

Secretaría de Bienestar

Cruzada Nacional contra el Hambre

Auditoría de Desempeño: 2018-0-20100-07-0288-2019

288-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la Cruzada Nacional contra el Hambre para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

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 el análisis de los resultados de 2018 de la Cruzada Nacional contra el Hambre, coordinada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), actualmente Secretaría de Bienestar, y tuvo como referente el periodo 2013-2017, en los casos en que la dependencia dispuso de información, e incluyó la valoración del diseño de la estrategia; el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial; la suscripción de los acuerdos integrales para el desarrollo social incluyente con las entidades federativas y los municipios; la operación del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, de los comités comunitarios y del Consejo de Expertos; la suscripción de convenios con los sectores público, social y privado; la focalización de la población objetivo; la coordinación de programas que integraron la estrategia para la atención de los beneficiarios; la incidencia de

la cruzada en la erradicación de la pobreza extrema de alimentación; la economía en el ejercicio de los recursos; la metodología de marco lógico; la rendición de cuentas, y el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

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 de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Antecedentes

La falta de acceso a la alimentación ha sido concebida como parte del problema de la pobreza; por ello, los diagnósticos realizados por el Gobierno Federal, en el periodo 1989-2012, se caracterizaron por describir y cuantificar dicho problema, sin profundizar sobre sus características, sin especificar las causas de la problemática alimentaria y con diversos enfoques.

En 1989, el Gobierno Federal implementó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), para combatir la marginación social y la pobreza extrema, enfocándose en tres grupos: indígenas, campesinos de zonas áridas y habitantes de colonias urbano-populares. La operación del programa se desarrolló en cuatro vertientes: programas de bienestar social (abasto y alimentación); solidaridad para la producción; desarrollo regional, y programas especiales (Mujeres en Solidaridad y Jornaleros Agrícolas).^{1/}

En 1992 se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de establecer la SEDESOL, cuyo objetivo fue el combate de la pobreza extrema. La dependencia basó su estrategia en el PRONASOL y buscó propiciar una nueva relación entre el Estado y la sociedad.^{2/} La conformación de la secretaría representó un paradigma para la política social, ya que, por primera vez, una dependencia atendería específicamente la pobreza.

En 1997 fue publicado el Acuerdo por el que se creó la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (CONPROGRESA), como órgano desconcentrado de la SEDESOL, con el objetivo de “promover acciones intersecretariales que impulsen y fortalezcan las capacidades y potencialidades de las familias en situación de pobreza extrema”. Dicha coordinación se encargaría de operar el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que sustituyó al PRONASOL.

En 1999, el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano que vigila la aplicación del Pacto Internacional sobre los derechos

^{1/} Simón Barquera et al, **Políticas y programas de alimentación y nutrición en México**, México, 2001.

^{2/} Secretaría de Desarrollo Social. **Histórico SEDESOL 2010**, se puede consultar en: <http://www.movil.inapam.gob.mx>.

económicos, sociales y culturales, adoptó la Observación General núm. 12 “Sobre el Derecho a la Alimentación”, la cual señala que “el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y a elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre”.

En 2001, se promulgó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que, en el capítulo “De la Seguridad y Soberanía Alimentaria”, señaló que el Estado establecería las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional. Asimismo, se desarrolló la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), que reunió una nueva estructura de cuatro programas con actividades de focalización,^{3/} orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad, para contribuir a mejorar la nutrición de los sujetos de asistencia social.

En 2002 se reformó el Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del PROGRESA, con lo que se dio origen a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO), con el objetivo de formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el cual reemplazaría al PROGRESA.^{4/}

En 2004 se estableció la alimentación como un derecho, mediante el decreto de la Ley General de Desarrollo Social, que señala que “son derechos para el desarrollo social, entre otros, la alimentación”. Dicha ley indica que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir la vertiente de la superación de la pobreza por medio de la alimentación; que son prioritarios y de interés público los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil, y que para la definición, identificación y medición de la pobreza se debe considerar el indicador de acceso a la alimentación.

El tema de alimentación se incluyó a partir de 1984 en las leyes secundarias de salud, de desarrollo rural sustentable, de desarrollo social y de asistencia social; no obstante, fue en 2011 cuando el derecho a la alimentación adquirió rango constitucional, al adicionarse el párrafo tercero al artículo 4o, que establece que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

^{3/} La Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) se integró con los programas siguientes: Desayunos escolares; Atención Alimentaria a Menores de 5 años en riesgo, no escolarizados; Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, y Asistencia Alimentaria a Familias.

^{4/} **Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la SEDESOL**, publicado en el Diario Oficial del 8 de agosto de 1997.

Para fortalecer las estrategias de la política de combate a la pobreza, así como para garantizar a la población el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el 22 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, mediante el cual se instrumentó la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCh), con el propósito de conjuntar esfuerzos y recursos de los ámbitos público, privado y social, para erradicar el hambre, conceptualizada como la condición de pobreza extrema alimentaria que padecían 7.0 millones de personas, y atender el mandato constitucional de “garantizar el derecho de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”.

El objetivo de la CNCh, en 2018, fue “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”.

La CNCh se creó como una estrategia de política social, que involucra múltiples instrumentos en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios en la vivienda e ingresos, para que la población más vulnerable pudiera acceder a sus derechos, mediante la concurrencia de recursos y programas de las dependencias y entidades de la APF. Para ello, la SEDESOL fue responsable de diseñar la estrategia; implementar el Sistema Nacional para la CNCh; focalizar a la población objetivo, y coordinar los programas presupuestarios participantes.

Resultados

1. Diseño de la CNCh

En el árbol del problema de la Cruzada Nacional contra el Hambre la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, se identificó que el problema público que pretendió atender con dicha estrategia fue la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria,^{5/} la cual tenía como causas la baja disponibilidad y abasto insuficiente de alimentos; el limitado acceso económico a los alimentos; el consumo inadecuado, y el bajo aprovechamiento de los mismos. De acuerdo con la problemática señalada por la dependencia, la pobreza extrema alimentaria no sólo es causa de la falta de acceso a la alimentación que deriva en la desnutrición, sino, también, de la vulnerabilidad de la población ante la presencia de enfermedades que dañan su salud, y el bajo aprovechamiento escolar, desempeño laboral y productivo, lo que, en conjunto, propicia un insuficiente desarrollo de capital humano para romper el círculo de la pobreza.

Al respecto, la ASF identificó que las dificultades para articular estrategias gubernamentales enfocadas en la atención de los aspectos señalados, mediante la coordinación de las diversas instancias en las que recaen las responsabilidades para su atención, fue la causa

^{5/} “Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del Programa Nacional México sin Hambre” de la SEDESOL (actualmente Secretaría de Bienestar), apartado 2.1. “Árbol de problemas y matriz de marco lógico”, 2014, p. 14.

que, de manera concreta, dio pie al diseño del Sistema Nacional para la CNcH, para atender el problema de la pobreza extrema alimentaria.

Con base en el análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018; del Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018, y del Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, la Cruzada Nacional contra el Hambre pretendió incidir en la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria entre la población, la cual tiene sus causas en la insuficiencia de ingresos económicos y en la carencia de, por lo menos, tres de los derechos sociales, incluido el de la alimentación.

La ASF identificó que a 2018, la deficiente gestión de la Presidencia de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre y de su Secretaría Técnica materializó el riesgo de que el Gobierno Federal no identificó las deficiencias en la coordinación y articulación intergubernamental e interinstitucional, que es una de las causas de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria, por lo que la CNcH careció de instrumentos efectivos para subsanar dicha deficiencia y valorar el funcionamiento del SNCH y sus cinco componentes, lo cual provocó que, en el periodo 2013-2018, prevaleciera la pobreza extrema alimentaria, toda vez que, previo a la instrumentación de la CNcH, ya había programas enfocados en la atención de la pobreza, pero desarticulados y sin focalizar a la población en situación de pobreza extrema alimentaria.

Los diseños normativo, programático, presupuestal y de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre presentaron deficiencias que limitaron el cumplimiento del objetivo de “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”, que se describen a continuación:

- El diseño normativo que mandató la instrumentación de la CNcH fue acorde con las causas identificadas por el Gobierno Federal, que originaron el problema público que se pretendió resolver, ya que se definió la población objetivo, y se establecieron los actores y componentes que, de manera transversal, participarían en la implementación de la estrategia, mediante la conformación del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SNCH). No obstante, el andamiaje jurídico, a 2018, fue incompleto, ya que careció de una legislación secundaria que reglamentara el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, como lo establece el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), lo que propició: la indefinición de responsabilidades, para atender la totalidad de las carencias sociales de la población objetivo; la falta de reglas que homologaran los apoyos y definieran la obligatoriedad y sanciones, respecto de la participación de los responsables de la cruzada, y se regulara la transversalidad de la política pública, a fin de coordinar las actividades de los diversos ámbitos de gobierno, así como las de los organismos integrantes de la estrategia.

