedad civil por la impartición de cursos y talleres en materia de protección social, orientados a fortalecer las habilidades y competencias sociales de la población jornalera agrícola, por un monto de 671.4 miles de pesos, en las 18 entidades federativas que tuvieron cobertura de la Red Social, donde se trataron temas sobre los derechos humanos y laborales, servicios básicos, salud y desarrollo familiar e infantil; la conservación del medio ambiente, y la difusión de los distintos programas que otorgan subsidios a cargo de la secretaría; sin embargo, la calidad de la información no permitió identificar el número de ferias realizadas ni de cursos y talleres impartidos; los lugares donde se impartieron, y el número de asistentes por evento; además, la dependencia no dispuso de información para valorar los resultados de los talleres y cursos en el fortalecimiento de las habilidades y competencias sociales de los asistentes; ni contó con un diagnóstico, y un programa de trabajo para la impartición de los temas prioritarios de atención para la población jornalera agrícola en 2016.

16-0-20100-07-0263-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no dispuso de información que permitiera corroborar las cifras que fueron reportadas en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del indicador "Variación en el número de beneficiarios asistentes a ferias de servicios para la protección social", incluido en la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas y, con base en ello, evalúe la pertinencia de implementar estrategias, a fin de disponer de información confiable, oportuna y suficiente, para la adecuada rendición de cuentas, respecto de la realización de las ferias de servicios para la protección social y la participación comunitaria, en términos del artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo primero, 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 sobre los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-0-20100-07-0263-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que la información de las bases de datos del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas no permiten identificar el número de ferias realizadas ni de cursos y talleres impartidos en materia de protección social en 2016; los lugares donde se impartieron, y el número de asistentes por evento y, con base en ello, evalúe la pertinencia de implementar estrategias, a fin de disponer de información confiable, oportuna y suficiente, para la adecuada rendición de cuentas, respecto de la realización de las ferias de servicios para la protección social y la participación comunitaria, en términos del artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo primero, 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

sobre los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-0-20100-07-0263-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no dispuso de un diagnóstico, ni de un programa de trabajo para priorizar la impartición de los cursos y talleres de las ferias de servicios para la protección social de los jornaleros agrícolas del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas en 2016, acorde con sus necesidades y, con base en ello, evalúe la pertinencia de implementar estrategias, a fin de disponer de información confiable, oportuna y suficiente para la adecuada toma de decisiones, respecto de los temas prioritarios definidos, en términos del artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y de lo que establezcan las reglas de operación del programa, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-0-20100-07-0263-07-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no dispuso de información sobre los resultados de los talleres y cursos brindados en 2016, en el fortalecimiento de las habilidades y competencias sociales de los asistentes a las ferias de servicios para la protección social, del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas y, con base en ello, evalúe la pertinencia de implementar estrategias, a fin de disponer de información confiable, oportuna y suficiente para la adecuada toma de decisiones, respecto del fortalecimiento de las habilidades de los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares, en términos del artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y de lo que establezcan las reglas de operación del programa, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

9. Subsidios para Potenciar el Desarrollo de los Beneficiarios del PAJA

En 2016, la SEDESOL registró la asistencia de 34,067 personas en las ferias de servicios institucionales para potenciar el desarrollo de los beneficiarios del PAJA, lo que representó el 93.4% de los 36,470 asistentes previstos.

Asimismo, en 2016, la SEDESOL suscribió 9 convenios de concertación con organizaciones de la sociedad civil para potenciar el desarrollo de los jornaleros agrícolas, y 24 con empresas agrícolas y productores, con el objetivo de garantizar la asistencia de los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares a las ferias de apoyos y servicios institucionales; sin embargo, no

dispuso de información sobre el número de jornaleros agrícolas e integrantes de sus hogares que tuvieron acceso a los apoyos y servicios ofertados por las dependencias y entidades asistentes a las ferias, y si con ellos potenciaron su desarrollo.

