

Secretaría de Cultura

Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias

Auditoría de Desempeño: 2017-0-48100-07-0288-2018

288-DS

Criterios de Selección

La auditoría permitiría evaluar la contribución a la promoción y difusión del arte y la cultura y, junto con las realizadas a los subsidios otorgados mediante el Apoyo a la Ciudades Patrimonio Mundial (ACMPM), Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE), Apoyo a Comunidades para la Restauración de Monumentos, Bienes Artísticos Propiedad Federal (FOREMOBA), Apoyo a Instituciones Estatales de Cultura (AIEC) y Apoyo a Festivales Culturales y Artísticos. (PROFEST), emitir un pronunciamiento integral de la contribución en el fomento y promoción de la cultura.

Objetivo

Fiscalizar que los subsidios otorgados financien proyectos culturales dirigidos a fomentar la cultura, a fin de promoverla y difundirla, así como ampliar su acceso.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del diseño del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura" (Pp S268), en la vertiente de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC), con base en su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y las reglas de operación; del otorgamiento de los subsidios que financien proyectos culturales comunitarios populares; de la coordinación para ejecutar proyectos culturales; de la cobertura de atención; de la selección de los proyectos culturales financiados, así como la ejecución y del seguimiento de los mismos; de la contribución del programa en el fomento de la cultura, su promoción y difusión, así como en la ampliación de su acceso; de la economía del gasto; del Sistema de Control Interno; de la rendición de cuentas, y del avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Respecto del alcance temporal, la auditoría comprendió el ejercicio fiscal 2017.

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 la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresó en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Pp S268 “Programa de Apoyos a la Cultura”, en la vertiente de PACMYC.

Antecedentes

A fines de 1994, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) enfrentó como tarea inmediata la de profundizar grandes cambios, entre ellos, la definición del papel del Estado en el desarrollo cultural; su relación con la comunidad intelectual y artística; la participación de la sociedad; la colaboración entre los distintos órdenes de gobierno; la organización y la interrelación entre las instituciones culturales; y el alcance de los beneficios sociales de la cultura en todas sus vertientes. Sin embargo, fue hasta 2005 cuando se reconoció a la cultura como elemento estratégico de las políticas de desarrollo nacionales e internacionales, derivado de que esto se destacó en la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por lo que se retomó en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012.

En este contexto, el CONACULTA operó los siguientes programas presupuestarios de subsidios a la cultura, vigentes hasta 2015:

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS A CARGO DEL CONACULTA, VIGENTES HASTA 2015

Clave presupuestaria a 2015	Nombre del programa	Unidad responsable	Características del apoyo	Universo de atención
S208	Fondo de apoyo a comunidades para la Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA).	Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural.	Apoyo económico y asesoría para la preservación de bienes muebles e inmuebles históricos con valor artístico y/o cultural de propiedad federal.	Sitios y monumentos de propiedad federal.
R046	Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial (ACMPM).	Fondo Nacional para la Cultura y las Artes.	Apoyo económico para conservar el legado de monumentos y sitios de una gran riqueza natural y cultural que pertenece a toda la humanidad, que han sido declarados por la UNESCO como Ciudades Patrimonio Mundial.	Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial.
S209	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE).	Dirección General de Vinculación Cultural.	Apoyo económico para proyectos de infraestructura cultural.	Instancias responsables de la promoción y difusión de la cultura.
S207	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC).	Dirección General de Culturas Populares.	Apoyo económico para proyectos culturales comunitarios que fortalezcan alguna de las diversas expresiones de	Portadoras/es de cultura popular que de forma colectiva tengan interés en desa-

Clave presupuestaria a 2015	Nombre del programa	Unidad responsable	Características del apoyo	Universo de atención
			la cultura popular y que sean impulsados por las portadoras/es de la misma.	desarrollar un proyecto cultural comunitario.
n.d.	Apoyo a Festivales Culturales y Artísticos (PROFEST).	Dirección General de Vinculación Cultural.	Apoyo económico para proyectos culturales de festivales culturales y artísticos.	Festivales artísticos y culturales
U059	Instituciones Estatales de Cultura (AIEC)	Dirección General de Vinculación Cultural	Apoyo económico para proyectos culturales.	Instituciones Estatales de Cultura.

Fuente: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información del Diagnóstico del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura" y de la Cuenta Pública 2015.

n.d.: no disponible.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

En junio de 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó a la H. Cámara de Diputados la estructura programática del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, mismo que definió las medidas que efectuarían los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y en los programas y presupuestos. Asimismo, en septiembre de ese mismo año el Ejecutivo Federal presentó la iniciativa para transformar el CONACULTA en la Secretaría de Cultura (SC), a fin de profundizar en la redefinición del papel del Estado en esta materia, así como crear conciencia del apoyo a la cultura y promover nuevas vías de colaboración entre la federación, las entidades federativas y municipios, por lo que esta propuesta se aprobó en diciembre de 2015.

La Secretaría de Educación Pública con base en un análisis de sus programas presupuestarios identificó complementariedades, similitudes o duplicidades en sus objetivos y alcances, lo que le permitió verificar aquellos susceptibles de ser eliminados, fusionados o fortalecidos.

En el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016 se estableció la fusión de los seis programas de subsidios de cultura: Fondo de apoyo a comunidades para la Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA); Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial (ACMPM); Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE); Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC); Apoyo a Festivales Culturales y Artísticos (PROFEST), e Instituciones Estatales de Cultura (AIEC), lo que dio origen al Pp S268 "Programa de Apoyos a la Cultura".

De acuerdo con la evaluación de diseño al Pp S268 realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), mediante el Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina (CLEAR-LA), en 2016, primer año en que operó el programa, éste mostró deficiencias entre las que destacan: la definición del problema no cumple con los criterios analíticos de la metodología de marco lógico y no tiene un plazo para su revisión y actualización; no se contó con un mecanismo para identificar a la población potencial y objetivo, ni una metodología para cuantificarla, y no se tiene un mecanismo de focalización o priorización detallado, ni información de los beneficiarios. En dicha evaluación se concluyó

que se requiere de un diseño más sólido y coherente que le permita desarrollar procesos eficientes y efectivos y, sobre todo, resultados contundentes en la población atendida.^{1/}

Respecto de la vertiente de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC), objeto de revisión de esta auditoría, se identificó que en 1989 el CONACULTA impulsó su creación, como una estrategia dirigida a la recuperación de la cultura popular, para fortalecer los procesos que sustentan a las expresiones comunitarias, por medio del financiamiento a proyectos que estimulan las iniciativas de la sociedad.