- En el diseño programático de la cruzada, los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018; en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018; en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018, y en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, fueron congruentes en sí, pero insuficientes para solucionar, en su totalidad, las variables causales del problema público, debido a que no se definieron propósitos para solventar la falta de acceso de la población en pobreza extrema alimentaria a los derechos sociales siguientes: educación, salud, seguridad social, calidad de la vivienda y servicios básicos en la vivienda.
- El diseño presupuestal, de acuerdo con el “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”, previó que los recursos que erogaría las dependencias y entidades participantes en la intervención gubernamental, para el funcionamiento de la estrategia se cubrirían con cargo a sus respectivos programas y presupuestos aprobados para el ejercicio fiscal correspondiente, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; no obstante, el número de programas presupuestarios que participaron en la CNcH disminuyó 57.1% (40 programas), al pasar de 70 en 2013, a 30 en 2018, lo que evidenció deficiencias en la identificación de los programas presupuestarios participantes en la estrategia; además de que, en ningún caso, las unidades responsables de dichos programas definieron el presupuesto específico para la atención de la población en condición de pobreza extrema alimentaria.
- En el diseño de evaluación, a 2018, la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre elaboró la Matriz de Marco Lógico (MML) de la CNcH para valorar el avance de la estrategia; no obstante, ésta no fue oportuna para evaluar su implementación y su contribución en la solución del problema público, debido a que operó hasta el último trimestre de ese año, por lo que durante los seis años que se instrumentó la CNcH careció de un parámetro de medición pertinente de lo que pretendía lograr, así como de los mecanismos para evaluar su implementación y contribución en la solución del problema público; además, no incluyó indicadores para valorar la eficiencia en la instrumentación y funcionamiento del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, ni de los resultados de la coordinación de los programas participantes.

Por lo que se refiere al diseño institucional-organizacional, la estrategia se estructuró a partir de la conformación del SNCH, el cual, para su funcionamiento, previó la instauración de cinco instancias: I. Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, la cual se formaría por representantes de 16 dependencias y 3 entidades de la APF^{6/}; II. Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente con las entidades

^{6/} Secretaría de Desarrollo Social, actualmente Secretaría de Bienestar; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía;

federativas y los municipios; III. Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, presidido por la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, y con la participación de organizaciones de los sectores social y privado, así como por instituciones académicas, y representantes de organismos e instituciones internacionales; IV. Comités Comunitarios, integrados por beneficiarios de programas sociales, y V. Consejo de Expertos, constituido por académicos, investigadores y especialistas en el área de políticas públicas en materia de pobreza y alimentación.

2018-0-20100-07-0288-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen que el marco jurídico sustenta las funciones, mandatos, atribuciones y responsabilidades de los ejecutores de la política pública, alineados a los objetivos y estrategias definidos en la planeación nacional, sectorial, especial e institucional, a fin de que las decisiones gubernamentales estén orientadas a la solución articulada del problema público y, disponga de directrices para monitorear, dar seguimiento, evaluar y, en su caso, sancionar su funcionamiento, en términos de los artículos 4º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, fracción I, de la Ley General de Desarrollo Social, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y de lo que disponga la planeación nacional, sectorial, especial e institucional.

2. *Funcionamiento de la Comisión Intersecretarial de la CNCh^{2/}*

Respecto de la integración de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre (CICNCh), en 2018, únicamente asistieron a las sesiones ordinarias^{3/} representantes de 6 dependencias (secretarías de Desarrollo Social, actualmente de Bienestar; de Gobernación; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, actualmente Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Turismo; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, actualmente Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; Instituto Nacional de las Mujeres, y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

^{2/} En el **Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre** se define a este componente como Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre (CICNCh), y en el **Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018**, como Comisión Intersecretarial de la Cruzada Nacional contra el Hambre. En el presente informe se utiliza Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre.

^{3/} El artículo Sexto, del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, señala que estaría integrada por los titulares de las dependencias y entidades siguientes: Secretaría de Desarrollo Social, actualmente Secretaría de Bienestar; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, actualmente Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y Secretaría de Turismo; la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), actualmente Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI); el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).

Educación Pública; de Trabajo y Previsión Social, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano). Asimismo, de las tres entidades de la Administración Pública Federal, que debieron formar parte de dicha comisión, únicamente asistió el representante de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, actualmente Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y no hubo representantes del Instituto Nacional de las Mujeres, ni del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia,^{9/} lo que ocasionó que, debido a la ausencia de los representantes de 10 dependencias y dos entidades de la APF que integraron la CICNCh, las cuatro sesiones efectuadas en ese año carecieran de validez.

Asimismo, con la revisión de las actas emitidas en las sesiones ordinarias de la CICNCh, se constató que, durante 2018, se efectuaron cuatro reuniones ordinarias (22ª, 23ª, 24ª y 25ª); no obstante, dichas sesiones se realizaron en la misma sede, en la misma fecha, en la misma hora y con los mismos participantes,^{10/} sin que la Secretaría de Bienestar acreditara las causas por las que las cuatro sesiones fueron realizadas de manera simultánea, y no cuando menos cada tres meses, lo que pudo constituir un acto de simulación de su funcionamiento, por lo que se infiere que los servidores públicos de la CICNCh incumplieron los principios de legalidad, profesionalismo, integridad, eficacia y eficiencia que los servidores públicos deben cumplir en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Mediante el oficio núm. DGADD/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

Además, la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, en calidad de presidente de la CICNCh, en 2018, no cumplió con la función de someter ante el pleno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, el programa anual de trabajo, los procedimientos de evaluación de las acciones propuestas, ni los informes

^{9/} La Secretaría de Bienestar, en su carácter de presidente de la comisión, no acreditó las causas de dichas ausencias.

^{10/} El Secretario de Desarrollo Social y Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre; el Titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; el Subsecretario de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la Secretaría de Educación Pública; el Subsecretario de Previsión Social de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; el Subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; el Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; la Coordinadora de Asesores del C. Secretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Coordinador de la Cruzada Nacional contra el Hambre de la Secretaría de Marina; el Director General de Vinculación Social de la Subsecretaría de Electricidad de la Secretaría de Energía; el Director General del Programa Prospera de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud de la Secretaría de Salud; el Director General de Profesionalización de la Asistencia Social del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; el Director General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica de la Secretaría de Relaciones Exteriores; el Director General de Planeación de la Secretaría de Turismo; el Director General Adjunto del Programa de Empleo Temporal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Subdirectora de la Dirección General de Seguridad Social Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional; la Asesora del C. Secretario de la Secretaría de Economía; la Directora de Seguimiento de Activos Productivos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; el Subsecretario de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social, y el Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre.

parciales y anuales para el Titular del Ejecutivo Federal sobre los avances en el cumplimiento de los objetivos de la cruzada.

La ASF identificó que la CICNcH suscribió 10 acuerdos en las “cuatro sesiones” que realizó el 14 de noviembre de 2018; no obstante, se presume una posible simulación de actividades en el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial, por no acreditar que dichos acuerdos coadyuvaron a coordinar, articular y complementar, con oportunidad, las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la CNcH.

Mediante el oficio núm. DGADD/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

Aunque en el periodo 2013-2018 la CICNcH suscribió 144 acuerdos, la Secretaría de Bienestar no acreditó en qué medida mejoraron la coordinación, articulación y complementariedad de las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento del objeto de la comisión intersecretarial, ni su contribución en la erradicación de la pobreza extrema alimentaria.

Por lo que se refiere a los grupos de trabajo de la CICNcH, la Secretaría de Bienestar no acreditó su funcionamiento en 2018; por tanto, en ese año, la CICNcH careció de estudios e investigaciones, así como de análisis y discusiones para que la comisión propusiera a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal las acciones necesarias para garantizar la congruencia, transversalidad y sinergia entre los programas que integraron la Cruzada Nacional contra el Hambre.