16-0-20100-07-0263-07-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no dispuso de información, respecto del acceso de los beneficiarios del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas en 2016 a los apoyos y servicios que brindaron las dependencias y entidades asistentes a las ferias de promoción de los servicios institucionales, ni para evaluar su resultado en el desarrollo de la población atendida y, con base en ello, evalúe la pertinencia de implementar estrategias, a fin de disponer e información útil, confiable y suficiente, para la adecuada toma de decisiones y rendición de cuentas, en términos del artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo primero, 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.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

10. Subsidios para Contingencias

La dependencia reportó que, en 2016, mediante el PAJA, otorgó 10 apoyos para brindar servicios de transportación, pago de servicios y gastos funerarios para el beneficio de 85 jornaleros agrícolas que reportaron contingencias, con un costo total de 335.7 miles de pesos.

De acuerdo con la SEDESOL, debido a que el apoyo atiende situaciones que le pueden ocurrir a la población jornalera en su tránsito migratorio y su funcionamiento operativo deriva de situaciones fortuitas, no es posible determinar cuántas contingencias se pueden presentar durante un ejercicio fiscal, por lo que no es posible una programación calendarizada específica del apoyo, ni tampoco es factible construir indicadores y metas específicos.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para revisar y, en su caso, modificar las reglas de operación del PAJA del ejercicio fiscal 2018, a efecto de que se reorienten los criterios de la entrega de apoyos a contingencias, con lo que se solventa lo observado.

11. Subsidios para el Desarrollo de Servicios Básicos

En 2016, la SEDESOL validó técnicamente 312 proyectos de servicios básicos, el 97.8% de los 319 propuestos, lo que representó un cumplimiento mayor en 11.6%, respecto de la meta de validar técnicamente el 87.6%.

La dependencia no acreditó la metodología o criterios utilizados para establecer la meta de los proyectos de servicios básicos validados en 2016.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para disponer de la Metodología de Cálculo del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, en 2018, que permita establecer la programación de las metas del PAJA, con lo que se solventa lo observado.

Con base en el presupuesto asignado a la dependencia, en 2016 se autorizaron 287 proyectos, mediante la suscripción de 10 convenios de coordinación con 6 entidades federativas (3 con Durango, 2 con Coahuila, 2 con Morelos, 1 con Colima, 1 con Jalisco y 1 con Tabasco).

De los 287 proyectos aprobados, sólo se realizaron 39 de servicios básicos y de salud, en beneficio de 75,171 jornaleros agrícolas. De ellos, 21 (53.8%) correspondieron a la construcción, equipamiento y rehabilitación de albergues comunitarios; 13 (33.3%), a los albergues privados; 3 (7.7%), a los centros de educación; 1 (2.6%), a centros de salud y consultorios, y 1 (2.6%), a las unidades de servicios integrales. El presupuesto erogado en los proyectos fue de 158,073.7 miles de pesos.

En los 10 convenios de coordinación suscritos por la secretaría en 2016, se constató que se especificaron los montos y las características de cada proyecto; además, mediante el uso de una cédula diagnóstica, la dependencia identificó la problemática que afecta a los jornaleros agrícolas, a fin de priorizar los apoyos, en función del mayor beneficio de la población jornalera agrícola.

12. Reducción de las Condiciones de Precariedad de los Jornaleros Agrícolas e Integrantes de sus Hogares

Para evaluar los resultados del PAJA, en la MIR 2016, la SEDESOL definió los indicadores “Porcentaje de la población con seguridad alimentaria”, a nivel de fin, y “Porcentaje de la cobertura de apoyos económicos directos”, a nivel de propósito; sin embargo, ninguno permite evaluar la contribución del programa en el fortalecimiento del cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de los jornaleros agrícolas e integrantes de sus hogares; su incidencia en la alimentación, la salud y la educación de la población atendida, ni en la reducción de las condiciones de precariedad que enfrenta la población beneficiaria, como se estableció en los objetivos general y específico del programa, debido a que el primero sólo mide la seguridad alimentaria en el ámbito nacional, y el segundo, la cobertura del programa, respecto de uno de los tipos de apoyo que proporciona, y con él no es factible valorar en qué medida todos los apoyos que otorga el PAJA reducen las condiciones de precariedad de la población jornalera agrícola y de los integrantes de sus hogares.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las modificaciones efectuadas a la MIR del programa presupuestario S065 “Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas” para el ejercicio fiscal 2018, de acuerdo con las sugerencias emitidas por la ASF, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de disponer de indicadores que permitan medir el desempeño del programa, con lo que se solventa lo observado.