A partir de 1999 se publicaron las primeras reglas de operación del PACMYC, estableciéndose que se trataba de un medio para convocar a la sociedad civil a que presentara iniciativas de trabajo, para fortalecer los valores culturales de su comunidad y que reconocerlos como elementos primordiales de su identidad.^{2/}

Fue hasta 2015 cuando se realizaron ajustes en las reglas de operación, relacionados con las características, los requisitos y los criterios de selección de los proyectos^{3/}; asimismo, se estableció como objetivo del programa el "contribuir al fortalecimiento de procesos culturales comunitarios, a promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral, mediante el apoyo financiero a proyectos culturales comunitarios que promuevan y difundan la diversidad de expresiones de la Cultura Popular".

Para 2017, en las Reglas de Operación de Programa de Apoyos a la Cultura se estableció como objetivo específico del PACMYC contribuir a difundir y salvaguardar las expresiones culturales comunitarias, mediante el financiamiento de proyectos culturales comunitarios de portadoras y portadores de cultura popular.

Resultados

1. Evaluación de la MIR del programa

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura" de la Secretaría de Cultura (SC), para 2017, en términos generales, no fue una herramienta que permitiera medir el cumplimiento del objetivo del programa de promover y difundir la cultura como recurso formativo para impulsar la educación integral de la población, debido a que se identificaron deficiencias relativas a la definición del problema, las causas que lo originaron y sus efectos; la determinación de los medios de solución y sus fines, así como el diseño e integración de los objetivos e indicadores.

Las causas por las que la MIR no es adecuada para evaluar los resultados del programa son las siguientes:

^{1/} Secretaría de Educación Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), **Evaluación de Diseño, Programa de Apoyos a la Cultura**, pp. 6 y 41. Evaluación de diseño, elaborada a partir de los términos de referencia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

^{2/} Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, **Reglas de Operación de los Programas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes para el ejercicio fiscal 1999**.

^{3/} Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo, **Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015**, p. 2.

- a) En la definición del problema, la SC determinó de manera central la falta de recursos, además de que no se hace referencia si los proyectos a beneficiar permitirán el acceso de la población a la cultura, por lo cual no se identificó la congruencia con lo establecido en los documentos de planeación y programación de mediano plazo, referente al limitado acceso de la población a la cultura.
- b) La lógica vertical es deficiente, ya que los dos objetivos de Fin y Propósito no son adecuados, debido a que los primeros, aun cuando se alinearon al objetivo sectorial relativo a dotar a la infraestructura cultural de espacios y servicios dignos y hacer un uso más intensivo de ella, no incluyeron la totalidad de elementos que caracterizan a las vertientes de FOREMOBA, ACMPM, PACMYC, PROFEST y AIEC; el segundo, se limitó a evaluar el otorgamiento de subsidios, sin precisar el efecto directo que se pretendía alcanzar sobre la población o área de enfoque, debido a que no se hace referencia si los proyectos apoyados permitirían aumentar o mejorar el acceso de la población a la cultura.
- c) De los 6 objetivos de nivel de Componente, 5 se consideraron adecuados, ya que se refirieron al otorgamiento de recursos para el desarrollo de proyectos de festivales artísticos y de infraestructura cultural; sin embargo, el objetivo denominado “Bienes muebles e inmuebles históricos y artísticos de propiedad federal intervenidos (FOREMOBA)” fue inadecuado, ya que se utilizó el término “intervenido”, lo que impidió saber cuál es el producto o servicio que se aportó para lograr el propósito del programa.
- d) De los 12 objetivos de nivel Actividad, 9 se consideraron adecuados, ya que se refirieron a la promoción, gestión, otorgamiento de asesoría, evaluación, dictaminación, de proyectos de festivales artísticos y de infraestructura cultural; sin embargo, los objetivos relativos a “Revisión y validación de proyectos”, “Selección y aprobación de proyectos” y “Recepción de proyectos completos e incompletos” fueron inadecuados, debido a la ambigüedad de gestiones que proponen realizar, ya que no especificaron a qué objetivo de componente contribuyeron, ni se hizo referencia que se determinaran como una “actividad compartida” para los 6 componentes.
- e) En cuanto a la lógica horizontal, se concluyó que, de los 21 indicadores establecidos, 13 (62.0%) se diseñaron de manera correcta; sin embargo, 4 (19.0%) fueron insuficientes, ya que en su estructura no se incluyeron los elementos necesarios para contribuir al cumplimiento de los objetivos correspondientes; en tanto que los 4 (19.0%) restantes fueron inadecuados, ya que no se correspondieron con las actividades que se relacionaron con la operación del programa.

(A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño, respecto de estos incumplimientos, ésta se reportará únicamente en la auditoría número 283-DS “Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a Instituciones Estatales de Cultura”).

2. Revisión del diseño de las reglas de operación del programa

Para 2017, el diseño de las reglas de operación del Pp S268 “Programa de Apoyos a la Cultura” en su vertiente de PACMYC, presentó deficiencias que afectaron la operación del programa, mismas que no garantizan que los subsidios se sujetaron a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, selectividad y temporalidad.

Dichas deficiencias se refieren a que: no se consideraron grupos específicos, región del país, entidad federativa y municipio, ni lo correspondiente a las características sociales, económicas y culturales en la definición de la población objetivo; no se garantizó que el mecanismo de distribución otorgara acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros; no se estableció la calendarización para el ejercicio de los subsidios; no se aseguró contar con un mecanismo adecuado para la distribución de los recursos, a fin de garantizar que se canalizaran los recursos exclusivamente a la población objetivo; las reglas de operación no son precisas, ni facilitan la obtención de información, debido a que no se definieron los conceptos de “conservar, preservar, difundir, salvaguardar y recrear las expresiones culturales comunitarias” incluidos en el objetivo específico, lo que limitó contar con información para medir el cumplimiento del objetivo y de las metas de la vertiente de PACMYC, así como los beneficios económicos y sociales que resultaron de la operación del programa; no se precisó el mecanismo de supervisión, ni cómo con los instrumentos de seguimiento y evaluación obtendrían información para medir el objetivo específico de la vertiente y, modificar las modalidades de la operación del programa o decidir sobre su cancelación; tampoco se precisó el mecanismo de coordinación que utilizaría para garantizar que el programa no se contraponga, afecte o presente duplicidades con otros del Gobierno Federal, y no se definió la temporalidad de los subsidios, entendida como el periodo en que el gobierno deberá otorgar los apoyos, por lo que no existe certeza de la adecuada aplicación de los recursos.

Aunado a lo anterior, en la Matriz de Riesgos Institucional (MRI) 2017 de la SC se estableció que uno de los riesgos identificados por la dependencia se refirió a “programas de apoyos a la cultura asignados sin controles suficientes”, el cual se debe, entre otros factores, a que existen “reglas de operación poco claras o precisas”. Al respecto, la SC estableció como medidas de control “revisar y actualizar las reglas de operación del programa” e “implementar controles que permitan asegurar la correcta comprobación de los recursos”; sin embargo, con la revisión de las reglas de operación del programa para el ejercicio fiscal 2018, se constató que no se realizaron modificaciones para atender las deficiencias observadas en el análisis del documento correspondiente al ejercicio fiscal 2017. (A efecto de no duplicar la recomendación de desempeño, respecto de este incumplimiento, ésta se reportará únicamente en el resultado número 9 “Sistema de Control Interno”).