En cuanto al periodo 2013-2018, con la revisión de las “Actas de Instalación de los Grupos de Trabajo de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre”, se verificó la instalación de únicamente 11 de los 15 grupos de trabajo, de los cuales el 90.9% (10), se conformó durante 2013 (“Alimentación y Nutrición”; “Trabajo, empleo y operaciones productivas”; “Monitoreo y evaluación”; “Fomento de la Participación Social Comunitaria”; “Merma y desperdicio de alimentos”; “Concurrencia de políticas y programas de la CNcH (capacitación y formación)”; “Eje Transversal de Género”; “Acceso a los servicios básicos de calidad y espacios de la vivienda”; “Acceso a los servicios de salud y de seguridad social”, y “Cooperación Internacional”), y el 9.1% (1), en 2014 (“Modelos de intervención sobre pobreza urbana”). Respecto de los grupos de trabajo de “Rezago Educativo”; “Regularización de terrenos como instrumento que brinde seguridad patrimonial”; “Agricultura Familiar”, y “De Jóvenes”, la secretaría no acreditó su instalación.

En cuanto a los planes de trabajo de los grupos, la Secretaría de Bienestar acreditó los correspondientes a 8 de los 15 grupos: 1) “Alimentación y Nutrición”; 2) “Monitoreo y evaluación”; 3) “Fomento de la Participación Social Comunitaria”; 4) “Merma y desperdicio de alimentos”; 5) “Eje Transversal de Género”; 6) “Modelos de intervención sobre pobreza urbana”; 7) “Acceso a los servicios de salud y seguridad social”, y 8) “Cooperación

Internacional”, elaborados en 2013; sin embargo, no sustentó su vigencia en 2018, ni que éstos fueron presentados ante el Secretario Técnico de la CICNCH para su autorización; y no justificó las causas por las que no dispuso de los planes de los siete grupos faltantes. Tampoco evidenció que, en el periodo 2013-2018, los grupos de trabajo de la CICNCH elaboraron y propusieron planes de apoyo e investigaciones con información que incidiera en la toma de decisiones para cumplir con los objetivos de la CICNCH.

Por lo que respecta a los comités estatales y municipales intersecretariales, la Secretaría de Bienestar no acreditó la instalación y funcionamiento de los 32 comités intersecretariales en las entidades federativas y en los 2,457 municipios, en el periodo 2013-2018, por lo que la CICNCH no cumplió con la función del SNCH, referente a la conformación de las estructuras territoriales donde confluyeran las funciones de los tres órdenes de gobierno, y donde se acordaran y coordinaran los esfuerzos de inversión y operativos en cada una de las entidades federativas y municipios, en términos del apartado III “Marco Normativo”, subapartado c. “Comités estatales y municipales intersecretariales”, del Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018.

2018-0-20100-07-0288-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen la asistencia de los representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a los órganos colegiados, involucrados en la atención de las carencias sociales y el ingreso, con base en su programa establecido y, con ello, asegurar la validez y realización de las sesiones, a fin de cumplir con los objetivos de coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-20100-07-0288-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen que los programas anuales de trabajo, los procedimientos de evaluación de las acciones propuestas, los informes parciales y anuales, así como los avances en el cumplimiento de los objetivos, sean sometidos ante las instancias correspondientes y, con ello, sean aprobados mediante acuerdo en sus sesiones, a fin de disponer de la programación de sus actividades y para el seguimiento y la evaluación de los avances en el cumplimiento de sus objetivos, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-20100-07-0288-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen que en las sesiones de las instancias

correspondientes que, en su caso, se constituyan con las instituciones participantes, se emitan con oportunidad los acuerdos orientados a coordinar, articular y complementar las acciones, y los recursos necesarios y, con ello, asegurar el cumplimiento de sus objetivos, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-20100-07-0288-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca grupos de trabajo encargados de realizar estudios e investigaciones, así como análisis, discusiones y formulación de propuestas, a fin de que aporten información para la toma de decisiones y, con ello, coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para atender la pobreza de la población, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo, la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-20100-07-0288-07-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen la participación de las entidades federativas y los municipios, para coordinar esfuerzos de inversión y operación, a fin de propiciar el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

3. *Suscripción de los Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente con las entidades federativas*

En 2018, la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, no suscribió Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente, por lo que no acreditó la implementación de estrategias de coordinación para propiciar una mayor participación de las entidades federativas, a fin de orientar el gasto social hacia el eje de una política incluyente de los derechos sociales y al cumplimiento de los objetivos de la CNCh, sin que la dependencia explicara las causas.

En el periodo 2013-2015 la SEDESOL firmó 76 Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente, siendo el Gobierno de la Ciudad de México la única entidad que no se sumó a la cruzada. En 2015, sólo 14 de las 32 entidades suscribieron los acuerdos, por lo que el efecto de la estrategia, y su gestión, ya no fue del interés de 18 entidades.^{11/}

^{11/} Las entidades federativas que en 2015 ya no suscribieron Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente, en el marco de la CNCh, fueron Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

A partir de 2016 ninguna entidad federativa signó acuerdos integrales, y no hubo evidencia de que la entonces SEDESOL realizara las gestiones para promover su suscripción, por lo cual, los acuerdos dejaron de ser un componente funcional del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Asimismo, aunque entre 2013 y 2015, se suscribieron 76 de esos acuerdos, la Secretaría de Bienestar no acreditó que éstos cumplieron con su propósito de definir estrategias con criterios de coordinación institucional que se implementarían para propiciar mayor participación de las instancias de gobierno; por tanto, a seis años de haberse iniciado la CNCh, dichos acuerdos no se consolidaron como un componente del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre que propiciara una mayor participación de las instancias de gobierno, a fin de orientar el gasto social hacia el eje de una política incluyente de los derechos sociales de la población en condición de pobreza extrema alimentaria.

2018-0-20100-07-0288-07-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen la creación de estrategias con criterios de coordinación institucional y, con ello, se propicie una mayor participación de las instancias de gobiernos de las entidades federativas, a fin de orientar el gasto social hacia el cumplimiento de los objetivos de una política incluyente de los derechos sociales, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

4. *Funcionamiento del Consejo Nacional de la CNCh*

El Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre (CNCCh) se reinstaló en la primera sesión ordinaria de 2018, el 5 de abril de ese mismo año, con la participación de representantes de instituciones del sector privado, instituciones del sector social y organismos e instituciones internacionales; sin embargo, la Secretaría de Bienestar no acreditó la participación de representantes de instituciones académicas, por lo que no se conformó como una instancia incluyente para el diálogo de los sectores público, privado y social, en el marco del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.

Asimismo, en 2018, el CNCCh sesionó cuatro veces de forma ordinaria; no obstante, estas reuniones no se efectuaron de manera trimestral, ya que no se reunió en el primer y tercer trimestre de ese año, como lo estableció el artículo 17 de los Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre. En el segundo trimestre se llevó a cabo la instalación del CNCCh y su primera sesión ordinaria, a la que asistieron 9 de los 14 consejeros invitados: el 14.3% (2) correspondió al sector privado, el 42.9% (6) al sector social y el 7.1% (1) a organismos internacionales. Asimismo, en el cuarto trimestre se realizó la segunda, tercera y cuarta sesión ordinarias, las cuales no cumplieron con el quórum, por lo que las reuniones y los acuerdos generados carecieron de validez, ya que en la segunda sesión asistió el 42.9% (6) de los consejeros: 1 del sector privado y 5 del

sector social; en la tercera y cuarta sesión asistió el mismo número de consejeros, el 21.4%: 1 del sector privado y 2 del sector social.

Las últimas dos sesiones del CNCcH se realizaron en el mismo lugar, en la misma fecha, con la asistencia de los mismos miembros del consejo y se efectuaron con una diferencia de 30 minutos, por lo que, aunado al número y tipo de acuerdos generados se infiere que los servidores públicos que intervinieron incurrieron en actos de simulación de las sesiones del CNCcH.

Mediante el oficio núm. DGADD/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

En 2018, el Consejo Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre emitió 14 acuerdos. Se verificó que el 28.6% (4 acuerdos) no se cumplieron, mientras que el 71.4% (10 acuerdos) sí; sin embargo, no se vincularon con los objetivos de la CNcH, ya que se orientaron a la atención de las gestiones del consejo y a la presentación de los resultados de PROSPERA Programa de Inclusión Social y del programa de Comedores Comunitarios, por lo que el consejo no cumplió con el propósito de ser una instancia para el diálogo de los sectores público, privado y social, de instituciones académicas y organismos e instituciones internacionales para fortalecer y, en su caso, mejorar las líneas de acción para cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la CNcH. Asimismo, debido a la falta de quórum en las tres últimas sesiones los acuerdos emitidos carecieron de validez.