13. Ejercicio de los Recursos

En 2016, el presupuesto ejercido por la SEDESOL en el programa presupuestario S065 “Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas” fue de 316,950.5 miles de pesos, inferior en 4.8% (15,994.5 miles de pesos) al original (332,945.0 miles de pesos), debido principalmente a reducciones por ahorros presupuestarios.

Del total de recursos ejercidos, el 79.5% (251,901.7 miles de pesos) se destinó a subsidios para el desarrollo de la población jornalera agrícola y los integrantes de sus hogares; el 15.2% (48,164.0 miles de pesos), a la entrega de los subsidios directos, para fomentar la asistencia y

permanencia escolar de niños y jóvenes de hasta 18 años, miembros de hogares jornaleros, y para el arribo a sus centros de trabajo, y el otro 5.3% (16,884.8 miles de pesos) a gastos de operación. El porcentaje de los gastos de operación representó el 5.1% del presupuesto asignado (332,945 miles de pesos), menor en 3.8% a lo establecido en las reglas de operación del programa.

14. Control Interno

El Sistema de Control Interno de la SEDESOL proporcionó una seguridad razonable para el logro de los objetivos institucionales del PAJA, ya que dispuso de mecanismos para las normas “Ambiente de control”, “Administración de Riesgos”, “Actividades de control Interno”, “Información y Comunicación”, y “Supervisión y Mejora Continua”; sin embargo, en la implementación de la evaluación de riesgos en la operación del programa, no previó las situaciones que le impidieran cumplir con las metas establecidas en los indicadores de “Porcentaje de niños que cumplieron la corresponsabilidad de asistencia escolar”; “Porcentaje de niños que reciben estímulos para la asistencia y permanencia escolar”, y “Porcentaje de hogares jornaleros que reciben apoyos al arribo”; no dispuso de mecanismos de supervisión y evaluación en la entrega de los subsidios directos y para el desarrollo de los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares; para la actualización, cuantificación y disminución en la determinación de la población objetivo del PAJA, ni de información para la acreditación de beneficiarios del programa como jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares en situación de pobreza. Tampoco contó con diagnósticos locales sobre la problemática que afecta a la población jornalera, a fin de obtener información para medir la contribución del programa en la reducción de las condiciones de precariedad que presenta la población jornalera agrícola y de los integrantes de sus hogares.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para establecer en su sistema de control interno de 2018, estrategias y medidas que permitan controlar y administrar los principales riesgos del PAJA; mejorar su evaluación del desempeño, y diseñar procedimientos para la supervisión y evaluación en la entrega de los subsidios directos y para el desarrollo de los jornaleros agrícolas, con lo que se solventa lo observado.

15. Rendición de Cuentas

Con la información reportada por la SEDESOL en la Cuenta Pública 2016 no fue posible determinar en qué medida los apoyos del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas redujeron las condiciones de precariedad de los beneficiarios, ni si se fortaleció el cumplimiento efectivo de los derechos sociales de las personas en situación de pobreza, incidiendo en la alimentación, la salud y la educación, objetivos establecidos en el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2016.