2017-0-48100-07-0288-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura defina en las reglas de operación del programa los grupos específicos, región del país, entidad federativa y municipio, así como lo correspondiente a las características sociales, económicas y culturales como lo establece la normativa aplicable al otorgamiento de subsidios e identifique con precisión a la población objetivo, a fin de focalizar adecuadamente los recursos disponibles y establezca metas de cobertura de atención priorizando los proyectos a financiar, por medio de la vertiente PACMYC del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 75, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-48100-07-0288-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura implemente un mecanismo de distribución para otorgar acceso equitativo en la distribución de los recursos disponibles para la vertiente de PACMYC del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", a fin de garantizar su adecuada aplicación y focalizar el otorgamiento de los subsidios, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 75, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-48100-07-0288-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura establezca la calendarización para el ejercicio de los subsidios otorgados, mediante la vertiente de PACMYC del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", a fin de garantizar que sus recursos se ministren con oportunidad, se utilicen con eficiencia y eficacia, así como el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-48100-07-0288-07-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura garantice la transparencia de los recursos al realizar la ministración de los subsidios, mediante la vertiente de PACMYC del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", a fin de asegurar la entrega de los recursos exclusivamente a la población objetivo, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-48100-07-0288-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura defina en las reglas de operación los términos incluidos en el objetivo de la vertiente de PACMYC del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", a fin de disponer de información que permita evaluar en qué medida se cumplió con éstos, así como los beneficios económicos y sociales que resultaron de la operación del programa y con el otorgamiento de subsidios, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 75, fracciones IV y IX, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-48100-07-0288-07-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura supervise la vertiente de PACMYC del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura" e implemente oportunamente acciones correctivas y preventivas, a fin de garantizar la adecuada operación del programa, así como el cumplimiento de sus objetivos y metas establecidos, con objeto de dar cumplimiento al artículo 75, fracción V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-48100-07-0288-07-007 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura establezca un mecanismo de coordinación que impida que los subsidios otorgados, mediante la vertiente de PACMYC del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros entregados por el Gobierno Federal, a fin de garantizar la objetividad y la transparencia en su operación, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 75, fracción VII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-48100-07-0288-07-008 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura defina en las reglas de operación del programa la temporalidad de los subsidios, en la vertiente de PACMYC del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura" para identificar el periodo en que el gobierno prevé otorgar los subsidios y atender la problemática del programa, a fin de evaluar la adecuada aplicación de los recursos, con objeto de dar cumplimiento al artículo 75, fracción VIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-48100-07-0288-07-009 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura establezca y ejecute los instrumentos de seguimiento y evaluación determinados para garantizar la obtención de información adecuada de la operación de la vertiente de PACMYC del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", a fin de contar con elementos que permitan evaluar los beneficios económicos y sociales en la asignación y aplicación de los recursos, así como garantizar una adecuada rendición de cuentas y transparencia, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 75, fracciones V y IX, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. *Coordinación para ejecutar proyectos culturales*

En 2017, el mecanismo de coordinación implementado por la Secretaría de Cultura para la realización de proyectos culturales, mediante el otorgamiento de subsidios con recursos del Pp S268 "Programa de Apoyos a la Cultura" en la vertiente de PACMYC fue la suscripción de 32 convenios de coordinación con el mismo número de Instituciones Estatales de Cultura (IEC), así como uno modificatorio con la IEC de Hidalgo.

Sin embargo, la formalización de los 32 convenios originales se realizó en el periodo de mayo a julio de 2017, lo cual no se correspondió con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que señala su realización durante el primer trimestre del año; asimismo, los criterios indicados en dichos convenios no garantizaron la transparencia en la distribución, y no se precisó lo correspondiente a las prioridades de las entidades federativas en materia de cultura, con el fin de alcanzar los objetivos pretendidos, por lo que estas deficiencias afectaron la operación del programa en ese año.

2017-0-48100-07-0288-07-010 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura garantice que los convenios suscritos en el marco de la operación del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", en la vertiente de PACMYC, con las Instituciones Estatales de Cultura se formalicen en el primer trimestre del ejercicio fiscal para facilitar la ejecución de los proyectos y promover la eficiente ministración de los recursos, a fin de cumplir los objetivos y metas del programa, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 82, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-48100-07-0288-07-011 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura garantice que los convenios suscritos en el marco de la operación del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", en la vertiente de PACMYC, se establezcan mecanismos y se diseñen criterios de transparencia que permitan asegurar la adecuada distribución de los recursos, a fin de lograr los objetivos y las metas del programa, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 82, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-48100-07-0288-07-012 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura establezca un mecanismo para que en los convenios suscritos en el marco de la operación del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", en la vertiente de PACMYC, se precisen las prioridades de las entidades federativas en materia de cultura, las cuales deberán considerarse para la adecuada y oportuna ministración de los recursos disponibles en el ejercicio fiscal, a fin de lograr los objetivos y metas del programa, con objeto de dar cumplimiento al artículo 82, fracción V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

4. Cobertura de atención

Para 2017, la Secretaría de Cultura no estableció indicadores y metas de cobertura para la vertiente de PACMYC del Pp S268 "Programa de Apoyos a la Cultura". Si bien la dependencia informó que el número de proyectos financiados, mediante dicha vertiente fue superior a los 1,000 en el periodo 2014 a 2016, y los 885 apoyados en 2017 fueron 5.9% más, que los 836 de 2013, debido a que no definió a la población potencial en la vertiente de PACMYC y no acreditó que contó con la cuantificación de la población objetivo, se desconoce la cobertura del programa en dicha vertiente.

2017-0-48100-07-0288-07-013 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura defina la población potencial, cuantifique la población objetivo, establezca indicadores y metas, así como mecanismos que permitan evaluar la cobertura del Pp S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", en la vertiente de PACMYC y, con ello, promover una administración por resultados, a fin de focalizar sus recursos garantizando el cumplimiento de los objetivos definidos, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 27, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el subcapítulo IV.2.2 de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores; en

el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyos a la Cultura, y en el 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 las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

5. Selección de los proyectos culturales financiados

En 2017, la selección de los proyectos financiados correspondió a la Institución Estatal de Cultura (IEC), para lo cual instaló la Comisión de Planeación y Apoyo a la Creación Popular (CACREP), misma que nombró un jurado conformado por especialistas quienes dictaminaron los proyectos culturales comunitarios. De acuerdo con la Secretaría de Cultura, en ese año las instancias ejecutoras recibieron 5,063 proyectos culturales susceptibles de ser beneficiados con recursos del programa, de éstos el 15.3% (776) no fue elegible y el 84.7% (4,286) sí lo fue, éstos últimos se sometieron al proceso de dictaminación, resultando 1,349 seleccionados para otorgar los subsidios con recursos del Pp S268, mediante la vertiente de PACMYC, en 2017, y 1,266 proyectos que también fueron seleccionados y registrados en lista de espera para otorgarles recursos del programa en los siguientes ejercicios fiscales. Asimismo, los proyectos se ajustaron al monto máximo establecido de 60.0 miles de pesos.