En 2017 el CNCcH no se integró. Por lo que respecta al periodo 2013-2016, con la revisión de las actas de sus sesiones ordinarias, la ASF identificó que no contó con el quórum necesario para su validez, toda vez que los consejeros no las suscribieron; asimismo, el consejo no sesionó trimestralmente como lo establecieron sus lineamientos, debido a que realizó ocho sesiones ordinarias en ese periodo, dos por año. En cuanto a los temas tratados por el consejo no cumplieron con su objeto, referente a fortalecer, complementar y mejorar las líneas de acción para cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la CNcH.

En síntesis, a seis años de haberse implementado la CNcH, el funcionamiento del CNCcH careció de validez, por lo que el SNCH no dispuso de la instancia ciudadana, participativa, amplia, incluyente y plural en la que convergieran los sectores público, privado y social, para enriquecer cada uno de los instrumentos de las líneas de acción de la estrategia y con ello multiplicar sus efectos sobre la población en condición de pobreza extrema alimentaria.

2018-0-20100-07-0288-07-008 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen que las instancias colegiadas incluyentes para el diálogo de los sectores público, privado y social, se integren por sus representantes y, con ello, cumplan con el quórum para la validez de las sesiones y funcionamiento, a fin de

contribuir a la consecución de los objetivos establecidos, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-20100-07-0288-07-009 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen la realización de las sesiones ordinarias y extraordinarias de las instancias colegiadas incluyentes para el diálogo de los sectores público, privado y social y, con ello, propiciar la asistencia de sus integrantes, a fin de generar acuerdos para fortalecer, complementar y, en su caso, mejorar las líneas de acción definidas en las políticas, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

5. *Funcionamiento de los Comités Comunitarios en el marco de la CNcH*

En 2018, en el marco de la CNcH, no se constituyeron, ni operaron Comités Comunitarios, por lo que no hubo participación social en el diagnóstico e identificación de las necesidades locales para la instrumentación de la CNcH; en la supervisión del cumplimiento de los objetivos, ni para propiciar la transparencia de las acciones implementadas, y no hubo una contraloría social,^{12/} a nivel comunitario, que supervisara las acciones implementadas.

En el periodo 2013-2015, la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, suscribió un total de 215 convenios, los cuales representaron 2,257,176.5 miles de pesos, para la conformación de Comités Comunitarios; el comportamiento anual fue el siguiente:

- En 2013, mediante la suscripción de 94 convenios, la dependencia ejerció el 23.1% (521,882.1 miles de pesos) de los recursos del periodo, con los que se instalaron 57,942 comités, lo que implicó un costo promedio de 9.0 miles de pesos, siendo este el año en el que se conformó el mayor número de comités al menor costo promedio.
- En 2014, con la suscripción de 56 convenios, la secretaría destinó el 35.4% (797,932.3 miles de pesos) de los recursos del periodo, con los que se conformaron 14,140 comités, 75.6% menos que en 2013, con un costo promedio de 56.4 miles de pesos, que representó un incremento del 626.7%, respecto del año previo.
- En 2015, mediante la suscripción de 65 convenios, la dependencia ejerció el 41.5% (937,362.1 miles de pesos) de los recursos, para conformar 7,197 comités, 87.6%

^{12/} Contraloría social es el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes. **Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018**, publicado en el DOF el 30 de abril de 2014.

menos que los instalados en 2013, con un costo promedio de 130.2 miles pesos, lo que significó un incremento del 1,446.7%, respecto del 2013, sin que la dependencia aclarara las causas.

Aunado al encarecimiento en la instalación de los Comités Comunitarios, la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, no logró consolidarlos como el espacio permanente de participación social para que este sector incidiera en la elaboración del diagnóstico y la identificación de necesidades locales en el marco de la CNCh, ya que, a partir de 2016 y hasta 2018 dejaron de operar, por lo que a seis años de la instrumentación de la cruzada, su falta de conformación implicó que no se consolidara el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, por el nulo funcionamiento de los componentes previstos; además, no hubo evidencia del efecto de los 79,279 comités instalados en el periodo 2013-2015, ni del ejercicio de los 2,257,176.5 miles de pesos comprometidos para la conformación de dichos comités.

2018-0-20100-07-0288-07-010 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos orientados a garantizar la participación social de los beneficiarios de los programas sociales en la supervisión del cumplimiento real de los objetivos; en la transparencia de las acciones implementadas; en la elaboración de diagnósticos para identificación de las necesidades sociales y locales, a fin de contribuir al cumplimiento de las políticas implementadas, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

6. *Funcionamiento del Consejo de Expertos de la CNCh^{13/}*

En 2018, el Consejo de Expertos de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CECNCh) no sesionó, y la Secretaría de Bienestar no acreditó las gestiones realizadas para su reactivación, ya que éste se integró en 2013 y operó únicamente en 2014; además, su integración y funcionamiento fue deficiente, debido a que se constituyó sólo por 6 de los 10 expertos que mandató la normativa, y sólo efectuó tres de las cuatro sesiones previstas, y emitió únicamente una propuesta, la cual se relacionó con el Programa de Comedores Comunitarios. Al respecto, la secretaría no acreditó en qué medida dicha propuesta sirvió para mejorar el diseño, la coordinación y la implementación del programa en el marco de la estrategia. Además, tampoco evidenció que el CECNCh fue el espacio de reflexión, diálogo y debate en el que se elaboraran propuestas y recomendaciones para asegurar una

^{13/} En los **Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo de Expertos de la Cruzada contra el Hambre** se define a este componente como "Consejo de Expertos de la Cruzada contra el Hambre", y en el **Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018**, como "Comité de Expertos". En el presente informe se utilizara Consejo de Expertos de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CECNCh).

alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y con carencia de acceso a la alimentación, ni que éstas fueron consideradas en la formulación de las políticas públicas en el marco de la estrategia. Asimismo, se identificó que, en 2015, 2016, y 2017, dicho consejo no se conformó.

2018-0-20100-07-0288-07-011 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen la conformación de órganos colegiados plurales y apartidistas, integrados por investigadores y especialistas en materia de pobreza y alimentación, a fin de que se elaboren propuestas y recomendaciones orientadas a mejorar el diseño, la coordinación y la implementación de acciones para asegurar una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

7. *Suscripción de convenios con los sectores público, social y privado en el marco de la CNCh*

En ninguno de los años del periodo 2013-2018, la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, promovió mecanismos, ni instrumentos para fomentar aportaciones de los sectores social y privado, para la aplicación de éstas en la ejecución de las acciones relacionadas con los objetivos de la CNCh.

Además, en el mismo periodo, el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre tampoco promovió la suscripción de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, para la instrumentación de los programas y acciones relacionadas con la CNCh.

Por lo que respecta al periodo 2013-2015, la secretaría proporcionó a la ASF 259 convenios que la SEDESOL suscribió en el marco de la CNCh; sin embargo, ninguno tuvo como objeto el fomento de aportaciones de los sectores público, social y privado, ya que dichos convenios fueron para la contratación de bienes y servicios en el marco de la CNCh, y la totalidad de los recursos comprometidos en ellos^{14/} fueron con cargo al presupuesto de la SEDESOL, por lo que, durante los seis años de la implementación de la CNCh, el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre no logró fomentar las aportaciones de dependencias del Ejecutivo Federal, las entidades federativas, los municipios, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, para la instrumentación de programas y acciones relacionadas con los objetivos de la CNCh.

^{14/} Los recursos comprometidos por la SEDESOL, mediante la suscripción de los 259 convenios, fueron con cargo a su presupuesto y representan un monto de 6,613,620.4 miles de pesos, los cuales son analizados en el resultado núm. 11 "Recursos ejercidos por la SEDESOL", del presente informe.

2018-0-20100-07-0288-07-012 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, promueva mecanismos y la suscripción de instrumentos jurídicos para fomentar las aportaciones de las dependencias del Ejecutivo Federal, las entidades federativas, los municipios, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, a fin de aplicar éstas en la instrumentación de las políticas de desarrollo social transversales, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

8. *Registro y focalización de la población en pobreza extrema alimentaria*

Al cierre de 2018, la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, registró en el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) a 7,873.4 miles de personas,^{15/} al presentar tres carencias sociales, entre ellas, la de alimentación, además de ingresos inferiores a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM)^{16/}.