16-0-20100-07-0263-07-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que no se incluyó en la Cuenta Pública 2016 información para evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2016, de "Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, incidiendo positivamente en la alimentación, la salud y la educación

mediante la reducción de las condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola y los integrantes de sus hogares", y de "Reducir las condiciones de precariedad de la población jornalera agrícola y de los integrantes de sus hogares" y, con base en ello, evalúe la pertinencia de implementar estrategias, a fin de reportar información confiable, oportuna y suficiente para la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, en términos de los artículos 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo primero, 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.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

Consecuencias Sociales

Los jornaleros agrícolas y sus familias enfrentan condiciones de vulnerabilidad y exclusión social, originadas principalmente por la violación de sus derechos humanos y laborales, y la marginación de la que son objeto por su calidad de migrantes en las regiones agrícolas a las que acuden en busca de fuentes de trabajo, situación que no ha cambiado en décadas, debido a que la política pública para su atención no ha tenido la focalización y orientación adecuadas para atender la problemática particular que presenta esa población; tal es el caso del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, a cargo de la SEDESOL que, en 2016, erogó 316,950.5 miles de pesos para otorgar apoyos directos a 16,044 niños de hogares jornaleros para estimular su asistencia y permanencia escolar; a 35,070 hogares de jornaleros agrícolas migrantes para su arribo a las regiones jornaleras en busca de fuentes de trabajo, y a 85 jornaleros agrícolas que reportaron contingencias en sus trayectos.

También, subsidió la alimentación de 59,693 menores de 14 años beneficiarios del programa y el desarrollo de 39 proyectos de servicios básicos y de salud, en beneficio de 75,171 jornaleros agrícolas. No obstante, la dependencia no contó con una cuantificación actualizada de los jornaleros agrícolas y de los integrantes de sus hogares que se encuentran en el país, ya que su última contabilización fue en 2009, con la aplicación de la Encuesta Nacional de Jornaleros, por lo que no fue posible evaluar la cobertura.

Además, la falta de vinculación de los objetivos del programa con los apoyos que otorga y las causas que originan la problemática de la población objetivo, resta efectividad en el ejercicio de los recursos. Estas deficiencias en el diseño del PAJA, así como la falta de información, impiden verificar la incidencia de los apoyos que otorgó la dependencia en la alimentación, la salud y la educación de los jornaleros agrícolas e integrantes de sus familias, y en la reducción de las condiciones de precariedad que enfrentan.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 13 observación (es), de la(s) cual (es) 10 fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La (s) 3 restante (s) generó (aron): 6 Recomendación (es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 22 de septiembre 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 de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) 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.

El Gobierno Federal reconoce que los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares enfrentan condiciones de vulnerabilidad y exclusión social, ocasionadas principalmente por la violación de sus derechos humanos y laborales; deficiente desarrollo humano; insuficientes opciones laborales en sus lugares de origen, y escasa diversificación de actividades productivas, que los obliga a migrar para buscar fuentes de trabajo; ingresos familiares bajos, y servicios básicos y alojamiento inadecuado para atender sus necesidades básicas. Con base en la medición multidimensional de la pobreza realizada por el CONEVAL, a 2014, el 46.2% de la población (alrededor de 55.3 millones de personas) se encontró en situación de pobreza multidimensional. / Dentro de esta población, existen grupos que presentan una mayor condición de vulnerabilidad y exclusión social, en términos de carencias sociales o de insuficiencia de ingresos; uno de estos grupos lo constituyen los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares.

Para dar atención a este problema, en 2016, el Gobierno Federal operó el PAJA, a cargo de la SEDESOL, en el que ejerció 316,950.5 miles de pesos, con el objetivo de “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, incidiendo positivamente en la alimentación, la salud y la educación, mediante la reducción de las condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola y los integrantes de sus hogares”. Para tal efecto, la dependencia es responsable de diseñar las reglas de operación del programa; identificar a la población objetivo; integrar el padrón de beneficiarios; otorgar subsidios directos de los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares para estimular la asistencia y permanencia escolar de los menores de 18 años y para el arribo de los jornaleros que migran en busca de fuentes de trabajo; entregar subsidios indirectos para la alimentación de los niños menores de 14 años, para cubrir contingencias que se presenten durante el traslado de los jornaleros migrantes, y brindar servicios para promover la protección social y la participación comunitaria, así como para vincular a los beneficiarios a la oferta de otros programas sociales.