Sin embargo, por lo que corresponde a los montos de los proyectos financiados, la información de la secretaría no fue consistente, por lo que no contó con elementos de calidad suficientes, ya que de los 1,349 proyectos seleccionados, 464, serían financiados con recursos estatales; 857, con recursos del Pp S268, mediante la vertiente de PACMYC, y 28 con aportaciones estatales y del programa; no obstante, el monto de las aportaciones federales no se correspondió con los recursos ministrados y ejercidos de las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) para dicha vertiente para 2017, debido a que de acuerdo con los registros de la base de datos de los proyectos proporcionada por la secretaría, el financiamiento federal sería de 42,196.5 (42,526.7 miles de pesos de proyectos financiados al 100.0% con recursos de programa y 669.8 miles de la aportación federal a proyectos con financiamiento estatal y federal) y de acuerdo con las CLC se ministraron y ejercieron 45,500.0 miles de pesos.

2017-0-48100-07-0288-07-014 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura establezca mecanismos para que la información relevante de la operación del Pp S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", en la vertiente de PACMYC, sea consistente, a fin de contar con elementos de calidad suficientes para evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa, con objeto de ajustarse a lo establecido en el 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 las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. *Ejecución y seguimiento de proyectos culturales comunitarios populares*

En la ejecución de los proyectos financiados en 2017 con recursos del Pp S268, para la vertiente de PACMYC, se desconoce el estatus de los mismos, ya que la Secretaría de Cultura no acreditó contar con los reportes de avances físicos y financieros que le debían remitir las instancias ejecutoras a la Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas (DGCPIU), lo que evidenció que la dependencia careció de mecanismos de eficiencia y control para el adecuado seguimiento de los proyectos ejecutados, y que no garantizó que los canales de comunicación tanto al interior de la secretaría como con las instancias ejecutoras hubieran sido efectivos para obtener dicha información.

Asimismo, en la Matriz de Administración de Riesgos Institucional 2017, la secretaría identificó como un riesgo el referente a “programas de apoyos a la cultura asignados sin controles suficientes”, el cual lo clasificó como de corrupción e indicó como uno de los factores el relacionado con la “insuficiencia de controles para el seguimiento de los avances físicos financieros de cada uno de los proyectos aprobados”, lo que se corroboró con las deficiencias antes mencionadas. Al respecto, se constató que en el programa de trabajo de administración de riesgos 2017, la SC señaló como acción de control el “implementar controles que permitan asegurar la correcta comprobación de los recursos”; sin embargo, la medida fue genérica, por lo que no garantizó que se hubiera controlado el riesgo, lo cual incidió en la operación del programa. (A efecto de no duplicar la recomendación de desempeño, respecto de este incumplimiento, ésta se reportará únicamente en el resultado número 9 “Sistema de Control Interno”).

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió el oficio número DGADPP/068/2019 del 25 de enero de 2019 para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control con motivo de 1 irregularidad detectada.

2017-0-48100-07-0288-07-015 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Cultura establezca mecanismos para asegurar que las instancias ejecutoras remitan a la Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas (DGCPIU), los reportes de avances físicos y financieros para el adecuado seguimiento de los proyectos financiados, mediante la vertiente de PACMYC del Pp S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", garantizando la calidad y suficiencia de la información obtenida, a fin de comprobar el estatus de dichos proyectos y, con ello, conocer la eficiencia de la operación del programa, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyos a la Cultura, y en el 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 las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. *Contribución del programa en el fomento de la cultura, en su promoción y difusión, así como en la ampliación de su acceso*

La Secretaría de Cultura no acreditó que los subsidios que otorgó en 2017, con recursos del Pp S268 “Programa de Apoyos a la Cultura” en la vertiente de PACMYC, fueron el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos establecidos, contraviniendo con lo establecido

en el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria, esto debido a que la dependencia no dispuso de indicadores, ni de información relevante con los elementos de calidad suficientes, para evaluar el cumplimiento de los objetivos general del programa y específico de dicha vertiente, lo que evidenció que el programa en dicha vertiente tuvo deficiencias en su diseño y operación, por lo que se desconoce en qué medida contribuyó a fomentar la cultura, a fin de promoverla y difundirla, así como a ampliar su acceso.

Por lo que corresponde a las deficiencias de diseño, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de 2017 del Pp S268 no fue adecuada, y las reglas de operación del programa, vigentes para 2017, tuvieron inconsistencias que afectaron su operación, tal como se precisó en los resultados núms. 1 “Evaluación de la MIR del programa” y 2 “Revisión del diseño de las reglas de operación del programa” (a efecto de no duplicar las recomendaciones al desempeño, respecto de estos incumplimientos, éstas se reportan en los resultados números 1 y 2 del presente informe), esto evidenció que no se orientaron adecuadamente las actividades en materia de cultura dirigidas a financiar proyectos culturales, a fin de fomentarla, promoverla y difundirla, así como ampliar el acceso de la población a la misma, por lo que es indispensable corregir, reorientar o suspender parcialmente la operación del Pp S268, específicamente en la vertiente de PACMYC, en tanto se perfecciona su diseño.

Respecto de las inconsistencias en la operación del programa, la formalización de los 32 convenios originales se realizó en el periodo de mayo a julio de 2017 y no en el primer trimestre del año como lo establece la normativa aplicable, los criterios señalados en dichos convenios no garantizaron la transparencia en la distribución, y no se precisó lo correspondiente a las prioridades de las entidades federativas en materia de cultura, contraviniendo lo señalado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Asimismo, para 2017, la SC no estableció indicadores y metas de cobertura, y de la ejecución de los proyectos financiados se desconoce el estatus, ya que la dependencia no acreditó contar con los reportes de avances físicos y financieros que le debían remitir las instancias ejecutoras a la Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas (DGCPIU), lo que evidenció que la dependencia careció de mecanismos de eficiencia y control para el adecuado seguimiento de los proyectos ejecutados, y que no garantizó que los canales de comunicación tanto al interior de la secretaría como con las instancias ejecutoras hubieran sido efectivos para obtener dicha información, como se detalló en los resultados núms. 3 “Coordinación para ejecutar proyectos culturales”, 4 “Cobertura de atención”, 5 “Selección de los proyectos culturales financiados” y 6 “Ejecución y seguimiento de los proyectos culturales comunitarios populares”. (A efecto de no duplicar las recomendaciones al desempeño, respecto de estos incumplimientos, éstas se reportan en los resultados números 3, 4, 5 y 6 del presente informe).