Asimismo, con la información registrada por la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, de los 7,873.4 miles de personas identificadas en pobreza extrema alimentaria (PEA), el 4.3% (336.5 miles de personas), además de ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, tuvo seis carencias sociales; el 22.4% (1,762.2 miles de personas), cinco; el 44.2% (3,479.9 miles de personas), cuatro, y el 29.1% (2,294.8 miles de personas), tres.

La SEDESOL dispuso, en 2018, del SIFODE, como una herramienta para identificar posibles beneficiarios para la atención por parte de los programas de desarrollo social; sin embargo, la información contenida no fue suficiente, ni confiable, además de que éste no se constituyó como el “sistema de padrón único” apoyado por “cédulas únicas de información” que permitieran la adecuada focalización e identificación de la problemática a nivel hogar e individuo, en los términos señalados en el Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, ya que, con el análisis de dicho sistema, la ASF concluyó que:

- De los 30 programas presupuestarios que participaron en la CNCh en 2018, para 10 se estableció la obligación de levantar el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS)^{17/}, ya que pertenecieron al sector social y su población objetivo son personas y hogares; sin embargo, de esos 10, sólo para el 80.0% (8 programas) se

^{15/} En el SIFODE se incluyó el acumulado del periodo 2011-2018.

^{16/} De acuerdo con la “Evolución de las Líneas de Bienestar y de la Canasta Alimentaria”, elaborada por el CONEVAL, al cierre de 2018, la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes, fue de 1,066.7 pesos para el ámbito rural y de 1,491.7 pesos para el ámbito urbano.

^{17/} CUIS: instrumento de recolección que capta información para evaluar los criterios de elegibilidad asociados a la pobreza y vulnerabilidad de las personas u hogares; asimismo, debe contener la información necesaria para integrar los padrones de personas.

realizó el levantamiento del cuestionario, sin que la Secretaría de Bienestar explicara las causas por las que el otro 20.0% (2 programas) no lo hizo.

- En cuanto a los otros 20 programas, aun cuando en el 70.0% (14) de éstos, su población objetivo también son personas y hogares, las dependencias y entidades no realizaron los levantamientos del CUIS, debido a que, al no pertenecer al ramo administrativo de desarrollo social, su adhesión al SIFODE fue voluntaria y, en consecuencia, no estuvieron obligadas a registrar información en el sistema, mediante la aplicación de dichos cuestionarios.

También, se verificó que los 7,873.4 miles de personas registradas por la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, en el SIFODE, fueron superiores en 53.9% (2,758.3 miles) a los 5,115.1 miles de personas estimados por el CONEVAL en esa condición en 2016, sin que la dependencia explicara las causas de ello.

En cuanto a la veracidad de los registros del SIFODE, la ASF analizó los datos provenientes del Cuestionario Único de Información Socioeconómica, toda vez que éste, de acuerdo con la Secretaría de Bienestar, se aplicó a las personas que deseaban los apoyos de algún programa para identificar la condición de elegibilidad, y con ello, homogenizar la información socioeconómica. Al respecto, se verificó que el levantamiento de los CUIS se inició en 2011, por lo que el SIFODE no se constituyó como un sistema de padrón único apoyado por cédulas de información que daría seguimiento y evaluación al PNMSh 2014-2018,^{18/} ya que existió previo a la instrumentación de la CNCh. En 2018, la SEDESOL registró en el SIFODE a 7,873.4 miles de personas en situación de pobreza extrema alimentaria, de las cuales el 73.2% (5,761.1 miles de personas) las identificó en el periodo 2013-2018, y no acreditó las causas por las que incorporó como población objetivo de la CNCh al 26.8% (2,112.3 miles de personas) restante, identificado desde 2011, aun cuando no existía una medición específica de la población en condición de pobreza extrema alimentaria.

Para asegurar que la información que deriva del cuestionario, y que se registra en el SIFODE, es confiable, útil y oportuna, la secretaría elaboró los “Criterios para la Calidad de Datos”, los “Criterios de identificación única de personas y hogares”, y los “Criterios de Sistematización del CUIS”; sin embargo, la ASF verificó que dichos criterios no establecieron condicionantes o restricciones para garantizar que el informante respondió los cuestionarios con veracidad, lo que significó que la dependencia no dispuso de un mecanismo para asegurar que los datos fueron confiables.

Aunque la SEDESOL dispuso del CUIS como una herramienta mediante la que obtuvo la información para registrar las carencias sociales y el ingreso de cada persona, careció de mecanismos de control para asegurar que la población focalizada realmente cumplió con la condición de pobreza extrema alimentaria, dado que, posterior a la aplicación del

^{18/} Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

cuestionario, no verificó que las personas presentaran tres carencias o más, entre ellas la de alimentación, y que su ingreso fuera inferior a la LBM.

Por lo que se refiere a los elementos registrados en el SIFODE para la focalización de las personas en situación de pobreza extrema alimentaria, la ASF analizó los registros del sistema, relacionados con la información del domicilio de los 2,108.5 miles de hogares donde habitaron, a 2018, las 7,873.4 miles de personas registradas, identificando que ningún registro incluyó los 11 atributos que deben integrar el domicilio geográfico, en términos de lo establecido en el Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica sobre Domicilios.

Además, la ASF realizó un estudio de caso en el que, con la información proporcionada por la secretaría, identificó a 33 personas que la Secretaría de Bienestar reportó que presentaron seis carencias sociales y un ingreso inferior a la LBM, atendidas en el marco de la CNCh por, al menos, tres programas sociales en 2018, como residentes de la Alcaldía Benito Juárez, en la Ciudad de México. Al respecto, con el trabajo de campo y con base en las variables proporcionadas por el sistema, relacionadas con el domicilio de los beneficiarios, se concluyó que no fue confiable, ya que no existió el lugar en el que se registró que radicaban estas personas,^{19/} sin que la Secretaría de Bienestar explicara las causas por las que la información estadística y espacial del SIFODE no se correspondió con el área geográfica existente.

Asimismo, la SEDESOL no registró en el SIFODE la información de los padrones de los programas que conformaron la CNCh.

En 2018, la SEDESOL, en su carácter de presidente de la CICNCh, dispuso de dos mecanismos orientados a la identificación y atención de la PEA: 1) el “Reporte de Metas y Avance de Acciones de los Programas que inciden en la CNCh 2017 (RMAAPCNCh)”, en el que la comisión intersecretarial alineó los programas con las carencias que podrían atender y estableció metas de atención de la población en condición de pobreza extrema alimentaria (PEA), por programa y 2) el SIFODE, en el que se identificaron las carencias sociales e ingreso inferior a la LBM por cada beneficiario, así como el universo potencial de atención por programa.^{20/} La ASF constató que dichos mecanismos fueron insuficientes para orientar los programas hacia la atención de las personas en condición de pobreza extrema alimentaria, ya que, en 2018, sólo 25 de los 30 programa presupuestarios participantes establecieron metas de atención de la población en condición de pobreza extrema alimentaria,^{21/} sin que

^{19/} Procedimiento llevado a cabo el 15 de agosto de 2019, y que quedó asentado en el Acta Circunstanciada de Auditoría núm. 006/CP2018, firmada el 15 de agosto de 2019.

^{20/} De acuerdo con los Lineamientos de Integración, Uso y Compartición de Información Socioeconómica del SIFODE, el Cuestionario Único para el Análisis de Programas Sociales (CUAPS) es el instrumento de recolección de información en el que se capta lo referente a los Programas de Desarrollo Social, con el fin de realizar análisis de la oferta institucional otorgada por los tres órdenes de Gobierno.

^{21/} Reporte de Acciones del Programa Nacional Anual de Trabajo para el Control, Monitoreo y Evaluación de la Cruzada contra el Hambre 2018 (RAPNCMECNCh).

la Secretaría de Bienestar explicara las causas por las que los otros cinco no las establecieron.^{22/}

Asimismo, las metas anuales de los programas presupuestarios que intervinieron en el marco de la CNCh no se correspondieron con los universos potenciales de atención que genera el SIFODE.

La ASF verificó que, en 2018, el SIFODE generó universos potenciales de atención para 23 (76.7%) programas presupuestarios de los 30 que participaron en la CNCh; sin embargo, con estos universos no fue posible alinear los programas con la carencia social identificada para cada beneficiario, por lo que la dependencia, en su carácter de presidente de la CICNCh, no se coordinó con las dependencias y entidades para establecer los mecanismos de alineación para identificar, atender y disminuir las carencias sociales de la población en condición de pobreza extrema alimentaria.