Respecto del diseño de las reglas de operación del PAJA de 2016, se identificaron deficiencias que impiden al programa atender, de manera eficaz, la problemática de la población jornalera agrícola, ya que se observó una desvinculación de su objetivo con las causas del fenómeno problemático que afecta a este grupo de la población, relacionadas con la violación de los derechos humanos y laborales de los jornaleros y los integrantes de sus familias, y con el trabajo infantil, aspectos que originan la condición de vulnerabilidad y exclusión social que enfrenta esta población. No obstante que los apoyos que otorga el programa se orientan a fortalecer los derechos sociales de los jornaleros agrícolas, incidiendo en su alimentación y su educación, el acceso a estos derechos está a cargo de otros programas federales, lo que resta efectividad a la aplicación de los recursos en la solución de la problemática detectada; además, el apoyo para la alimentación se limita a los niños menores de 14 años integrantes

de los hogares jornaleros agrícolas, y el programa no cuenta con apoyos para incidir en la salud.

En cuanto a la identificación de los beneficiarios, la SEDESOL no contó con una cuantificación actualizada de los jornaleros agrícolas y de los integrantes de sus hogares, ya que los últimos datos disponibles datan de 2009, ni precisa la magnitud del problema que pretende atender.

En la integración del padrón de beneficiarios, la SEDESOL cumplió con lo establecido en la normativa; sin embargo, no fue posible identificar a los que son beneficiarios de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

La SEDESOL, mediante el PAJA, entregó subsidios para la asistencia y permanencia escolar a 16,044 niños menores de 18 años de edad, el 73.6% de los 21,787 programados para recibirlos y el 84.8% de los 18,912 niños que cumplieron con su corresponsabilidad de asistir a la escuela.

Respecto del subsidio directo para el arribo, la dependencia reportó que en 2016 lo otorgó a 35,070 hogares de jornaleros agrícolas migrantes, el 32.0% de los 109,473 estimados que notificaron su condición de migrantes en las sedes de atención del programa, lo que representó el 39.9% de la meta de atender al 80.1%. Al respecto, la SEDESOL señaló que no cumplió la meta, debido a declaratorias de emergencias naturales que afectaron las cosechas en las zonas agrícolas apoyadas, por lo que se registró una menor migración de jornaleros.

En cuanto a los subsidios indirectos, los apoyos para alimentación de los niños menores de 14 años integrantes de los hogares jornaleros agrícolas, la secretaría entregó en 2016, apoyos por 80,545.8 miles de pesos a 533 organismos ejecutores para el otorgamiento de dos porciones de alimento diarias a 59,693 menores de 14 años beneficiarios del programa, cuyo costo por ración fue de 15.07 pesos.

En 2016, la SEDESOL registró que, mediante el PAJA, otorgó 10 subsidios para contingencias, por un total de 335.7 miles de pesos, que benefició con transportación y pago de servicios y gastos funerarios a 85 jornaleros agrícolas que reportaron percances durante su proceso de migración.

Por lo que se refiere a los servicios para promover la protección social, la participación comunitaria, y la vinculación con otros programas sociales, la SEDESOL organizó ferias a las que acudieron 44,726 beneficiarios, lo que representó un aumento del 7.6%, en comparación con el año anterior; para tal efecto, la SEDESOL suscribió 12 convenios con organizaciones de la sociedad civil por un monto de 671.4 miles de pesos, para impartir cursos y talleres en 18 entidades federativas; sin embargo, los registros de la dependencia no permiten identificar el número de ferias realizadas y los cursos y talleres impartidos; los lugares donde se impartieron, ni el número de asistentes por evento, y la secretaría no dispuso de información para valorar los resultados del apoyo en el fortalecimiento de las habilidades y competencias sociales de los asistentes.