En la Matriz de Riesgos Institucional (MRI) 2017 de la SC se estableció que uno de los riesgos identificados por la SC se refirió a “programas de apoyos a la cultura asignados sin controles suficientes”, clasificado como de corrupción, el cual señaló se debe, entre otros factores, a que existen “reglas de operación poco claras o precisas” y la “insuficiencia de controles para el seguimiento de los avances físicos financieros de cada uno de los proyectos aprobados”. Al respecto, en el programa de trabajo de administración de riesgos 2017, se incluyeron como acciones de control “revisar y actualizar las reglas de operación del programa e implementar controles que permitan asegurar la correcta comprobación de los recursos”; sin embargo,

éstas fueron genéricas, por lo que no garantizaron que se hubiera controlado el riesgo, lo cual incidió en la operación del programa. (A efecto de no duplicar las recomendaciones al desempeño, respecto de estos incumplimientos, éstas se reportan en el resultado número 9 "Sistema de Control Interno" del presente informe).

2017-0-48100-07-0288-07-016 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura disponga de indicadores e información de calidad que permitan evaluar los resultados obtenidos con la operación del Pp S268 "Programa de Apoyos a la Cultura" en la vertiente de PACMYC, para determinar el cumplimiento de los objetivos establecidos, así como su contribución en el fomento de la cultura, su promoción y difusión, así como en la ampliación de su acceso, a fin de precisar en qué medida se contribuyó a garantizar el derecho de toda persona al acceso a la cultura, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 4º, párrafo décimo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 75 y 110 de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria; en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyos a la Cultura, y en el 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 las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-48100-07-0288-07-017 Recomendación

Para que la Secretaría de Cultura corrija, reoriente o suspenda parcialmente la operación del Pp S268, en la vertiente de PACMYC, con el propósito de asegurar que sea un medio eficiente en el logro de los objetivos y las metas que se establezcan, orientando adecuadamente las actividades en materia de cultura dirigidas a financiar proyectos culturales para fomentarla, promoverla y difundirla, a fin de garantizar el derecho de toda persona al acceso a la cultura, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 75, fracción IX, y 110, párrafo cuarto de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria; 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, las Reglas de Operación del Programa de Apoyos a la Cultura, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Economía del gasto del Pp S268

En 2017, la Secretaría de Cultura ejerció un presupuesto de 553,919.2 miles de pesos en el Pp S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", monto similar al modificado (554,762.2 miles de pesos), y superior en 269.3% al original (150,000.0 miles de pesos).

En ese año, los 150,000.0 miles de pesos aprobados al Pp S268 se incrementaron con las modificaciones presupuestarias por un monto de 404,762.2 miles de pesos; sin embargo, las adecuaciones se realizaron para la DGPFC (a cargo de PROFEST) en los meses de septiembre y octubre; para la DGVC (a cargo de AIEC y PAICE) en junio, julio, septiembre, octubre, noviembre y diciembre; para la DGCIU (a cargo de PACMYC) en octubre, noviembre y diciembre, y en el caso de la DGMPC (a cargo de ACMPPM) se realizó la disminución del presupuesto en los meses de diciembre de 2017 y febrero de 2018, por lo que la ministración a los beneficiarios de cada una de las cinco de las seis vertientes para las que la SC aprobó recursos se realizó de la manera siguiente: PROFEST, en los meses de octubre y noviembre;

AIEC, en junio, julio, agosto, septiembre y octubre; PAICE, en noviembre y diciembre; PACMYC, en octubre, noviembre, diciembre de 2017, y enero de 2018, y para ACMPPM en octubre y diciembre de 2017, y enero de 2018. De dichas ampliaciones dependió el inicio de la ejecución de los proyectos culturales financiados con los subsidios del Pp S268.

De los 554,762.2 miles de pesos del Pp S268 disponibles en 2017, éstos se distribuyeron únicamente en cinco de las seis vertientes del Pp S268: 49.4% (274,266.1 miles de pesos), se destinó a la vertiente de AIEC; el 24.3% (134,604.2 miles de pesos), a la de ACMPPM; el 16.9% (93,626.5 miles de pesos), a PAICE; el 8.2% (45,500.0 miles de pesos), a PACMYC, y el 1.2% (6,765.4 miles de pesos), a PROFEST, ya que a la vertiente de FOREMOBA no se le otorgaron recursos.

En ese año, para distribuir el monto del presupuesto modificado en las 6 vertientes incluidas en el programa la SC tomó como referencia el porcentaje de recursos aprobados en 2016 en cada una de éstas, lo que demostró que los criterios utilizados por la dependencia no garantizaron que la administración y la aplicación de los recursos se realizara bajo criterios de eficiencia, eficacia, y economía, debido a que su asignación no se basó en un diagnóstico de necesidades, respecto de los recursos disponibles del programa en 2017 para su operación, a fin de establecer prioridades en el otorgamiento de los subsidios, con base en las necesidades que en materia de cultura presente cada entidad federativa.

En ese año, de los 553,919.2 miles de pesos ejercidos en el Pp S268, la SC erogó 45,500.0 miles de pesos (8.2%) en el otorgamiento de subsidios para financiar 885 proyectos, mediante la vertiente de PACMYC, monto igual al ministrado a las 32 IEC en ese año, las cuales, de acuerdo con lo establecido en las reglas de operación, son las instancias ejecutoras de dicha vertiente en las entidades federativas.

Respecto del costo promedio por subsidio otorgado con el programa, en 2017, fue de 393.1 miles de pesos, y específicamente para cada una de las 5 vertientes, se determinaron los siguientes: 595.7 miles de pesos, en AIEC; 5,177.1 miles de pesos, en ACMPPM; 4,458.4 miles de pesos, en PAICE; 51.4 miles de pesos, en PACMYC, y 356.1 miles de pesos, en PROFEST.

(A efecto de no duplicar las recomendaciones al desempeño, respecto de los incumplimientos, éstas se reportarán únicamente en la auditoría número 283-DS “Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a Instituciones Estatales de Cultura”).

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió el oficio número DGADPP/066/2019 del 25 de enero de 2019 para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control con motivo de 1 irregularidad detectada.

9. Sistema de Control Interno

En 2017, la Secretaría de Cultura mostró deficiencias en su Sistema de Control Interno (SCI), por lo que no garantizó la adecuada operación del Pp S268, ya que de los 17 principios incluidos en las cinco normas de control interno, únicamente en 2 (11.8%) la secretaría demostró contar con mecanismos adecuados, y en 15 (88.2%), no se acreditó su cumplimiento, por lo que, en ese año, el SCI en la operación del Pp S268 no proporcionó, en lo general, una seguridad razonable para contribuir al logro de los objetivos y metas.