En cuanto al Cuestionario Único para el Análisis de Programas Sociales (CUAPS), de los 30 programas presupuestarios que participaron en la CNCh, 21 llenaron el cuestionario, de los cuales el 90.6% (19 programas) lo elaboró en 2016; el 4.7% (un programa), en 2017, y el 4.7% (un programa), en 2018, sin que la Secretaría de Bienestar acreditara las causas por las que no logró, mediante las instancias de coordinación o de manera directa, que los otros programas participantes en la CNCh llenaran el CUAPS correspondiente.

No obstante que la SEDESOL contó con un sistema para la focalización de la población objetivo de la estrategia; generó universos potenciales de atención, y definió metas para la atención de las carencias de la población en condición de pobreza extrema alimentaria (PEA), con ello no aseguró que el SIFODE cumpliera con la función de ser el padrón único con el cual lograra la adecuada focalización e identificación de la problemática a nivel hogar e individuo, ni dar seguimiento a la población en condición de pobreza extrema alimentaria, de acuerdo con lo que señala el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y el Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, aun cuando, en 2015, la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB) de la SEDESOL, mediante un convenio suscrito con la Universidad Intercultural del Estado de México, contrató el servicio de verificación de la confiabilidad de la información de los padrones de beneficiarios de la CNCh, para su incorporación en el Padrón Único de Beneficiarios, por un monto de 113,959.6 miles de pesos. Asimismo, la dependencia, en calidad de Presidente y Secretario Técnico de la CICNCh, no propició la concurrencia de programas para la atención integral de las carencias que presentaron los pobres extremos alimentarios.

^{22/} Los cinco programas que no establecieron metas en el RAPNMECNCh fueron: 1) Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena; 2) Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas; 3) Electrificación de viviendas; 4) Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible, y 5) Programa de Infraestructura.

Mediante el oficio núm. DGADDS/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

Por tanto, a seis años de la implementación de la CNcH, persistieron las deficiencias en la identificación de la población en pobreza extrema alimentaria, ya que la Secretaría de Bienestar no acreditó que la información registrada fue validada y depurada, ni que se le dio seguimiento a la condición de cada persona identificada como beneficiario de la estrategia; tampoco dispuso de una alineación de los programas que atenderían cada carencia e ingreso, a fin de implementar un padrón único que permitiera la adecuada focalización y seguimiento de la problemática a nivel de hogar e individuo, y la consolidación del SIFODE.

2018-0-20100-07-0288-07-013 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, implemente los mecanismos que garanticen la calidad y confiabilidad de la información registrada en el sistema de focalización de la población objetivo de los programas sociales, a fin de asegurar la correcta verificación de la condición socioeconómica y la ubicación de la población en pobreza, así como su homologación con la información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, en términos de lo que establezca la planeación de mediano plazo; la normativa aplicable; el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y el artículo 2, Título Segundo, numeral 9, norma Cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2018-0-20100-07-0288-07-014 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen que la población registrada en el sistema de focalización de la población objetivo de los programas sociales sea atendida de acuerdo con las carencias particulares y el ingreso específico que presenta, a fin de propiciar el acceso a los derechos sociales, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

9. *Coordinación de programas que integran la CNcH*

La Secretaría de Bienestar reportó que, en 2018, 30 programas presupuestarios participaron en la CNcH; sin embargo, no alineó los bienes y servicios que éstos proporcionaron, con las carencias sociales que atendieron.

En cuanto a los 30 programas presupuestarios participantes en la CNcH y su alineación con las carencias sociales de las personas en condición de pobreza extrema alimentaria, en 2018, la ASF verificó que el 93.4% (28)^{23/} se alineó con las carencias sociales, con el bajo ingreso y con la vertiente transversal de perspectiva de género, definida en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018^{24/}; sin embargo, la vertiente de participación social no fue atendida en 2018,^{25/} sin que la secretaría, en su carácter de presidente de la CICNcH, sustentara las causas por las que, en ese año, no realizó las gestiones necesarias para propiciar la participación social, a fin de cumplir con el objetivo de la estrategia referente a promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Los 30 programas presupuestarios que en 2018 participaron en la atención de la pobreza extrema alimentaria representaron una disminución del 57.1% (40 programas), respecto de los 70 que intervinieron cuando se implementó la cruzada; dicha reducción obedeció a que los programas no se enfocaron a atender a la población objetivo de la CNcH, por lo que la coordinación de los programas consistió en que la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, en cada ejercicio fiscal, únicamente incorporó a la estrategia los programas presupuestarios que fueron propuestos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para incidir en la población objetivo de la CNcH.

Por lo que se refiere a la atención integral de las carencias sociales de la población en condición de pobreza extrema alimentaria, la ASF analizó la población atendida, en el marco de la CNcH, en el periodo 2013-2018, reportada en el SIFODE y verificó que, en el sistema, no se establecieron variables para identificar las carencias sociales y el bajo ingreso que, en su caso, se le atendió a cada persona en situación de pobreza extrema alimentaria, por lo que el SIFODE no operó como una herramienta para fortalecer la identificación de posibles beneficiarios por parte de los programas de desarrollo social, ni como un generador de criterios de intervención para el seguimiento.

Además, con la revisión del SIFODE, la ASF identificó que, de los 30 programas que participaron en la estrategia en 2018, el 53.4% (16) reportó información específica sobre la población en situación de pobreza extrema alimentaria atendida; sin embargo, el 46.6% (14) de los programas que participaron en la estrategia no registraron a las personas en esa condición que beneficiaron, sin que la Secretaría de Bienestar explicara las causas de ello.^{26/}

^{23/} Los programas presupuestarios se pueden alinear a la atención de más de una carencia social, como fue el caso de PROSPERA Programa de Inclusión Social y el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible, por lo que la suma de éstos, al momento de contabilizar su alineación, no da los 28 programas presupuestarios.

^{24/} El Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 define dos vertientes: la participación social y la perspectiva de género. De los 30 programas presupuestarios que participaron en la estrategia, sólo el "Programa de Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género" se orientó a la atención de la segunda vertiente.

^{25/} La recomendación de esta observación se realizó en el Resultado núm.5 "Funcionamiento de los Comités Comunitarios en el marco de la CNcH", del presente informe.

^{26/} La recomendación de esta observación se realizó en el Resultado núm. 8 "Registro y focalización de la población en pobreza extrema alimentaria", del presente informe.

Con el propósito de analizar la atención integral de las carencias sociales de la población en situación de pobreza extrema alimentaria, la ASF analizó los registros de la población atendida por los 16 programas que sí reportaron información en el SIFODE, como se muestra en el cuadro siguiente:

POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA ALIMENTARIA REGISTRADA COMO ATENDIDA CON LOS PROGRAMAS PARTICIPANTES EN LA CNCh, DE ACUERDO CON EL NÚMERO DE CARENCIAS QUE PRESENTARON Y EL INGRESO INFERIOR A LA LBM, 2018

(Miles de personas y porcentajes)

Ingreso menor a la Línea de Bienestar Mínimo + número de carencias sociales	Población			Cobertura (c)=(b/a)*100
	Objetivo (a)	Atendida de manera integral ^{1/} (b)	No atendidas todas sus carencias sociales	
Total	7,873.4	5.8	7,867.6	0.1
Tres	2,294.8	5.5	2,289.3	0.3
Cuatro	3,479.9	0.3	3,479.6	0.0
Cinco	1,762.2	0.0	1,762.2	0.0
Seis	336.5	n.s.	336.5	n.s.

FUENTE: Elaborado por la ASF, para lo cual utilizó las bases de datos **20190617_numeral_2_2_3_demo_fix.dbf** y **asf_2_2_4.dbf**, proporcionadas por la Secretaría de Bienestar mediante el oficio núm. UAF/DGPP/410/0487/2019 del 19 de febrero de 2019 y ratificadas mediante el oficio núm. UAF/DGPP/410/DGAIP/254/2019 del 13 de mayo de 2019.

^{1/} Se refiere a la atención que otorgan los programas que participan en la Cruzada Nacional contra el Hambre para satisfacer o, en su caso, erradicar las carencias sociales que presenta cada persona que se encuentra en condición de pobreza extrema alimentaria. **Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018.**

n.s.: No significativa.