En opinión de la ASF, el PAJA se concibe como una política pública asistencialista que otorga subsidios directos para estimular la asistencia y permanencia escolar de los niños y jóvenes integrantes de hogares de jornaleros agrícolas y para que los jornaleros migrantes cuenten con recursos a su arribo a una unidad de trabajo, y subsidios indirectos para proveer de alimentación a los niños menores de 14 años, afrontar contingencias, potenciar su desarrollo,

promover la participación comunitaria y desarrollar infraestructura de servicios básicos, con los que la SEDESOL pretende subsanar las condiciones de precariedad en las que vive este grupo de la población, originadas por sus deficientes condiciones laborales. Sin embargo, aun cuando la secretaría cumplió con otorgar subsidios, el diseño de las reglas de operación del programa presentó inconsistencias, por lo que no fue posible evaluar la contribución del PAJA en el fortalecimiento del cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares; su incidencia en la alimentación, la salud y la educación de la población atendida, ni en la reducción de las condiciones de precariedad que enfrenta la población beneficiaria.

La atención de las recomendaciones al desempeño emitidas en esta auditoría permitirán a la SEDESOL, con base en el análisis de la causa raíz de las deficiencias encontradas en el diseño del PAJA, focalizar adecuadamente la atención del programa; identificar a la población objetivo; incidir directamente en la solución de la problemática que aqueja a la población jornalera agrícola; mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, y evaluar en qué medida el programa contribuye a fortalecer el ejercicio de los derechos humanos y laborales, y mejorar las condiciones socioeconómicas de los jornaleros agrícolas y de los integrantes de sus hogares.

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. Verificar la consistencia del diseño normativo del PAJA en 2016.
2. Verificar la lógica horizontal y vertical de la matriz de indicadores para resultados (MIR) 2016 del programa presupuestario s065 "programa de atención a jornaleros agrícolas".
3. Verificar que, en 2016, la SEDESOL aplicó los criterios de elegibilidad para la identificación de los beneficiarios del PAJA.
4. Verificar que la SEDESOL cumplió con los criterios establecidos en las reglas de operación del paja de 2016, en el proceso de incorporación al padrón de beneficiarios.
5. Evaluar el otorgamiento de los subsidios del PAJA para estimular la asistencia y permanencia escolar, en 2016, de los beneficiarios que cumplieron con su corresponsabilidad.
6. Evaluar si la SEDESOL otorgó, en 2016, los subsidios del PAJA para el arribo a los beneficiarios que acreditaron su calidad de migrantes.

7. Evaluar si la SEDESOL otorgó, en 2016, subsidios alimenticios a los menores de 14 años integrantes de hogares jornaleros que acreditaron su estancia en una unidad de trabajo.
8. Valorar los mecanismos mediante los cuales la SEDESOL promovió, en 2016, la protección social y la participación comunitaria de los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares.
9. Evaluar la vinculación de la SEDESOL con otras instituciones, en 2016, para potenciar el desarrollo de los beneficiarios del PAJA.
10. Evaluar si los subsidios para contingencias del PAJA los otorgó la SEDESOL, en 2016, a los beneficiarios que presentaron esa situación.
11. Verificar si los subsidios para el desarrollo de servicios básicos y de salud se otorgaron en 2016, mediante acuerdos suscritos por la SEDESOL con las instancias ejecutoras.
12. Evaluar la contribución del PAJA, en 2016, en la reducción de las condiciones de precariedad que enfrentaba la población jornalera agrícola y los integrantes de sus hogares y en el fortalecimiento del cumplimiento efectivo de sus derechos sociales.
13. Verificar el presupuesto original, modificado y ejercido, en 2016, por la SEDESOL en el PAJA.
14. Evaluar si el sistema de control interno de la SEDESOL garantizó la eficiencia en la operación y el cumplimiento razonable de los objetivos y metas de 2016 del PAJA.
15. Verificar si la información reportada por la SEDESOL en la cuenta pública 2016 permite evaluar el cumplimiento del objetivo del programa presupuestario s065 "programa de atención a jornaleros agrícolas", y el avance en la atención del problema público en el que pretende incidir.

Áreas Revisadas

La Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 111, párrafo tercero,
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 54.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: numeral 3.4. "tipos y montos de apoyos", inciso 2.a. "acciones de protección social y participación comunitaria", del acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2016, y artículo tercero, numeral 14, Norma Cuarta, párrafo primero, del acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de control interno y se expide el manual administrativo de aplicación general en materia de control interno.

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.