El resultado de la evaluación del cumplimiento de los principios de cada una de las normas generales de control interno fue el siguiente:

- Ambiente de control. La SC contó con un Código de Conducta, Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CCEPC), el cual fue actualizado en agosto de 2017, dicho código incluyó los apartados de: misión; visión; principios constitucionales; anticorrupción; valores; propósitos del código; reglas de integridad; glosario; formato de declaración de no conflicto de intereses, y carta compromiso. Asimismo, para vigilar el funcionamiento del control interno, contó con el Comité de Ética y de Prevención de Conflicto de Intereses (CEPCI), el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), un coordinador de control interno, y un enlace del sistema de control interno institucional y de administración de riesgos.

Sin embargo, en cuanto a los manuales de organización, el general fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de octubre de 2017 y los específicos de las direcciones generales que tienen a su cargo la operación del programa (de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural; de Vinculación Cultural; de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas, y de Promoción y Festivales Culturales), se encuentran en proceso de autorización y publicación.

Respecto del compromiso con la competencia profesional, la SC no acreditó contar con normativa actualizada y vigente en 2017 en la que se establecieran los medios necesarios para la contratación de personal y para retener profesionales competentes en cada puesto y área de trabajo.

En cuanto a la estructura para el reforzamiento de la rendición de cuentas, la dependencia no acreditó los plazos y los responsables de realizar la evaluación del sistema de control interno a la que hizo referencia, ni que contó con un Programa de Trabajo de Control Interno Institucional en 2017 al cual diera seguimiento, a efecto de evaluar el desempeño del control interno.

- Administración de riesgos. La secretaría no acreditó el cumplimiento de los cuatro principios de la norma segunda de control interno, ya que, con motivo de la transformación del CONACULTA en la Secretaría de Cultura, no se actualizó el Programa Especial de Cultura y Arte (PECA) 2014-2018 (plan estratégico), por lo que no se constató su asociación al mandato legal establecido para la secretaría. Asimismo, si bien contó con la Matriz de Riesgos Institucional (MRI) y un mapa de riesgos institucional de 2017, no proporcionó evidencia de que los difundió entre el personal de la institución, mediante las líneas de reporte y autoridad establecidas, y de los dos riesgos identificados referentes a “programas de apoyos a la cultura asignados sin controles suficientes” y “un marco normativo desactualizado u obsoleto”, las medidas de control se consideraron genéricas, por lo que no garantizaron que se hubieran controlado los riesgos, los cuales incidieron en la operación del programa como se señaló en los resultados obtenidos, derivado de la aplicación de los procedimientos de las auditorías al Pp S268.
- Actividades de control. La SC no acreditó contar con un programa de trabajo de control interno en 2017, y los riesgos identificados mostraron que no se garantizó la suficiencia e idoneidad de las actividades de control establecidas para lograr los objetivos institucionales en el marco de la operación del programa, y que no existen controles apropiados para hacer frente a los riesgos identificados. Asimismo, no comprobó que

desarrolló actividades de control basadas en el uso de tecnologías de información y comunicaciones para apoyar el logro de metas y objetivos institucionales, ya que, en general, la información generada con la operación del programa, mediante sus vertientes, se registró con el paquete de office, y de la obtenida del Sistema de Información del Sector Cultura (SISC) no fue posible constatar que contiene información programática y de resultados de las principales actividades que desarrollan las unidades responsables, ni que la Red Nacional de Información Cultura (RNIC), utilizada para el PACMYC, le permitió registrar la información de proyectos culturales comunitarios participantes, derivado de la convocatoria emitida para tal efecto.

- Información y comunicación. La SC no contó con un sistema que garantizara que la información generada del Pp S268 fue relevante y de calidad para evaluar el cumplimiento de las metas y los objetivos del programa e institucionales, y que, además, diera soporte al SCI, ni acreditó que contó con mecanismos de comunicación interna y externa establecidos formalmente.
- Supervisión y mejora continua. Si bien la SC estableció que las instancias para ejercer la responsabilidad y vigilancia en materia de control interno fueron el CEPCI; el COCODI, el coordinador de control interno, y el enlace del sistema de control interno institucional y de administración de riesgos, no acreditó que se realizó la evaluación del control interno en 2017, ni que contó con un Programa de Trabajo de Control Interno Institucional en ese año, por lo que no existe evidencia de la realización de actividades de supervisión que le permitieran identificar las deficiencias y cambios necesarios para aplicar al control interno, derivado de modificaciones en la institución y su entorno.

En 2017, la SC no acreditó que los subsidios otorgados con recursos del Pp S268 “Programa de Apoyos a la Cultura”, en la vertiente de AIEC, fueron el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos establecidos, debido a que no dispuso de indicadores, ni de información relevante con los elementos de calidad suficientes, para evaluar el cumplimiento de los objetivos general del programa y específico de dicha vertiente, lo que evidenció que el programa tuvo deficiencias en su diseño y operación, por lo que se desconoce en qué medida contribuyó a fomentar la cultura, a fin de promoverla y difundirla cultura, así como a ampliar su acceso.

(A efecto de no duplicar las recomendaciones al desempeño, respecto de los incumplimientos, éstas se reportarán únicamente en la auditoría número 283-DS “Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a Instituciones Estatales de Cultura”).

10. Rendición de cuentas

En 2017, la Secretaría de Cultura no estableció criterios para una adecuada rendición de cuentas, ya que el diseño de la MIR del Pp S268 se alineó con el objetivo 3.3. “Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos” y la estrategia 3.3.1. “Situación a la cultura entre los servicios básicos brindados a la población como forma de favorecer la cohesión social” del PND 2013-2018, así como con el objetivo 3. “Dotar a la infraestructura cultural de espacios y servicios dignos y hacer un uso más intensivo de ella” del PECA 2014-2018, lo cual difiere de lo señalado en las Reglas de Operación del Programa de Apoyos a la Cultura para el ejercicio fiscal 2017 en las que se precisó que el programa contribuiría a las estrategias 3.3.2. “Asegurar las condiciones para que la

infraestructura cultural permita disponer de espacios adecuados para la difusión de la cultura en todo el país” y 3.3.3. “Proteger y preservar el patrimonio cultural nacional” del plan nacional, lo que evidenció inconsistencias entre ambos documentos, por lo que no fueron diseñados e instrumentados bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad.