Al respecto, la ASF identificó que, en 2018, se registró la atención integral de las carencias y el ingreso del 0.1% (5.8 miles de personas) de las 7,873.4 miles de personas registradas en esa condición, las cuales se encontraron dentro de los 5,774.7 miles de personas, que presentaron tres y cuatro carencias sociales. En tanto que las 2,098.6 miles de personas más desfavorecidas, por presentar cinco o seis carencias, que el SIFODE registró que recibieron atención integral fue poco significativa, ya que sólo cuatro personas de ese grupo recibieron atención integral de sus carencias sociales y por ingreso en 2018, lo que indica que la dependencia, en su carácter de presidente de la CICNCh, no logró coordinar ni articular a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a cargo de los programas que participaron en la CNCh, a fin de propiciar el abatimiento de la condición de pobreza extrema alimentaria, objetivo de la estrategia.

Asimismo, la ASF identificó que la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, estableció en el Acta de la Vigésimo Primera Sesión Ordinaria de la Comisión Intersecretarial del 13 de

diciembre de 2017 “la meta prioritaria, a 2018, para la atención de 500,000 personas en pobreza extrema alimentaria que no han recibido alguna intervención en el periodo 2013 a la fecha (diciembre 2017)”; sin embargo, no acreditó el cumplimiento de la meta prioritaria de la estrategia.

Además, con base en los registros del SIFODE, a 2018, el 87.6% (8.5 miles de personas) de la población en condición de pobreza extrema alimentaria (PEA), atendida de manera integral en la totalidad de sus carencias sociales, y el 70.7% (4.1 miles de personas) de la PEA atendida de manera integral en la totalidad de sus carencias y por ingreso, se ubicó en los municipios con rezago social muy bajo y bajo; en tanto que, en los municipios con rezago social muy alto y alto, sólo se atendió el 4.1% (0.4 miles de personas) y 10.3% (0.6 miles de personas), respectivamente, como se muestra en el cuadro siguiente:

POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE POBREZA EXTREMA ALIMENTARIA ATENDIDA DE MANERA INTEGRAL EN EL MARCO DE LA CNCh, DE ACUERDO CON EL ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL DEL MUNICIPIO EN EL QUE HABITARON, 2018

(Miles de personas, entidades federativas y porcentajes)

Rezago social	Total		Población en condición de pobreza extrema alimentaria			Distribución de la población objetivo por grado de rezago social (d)=(a/7873.4)*100	Cobertura	
	Municipios	Población	Objetivo (a)	Atendida de manera integral			Población atendida de manera integral	
				Total de carencias (b)	Total de carencias e ingreso (c)		Totalidad de carencias, respecto de la objetivo (e)=(b/a)*100	Totalidad de carencias e ingreso, respecto de la objetivo (f)=(c/a)*100
Total	2,459	119,529.3	7,873.4	9.7	5.8	100.0	0.1	0.1
Muy bajo	340	68,674.1	2,821.1	6.0	2.0	35.8	0.2	0.1
Bajo	760	28,020.5	2,316.3	2.5	2.1	29.4	0.1	0.1
Medio	601	12,733.4	1,355.7	0.8	1.1	17.2	0.1	0.1
Alto	566	7,893.1	1,004.5	0.4	0.5	12.8	0.0	0.1
Muy alto	175	2,049.2	353.0	0.0	0.1	4.5	0.0	0.0
No disponible	17	159.0	22.7	0.0	0.0	0.3	0.1	0.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Secretaría de Bienestar mediante el oficio núm. UAF/DGPP/410/DGAIIP/254/2019 del 13 de mayo de 2013.

NOTA: El grado de rezago social se realizó con información a 2015, debido a que es la última estimación a nivel municipal que efectuó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Asimismo, el 82.5% (8 miles de personas) de la población en pobreza extrema alimentaria (PEA) atendida de manera integral en la totalidad de sus carencias y el 81.0% (4.7 miles de personas) de la PEA atendida de manera integral en la totalidad de sus carencias e ingreso, se ubicaron en los municipios con grado de marginación muy bajo, bajo y medio, en tanto que, en los

municipios con rezago social muy alto y alto se atendió al 7.2% (0.7 miles de personas), y con grado de marginación alto, al 19.0% (1.1 miles de personas), respectivamente, como se muestra en la tabla siguiente:

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE POBREZA EXTREMA ALIMENTARIA ATENDIDA EN EL MARCO DE LA CRUZADA ANCIÓNAL CONTRA EL HAMBRE, DE ACUERDO CON EL GRADO DE MARGINACIÓN SOCIAL, 2018

(Miles de personas, entidades federativas y porcentajes)

Marginación social	Total		Población en condición de pobreza extrema alimentaria			Distribución de la población objetivo por grado de rezago social (d)=(a/7,873.4)*100	Cobertura		
			Objetivo	Atendida de manera integral			Población atendida de manera integral		
	Municipios	Población		(a)	Total de carencias		Total de carencias e ingreso	(e)=(b/a)*100	Totalidad de carencias, respecto de la objetivo
			(b)		(c)		(f)=(c/a)*100		
Total	2,459	119,529.3	7,873.4	9.7	5.8	100.0	0.1	0.1	
Muy bajo	344	71,053.8	3,003.8	6.2	2.1	38.2	0.2	0.1	
Bajo	498	19,845.6	1,577.6	1.8	1.5	20.0	0.1	0.1	
Alto	817	12,185.8	1,403.3	0.6	0.9	17.8	n.s.	0.1	
Medio	511	12,243.4	1,245.2	1.0	1.1	15.8	0.1	0.1	
Muy alto	283	4,200.7	635.6	0.1	0.2	8.1	n.s.	n.s.	
No disponible	6	0.0	7.8	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Secretaría de Bienestar mediante el oficio núm. UAF/DGPP/410/DGAIIP/254/2019 del 13 de mayo de 2013.

NOTA: El grado de marginación se realizó con la información al corte de 2015, debido a que es la última estimación a nivel municipal que efectuó el Consejo Nacional de Población.

n.s.: No significativa.

La ASF constató que, a 2018, la CNcH orientó la entrega de subsidios para la atención integral de las carencias sociales y el ingreso de la población en condición de pobreza extrema alimentaria que se ubicó en los municipios con menor índice de rezago social y menor grado de marginación, por lo que a seis años de su implementación no logró atender a la población con rezago social y marginación alto y muy alto, sin que la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, explicara las causas.

La Secretaría de Bienestar no acreditó la imputabilidad de la CNcH en la atención de la población en condición de pobreza extrema alimentaria, ya que, de las 7,873.4 miles de personas en situación de pobreza extrema alimentaria atendidas en 2018, el 32.1% (2,524.4 miles de personas) recibía apoyo de PROSPERA desde antes de la implementación de la estrategia. Asimismo, las dependencias y entidades responsables de los programas

presupuestarios que participaron en la CNCh informaron que su población objetivo no corresponde a las personas en pobreza extrema alimentaria y, en consecuencia, no contaron con una metodología para identificar y atender a la población objetivo de la estrategia, por lo que no orientaron sus acciones a su focalización y atención.

2018-0-20100-07-0288-07-015 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos para coordinar la colaboración de las dependencias y entidades responsables de los programas participantes, a fin de garantizar su permanencia y contribución en la atención integral de las carencias sociales, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-20100-07-0288-07-016 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos para coordinar la colaboración de las dependencias y entidades responsables de las acciones, programas y recursos necesarios para la atención integral de las carencias sociales e ingreso, a fin de determinar su contribución en la atención de población en condición de pobreza, marginación o situación de vulnerabilidad, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; la normativa aplicable; el artículo 19, fracción III, de la Ley General de Desarrollo Social, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

10. Recursos ejercidos en los programas presupuestarios participantes en la CNCh

La Secretaría de Bienestar no acreditó, a la ASF, el presupuesto aprobado, modificado y ejercido en la implementación de la CNCh, de los 30 programas presupuestarios que, en 2018, participaron en la estrategia, y que estuvieron a cargo de 10 dependencias y 16 entidades;^{27/} no obstante que, de acuerdo con lo establecido en las Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, correspondió a los integrantes de la CICNCh, responsables de

^{27/} Las 10 dependencias y 16 entidades son: Secretaría de Desarrollo Social, actualmente Secretaría de Bienestar; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, actualmente Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER); Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Salud; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Economía; Comisión Federal de Electricidad; Instituto Nacional de las Mujeres; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, actualmente Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI); Fondo Nacional del Fomento a las Artesanías; Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas; Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; Coordinación General del Servicio Nacional del Empleo; Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, actualmente Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Consejo Nacional de Fomento Educativo; Leche Industrializada Conasupo (LICONSA), Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; Comisión Nacional del Agua; Instituto Nacional de la Economía Social; Sistema de Distribución Conasupo (DICONSA), y el Instituto Nacional Emprendedor.

dichos programas, informar a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre sobre los recursos y la ejecución de los programas orientados al cumplimiento de los objetivos de la Cruzada.