Asimismo, la información contenida en el PEF y su exposición de motivos para el ejercicio fiscal 2017 no precisó el problema público que se pretendía atender con los 150,000.0 miles de pesos aprobados al Pp S268, por lo que existieron limitantes para evaluar la contribución del programa, en su vertiente de PACMYC, en lo referente a impulsar el acceso universal a la cultura, apoyando las expresiones culturales, y promoviendo su difusión; asimismo, el indicador “Financiamiento de Proyectos Culturales Comunitarios” no es suficiente y el método de cálculo del indicador se refiere a proyectos financiados y recibidos sin mostrar la relación aritmética para determinar el financiamiento de proyectos culturales. Aunado a lo anterior, en la Cuenta Pública 2017 la secretaría no incluyó información e indicadores del desempeño del programa del Pp S268 en su vertiente de PACMYC, respecto de los objetivos y prioridades de la planeación de desarrollo, y para determinar en qué medida los subsidios otorgados cumplieron con el objetivo de difundir y salvaguardar las expresiones culturales comunitarias, mediante el financiamiento de proyectos culturales comunitarios de portadoras y portadores de cultura popular.

2017-0-48100-07-0288-07-018 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Cultura defina adecuadamente los objetivos y las estrategias sectoriales a los cuales se alinea el programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", identifique e incluya el problema público que se pretende atender con el presupuesto aprobado y, con base en ello, diseñe e implemente indicadores adecuados y suficientes que le permitan realizar una correcta rendición de cuentas de los resultados de la vertiente de PACMYC, a fin de evaluar el cumplimiento del objetivo establecido y su contribución en la atención del problema público que se pretende resolver, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 1, párrafo segundo, 24, fracción I y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y segundo, numeral 9, normas segunda y 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. *Avance en el cumplimiento de los ODS*

En 2017, la Secretaría de Cultura no acreditó tener avances en lo correspondiente con la vinculación de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con su estructura programática autorizada. (A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño, respecto de este incumplimiento, ésta se reportarán únicamente en la auditoría número 283-DS “Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a Instituciones Estatales de Cultura”).

Consecuencias Sociales

En 2017, la Secretaría de Cultura, por medio del Pp S268 “Programa de Apoyos a la Cultura” en la vertiente de PACMYC, ejerció 45,500.0 miles de pesos en subsidios para financiar 885 proyectos culturales sin acreditar los grupos de portadores de cultura popular beneficiados;

además, no demostró cumplir con la legislación en materia de subsidios; no acreditó el seguimiento de la ejecución de esos proyectos, y no dispuso de información para comprobar que se contribuyó a fomentar la cultura, a fin de promoverla y difundirla, así como a ampliar su acceso en la población.

La dependencia debe estudiar la pertinencia de modificar, reorientar o suspender el Pp S268, a efecto de garantizar que los subsidios contribuyan al cumplimiento de los objetivos establecidos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 observaciones las cuales generaron: 18 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 21 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar que los subsidios otorgados financien proyectos culturales dirigidos a fomentar la cultura, a fin de promoverla y difundirla, así como ampliar su acceso. Se aplicaron las pruebas y procedimientos que se estimaron necesarios, en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció el mandato de que toda persona tiene derecho al acceso a la cultura. Al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se reconoció que para que la cultura llegue a más ciudadanos es necesario implementar programas culturales con un alcance más amplio, ya que las actividades culturales son apreciadas por un número reducido de personas, y en el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 se señaló la necesidad de dar mayor atención a la cobertura insuficiente de las actividades culturales. Asimismo, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017 se precisó a la cultura como un derecho que debe ser salvaguardado por el Estado, el cual demanda de políticas que garanticen su libre acceso.

Para contribuir al cumplimiento de este derecho, en 2017, la Secretaría de Cultura (SC) operó el programa presupuestario S268 “Programa de apoyos a la cultura”, en la vertiente de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC), con el con el objetivo específico de contribuir a difundir y salvaguardar las expresiones culturales comunitarias, mediante el financiamiento de proyectos culturales comunitarios de portadoras y portadores de cultura popular, para lo cual otorgó subsidios para financiar proyectos culturales, a fin de fomentar la cultura, promoverla y difundirla, así como ampliar su acceso.

En ese año, de los 553,919.2 miles de pesos ejercidos en el Pp S268, la SC erogó 45,500.0 miles de pesos (8.2%) en el otorgamiento de subsidios para financiar 885 proyectos, mediante la vertiente de PACMYC, monto igual al ministrado a las 32 IEC en ese año, las cuales, de

acuerdo con lo establecido en las reglas de operación, son las instancias ejecutoras de dicha vertiente en las entidades federativas.

La fiscalización mostró que, en materia de subsidios, la SC no acreditó que los otorgados en 2017, con recursos del Pp S268 en la vertiente de PACMYC, fueron el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos establecidos, contraviniendo con lo establecido en el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), debido a que la dependencia no dispuso de indicadores, ni de información relevante con los elementos de calidad suficientes, para evaluar el cumplimiento de los objetivos general del programa y específico de dicha vertiente, lo que evidenció que el programa en dicha vertiente tuvo deficiencias en su diseño y operación, por lo que se desconoce en qué medida contribuyó a fomentar la cultura, a fin de promoverla y difundirla, así como a ampliar su acceso.

Por lo que corresponde a las deficiencias de diseño, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp S268 correspondiente a 2017 no fue adecuada, debido a que no se definió correctamente el problema que se pretende atender con el programa, dado que la Secretaría de Cultura lo definió como la falta de recursos para el desarrollo de proyectos culturales, lo cual no fue congruente con el identificado en los documentos de planeación de mediano plazo referente al limitado acceso de la población a la cultura; asimismo, los objetivos e indicadores definidos en ésta, no son adecuados y suficientes para evaluar los resultados del programa y específicamente de la vertiente de PACMYC, por lo que no fue elaborada de acuerdo con la Guía para el Diseño de la MIR y la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Asimismo, las reglas de operación del programa, vigentes para 2017, no se elaboraron de acuerdo con lo establecido en los artículos 75 de la LFPRH y 30, fracción I, incisos f y g, del Decreto del PEF de 2017, ya que tuvieron inconsistencias referentes a que no se consideraron grupos específicos, región del país, entidad federativa y municipio, ni lo correspondiente a las características sociales, económicas y culturales en la definición de la población objetivo; no procuró que el mecanismo de distribución otorgara acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros; no se estableció la calendarización para el ejercicio de los subsidios; no se aseguró contar con un mecanismo adecuado para la distribución de los recursos, a fin de garantizar que se canalizaran los recursos exclusivamente a la población objetivo; las reglas de operación no fueron precisas, ni facilitan la obtención de información, debido a que no se definieron los conceptos incluidos en los objetivos establecidos, lo que limitó evaluar en qué medida se cumplieron, así como los beneficios económicos y sociales que resultaron de la operación del programa; no se precisó el mecanismo de supervisión, ni cómo con los instrumentos de seguimiento y evaluación obtendrían información para medir el objetivo específico de la vertiente y modificar las modalidades de la operación del programa o decidir sobre su cancelación; tampoco se precisó el mecanismo de coordinación que utilizaría para garantizar que el programa no se contraponga, afecte o presente duplicidades con otros del Gobierno Federal, y no se definió la temporalidad de los subsidios, entendida como el periodo en que el gobierno deberá otorgar los apoyos, por lo que no existe certeza de la adecuada aplicación de los recursos.

Respecto de las deficiencias en la operación del programa en la vertiente de PACMYC, la SC suscribió 32 convenios de coordinación con el mismo número de Instituciones Estatales de Cultura (IEC) en los que acordó financiar 885 proyectos culturales por un monto de 45,000.0

miles de pesos; sin embargo, lo realizó en el periodo de mayo a julio de 2017 y no en el primer trimestre del año como lo establece la normativa aplicable, los criterios señalados en dichos convenios no garantizaron la transparencia en la distribución, y no se precisaron las prioridades de las entidades federativas en materia de cultura, con el fin de alcanzar los objetivos pretendidos, contraviniendo lo señalado en el artículo 82 de la LFPRH.

Asimismo, para 2017, la Secretaría de Cultura no estableció indicadores y metas de cobertura, y de la ejecución de los 885 proyectos culturales financiados se desconoce el estatus, ya que la dependencia no acreditó contar con los reportes de avances físicos y financieros que le debían remitir las instancias ejecutoras a la Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas (DGCPIU), lo que evidenció que la dependencia careció de mecanismos de eficiencia y control para el adecuado seguimiento de los proyectos ejecutados, y que no garantizó que los canales de comunicación tanto al interior de la secretaría como con las instancias ejecutoras hubieran sido efectivos para obtener dicha información, por lo que no se ajustó con lo establecido en la LFPRH; las reglas de operación del programa 2017, y el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (ADMAAGMCI).

Aunado a lo anterior, en la Matriz de Riesgos Institucional (MRI) 2017 de la SC se estableció que uno de los riesgos identificados por la SC se refirió a “programas de apoyos a la cultura asignados sin controles suficientes”, clasificado como de corrupción, el cual señaló se debe, entre otros factores, a que existen “reglas de operación poco claras o precisas” y la “insuficiencia de controles para el seguimiento de los avances físicos financieros de cada uno de los proyectos aprobados”. Al respecto, en el programa de trabajo de administración de riesgos 2017, se incluyeron como acciones de control “revisar y actualizar las reglas de operación del programa” e “implementar controles que permitan asegurar la correcta comprobación de los recursos”; sin embargo, éstas fueron genéricas, por lo que no garantizaron que se hubiera controlado el riesgo, lo cual incidió en la operación del programa.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2017, la SC otorgó subsidios con recursos del Pp S268 en la vertiente de PACMYC para financiar 885 proyectos culturales; no obstante, dicho programa presentó deficiencias en su diseño y operación, lo que evidenció que no se orientaron adecuadamente las actividades en materia de cultura dirigidas a financiar proyectos culturales, a fin de fomentarla, promoverla y difundirla, así como ampliar el acceso de la población a la misma, por lo que es indispensable corregir, reorientar o suspender parcialmente la operación del Pp S268, específicamente en la vertiente de PACMYC.

La atención de las recomendaciones de desempeño permitirá a la SC, implementar medidas para definir correctamente el problema público que se pretende atender con el programa; suscribir convenios de coordinación que faciliten la ejecución de los proyectos, promuevan una calendarización eficiente en la ministración de los recursos y consideren lo correspondiente a las prioridades de las entidades federativas en materia de cultura; que garanticen el adecuado seguimiento de los proyectos ejecutados, a fin de conocer el estatus real de los mismos, a efecto de evaluar la contribución del programa, mediante la vertiente de PACMYC, en el fomento de la cultura, en su promoción y difusión, así como en la ampliación de su acceso o, en su caso, se determine modificar, reorientar o suspender parcialmente el Pp S268, en tanto se perfecciona su diseño.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Ernesto Sánchez Rendón

Tizoc Villalobos Ruiz

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 este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el diseño de la MIR 2017 del Pp S268 "Programa de Apoyos a la Cultura" se ajustó a las disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
2. Comprobar que el diseño normativo del Programa de Apoyos a la Cultura, en la vertiente de PACMYC, en el ejercicio fiscal 2017, se ajustó a lo señalado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
3. Constatar que los convenios suscritos en 2017, utilizados como mecanismo de coordinación para ejecutar proyectos culturales, cumplieron con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
4. Evaluar el avance, a 2017, de la cobertura de los subsidios otorgados, mediante el Pp S268 en la vertiente de PACMYC, para financiar proyectos culturales.
5. Comprobar que, en 2017, la SC contó con un mecanismo que asegurara que la selección de los proyectos financiados en la vertiente de PACMYC del Pp S268 cumplió con los criterios de transparencia y control, y que dichos proyectos se ajustaron a los requisitos establecidos en las reglas de operación del programa.
6. Constatar el estatus y seguimiento de los proyectos culturales ejecutados con los subsidios otorgados en 2017 por parte de la SC, mediante el Pp S268, en la vertiente de PACMYC.
7. Evaluar en qué medida, en 2017, la SC con los subsidios otorgados, mediante el Pp S268, en la vertiente de PACMYC, contribuyó en el fomento de la cultura, en su promoción y difusión, así como en la ampliación de su acceso.

8. Evaluar la economía en el ejercicio de los recursos del Pp S268, en 2017, por parte de la SC, así como los otorgados, mediante la vertiente de PACMYC.
9. Constatar que, en 2017, la SC diseñó y operó el sistema de control interno, a fin de garantizar el cumplimiento de objetivos y metas del Pp S268.
10. Comprobar que, en 2017, mediante la Cuenta Pública, la SC reportó información sobre el avance en el cumplimiento del objetivo de la vertiente de PACMYC del Pp S268.
11. Evaluar la contribución de la SC para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para 2017, mediante la operación del Pp S268.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas (DGCPIU) de la Secretaría de Cultura (SC).

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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 4°
2. Presupuesto de Egresos de la Federación: artículo 30, fracción I, incisos a, d, f y g.
3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo; 21, fracción III, inciso a, sub inciso iv; 24, fracción I; 27, párrafo cuarto; 75, fracciones I, III, IV, V, VII, VIII y IX; 82, fracciones I, II, y V, 110, párrafo cuarto y 111, párrafo tercero.
4. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 2 y 54.
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, objetivo 3.3; Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyos a la Cultura para el ejercicio fiscal 2017, numerales 2.1, 2.2, 3.2 y 4.2.1, y Anexos 9A y 9B del PACMYC; Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral IV.2.2, apartados "Análisis del problema", "Definición del objetivo", "Análisis de la lógica horizontal" y "Análisis de la lógica vertical"; Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, numerales IV.6 y V.; Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el ejercicio 2018, numeral 10, párrafo primero, inciso a, y el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, numeral 9, normas primera, segunda y tercera, principios 7, 10 y 12, cuarta y quinta.

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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.