En el numeral 5 “Seguimiento a los acuerdos de la Reunión de Gabinete”, del acta de la segunda sesión ordinaria de la CICNCH, tercera instrucción, del 8 de abril de 2013, se designó a la SEDESOL “como responsable” de diseñar un tablero de control para monitorear los recursos ejercidos en los 70 programas, mediante una “reingeniería programática y presupuestal”, y un módulo, por cada una de las dependencias participantes en el sistema, con la información en tiempo real para realizar cualquier tipo de reporte presupuestario, desagregada hasta nivel comunidad y polígono; sin embargo, la secretaría, no acreditó el diseño, ni la implementación del tablero de control, y tampoco el desarrollo de la plataforma tecnológica, por lo que la CICNCH, al término de 2018, careció de un mecanismo de registro, seguimiento y evaluación de los recursos ejercidos de cada uno de los programas presupuestarios que integraron la estrategia y, en consecuencia, la dependencia no acreditó el ejercicio de dichos recursos para la atención de la población en condición de pobreza extrema alimentaria.

Mediante el oficio núm. DGADDS/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

La ASF verificó que para ninguno de los 30 programas, las 10 dependencias y 16 entidades^{28/} responsables de ellos dispusieron del registro presupuestario relacionado con la consecución de los objetivos de la CNCH, debido a que no cumplieron con la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento y evaluación de los recursos en el marco de la estrategia.

No obstante que las dependencias y entidades participantes en la CNCH informaron que no dispusieron de recursos específicos para la implementación de la estrategia, la ASF identificó

^{28/} Las 10 dependencias y 16 entidades son: Secretaría de Desarrollo Social, actualmente Secretaría de Bienestar; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, actualmente Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER); Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Salud; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Economía; Comisión Federal de Electricidad; Instituto Nacional de las Mujeres; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, actualmente Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI); Fondo Nacional del Fomento a las Artesanías; Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas; Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; Coordinación General del Servicio Nacional del Empleo; Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, actualmente Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Consejo Nacional de Fomento Educativo; Leche Industrializada Conasupo (LICONSA), Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; Comisión Nacional del Agua; Instituto Nacional de la Economía Social; Sistema de Distribución Conasupo (DICONSA), y el Instituto Nacional Emprendedor.

que, en 2018, hubo 5 (31.2%),^{29/} de las 16 entidades, que suscribieron 98 convenios con cargo a sus respectivos programas presupuestarios relacionados con la implementación de la CNcH, los que, en conjunto, representaron un monto de 250,665.8 miles de pesos, como se presenta en la tabla siguiente:

^{29/} Comisión Federal de Electricidad; Instituto Nacional de las Mujeres; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, actualmente Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI); Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

CONVENIOS SUSCRITOS POR LAS ENTIDADES QUE PARTICIPARON EN LA IMPLEMENTACIÓN
DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE, EN 2018

(Miles de pesos)

No.	Entidad	No. de convenios suscritos	Año de suscripción	Instituciones con las que se suscribieron los convenios			Objeto	Monto estimado	Observaciones de la ASF
				Público	Privado	Social			
Total		98		59				250,665.8	
1	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)	1	2018	n.a.	n.a.	n.a.	“Establecer acciones de coordinación que permitan generar las bases de colaboración entre la Coordinación y el INEA, dentro de sus respectivas competencias. Las PARTES realizarán acciones para difundir, promover y favorecer el acceso a los servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria, con la finalidad de contribuir a reducir el rezago educativo en los integrantes de hogares atendidos por ‘OPORTUNIDADES’ Y ‘PAL’ de 15 años o más, que se encuentren en dicha condición y que habiten en las Zonas de Atención Prioritaria, preferentemente en los municipios del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”.	n.a. ^{1/}	Las acciones convenidas en el instrumento jurídico se orientaron a disminuir la carencia por rezago educativo, pero no fue posible valorar en qué medida se atendió a la población en condición de pobreza extrema alimentaria, debido a que el INEA no acreditó los productos entregables objeto del convenio. Asimismo, en el convenio no se especificó el monto ni los beneficiarios de la CNCh atendidos.
2	Comisión Federal de Electricidad	28	2018	28 municipios	n.a.	n.a.	“Las Partes’ acuerdan coordinar las acciones que a cada una les corresponda, conforme a sus atribuciones a fin de realizar, durante el año 2018, las obras de electrificación contenidas en el Anexo I de este convenio, el cual forma parte integrante del mismo debidamente suscrito por ‘Las Partes’, ratificando que no tienen conflictos legales y no están asentadas en zonas de riesgo”.	46,791.3	En los antecedentes de los convenios se precisó que “el programa puede apoyar en la instrumentación de la CNCh, al contribuir con acciones de infraestructura básica, lo que otorgará a los demás programas participantes de la cruzada mayor factibilidad en el alcance de sus objetivos para beneficio de las personas que observan pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación, principalmente de los pueblos y comunidades indígenas”.
3	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	7	2018	Municipios de 6 entidades federativas	n.a.	n.a.	“Coordinar las acciones que a cada una le corresponda, conforme a sus atribuciones, para la realización de obras de electrificación en el estado, durante el ejercicio fiscal 2018, con base en ‘Las Reglas de Operación’ vigentes de ‘El Programa’”.	49,477.5	Las actividades convenidas en el instrumento jurídico se orientaron a la atención de la carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda; no obstante, no fue posible valorar en qué medida se atendió a la población en condición de pobreza extrema alimentaria.
4	Sistema Nacional DIF	31	2018	31 delegaciones estatales del DIF	n.a.	n.a.	“La transferencia de recursos federales con carácter de subsidios, para la ejecución del Programa de Desarrollo Comunitario ‘Comunidad Diferente’, Subprograma de Infraestructura, Rehabilitación y/o Equipamiento de Espacios Alimentarios, para la ejecución del Proyecto correspondiente en el ejercicio fiscal 2018, así como establecer las bases y	49,387.0	Mediante el oficio núm. 212000 00/145/2019, del 17 de mayo de 2019, el Sistema Nacional DIF puso a disposición de la ASF el registro de los convenios suscritos, en 2018, con los SEDIF, del Subprograma de “Apoyo a familias con menores de 6 años” para contribuir con su acceso a la alimentación.

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018

No.	Entidad	No. de convenios suscritos	Año de suscripción	Instituciones con las que se suscribieron los convenios			Objeto	Monto estimado	Observaciones de la ASF
				Público	Privado	Social			
							procedimientos de coordinación en-tre el 'DIF NACIONAL' y el 'DIF ES-TATAL' para la radicación de los citados recursos, en el marco de las 'REGLAS DE OPERACIÓN' del Programa de desarrollo Comunitario 'Co-munidad DIFerente'".	Las acciones convenidas en el documento se orientaron a la generación de bienes, que coadyuvarían en las acciones para atender la carencia de acceso a la alimentación, pero no fue posible verificar en qué medida la población en condición de pobreza extrema alimentaria fue beneficiada; además, el convenio y los recursos estimados están alineados a las reglas de operación con las que funciona el programa, y no a la población objetivo de la CNCh.	
5	INMUJERES	31	2018	Municipios de las 31 entidades federativas	n.a.	n.a.	"Realizar acciones que desarrollen y fortalezcan el proyecto 'Centros para el Desarrollo de las Mujeres, 2018'".	105,000.0	Mediante el oficio núm. INMUJERES/DGAF/352/2019, el INMUJERES puso a disposición de la ASF el registro de los Convenios Específicos de Colaboración suscritos con las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), en la Modalidad III del periodo 2013-2018, en el marco de la CNCh. El instituto no acreditó la contribución en el cumplimiento de los objetivos de la CNCh con la firma de convenios establecidos entre las delegaciones estatales del INMUJERES y los municipios en las 31 entidades federativas, toda vez que no existe una incidencia directa entre su objeto y los objetivos definidos en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y el PNMSh, 2014-2018, orientados al abatimiento de la condición de pobreza extrema alimentaria que presenta la población objetivo de la estrategia.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por: el INPI, mediante el oficio núm. CGAF/2019/OF/0458 del 30 de mayo de 2019; la CONANP, mediante el oficio núm. F00/DEAEI/0431 del 27 de mayo de 2019; el FONHAPO, mediante el oficio núm. IV/400/UAF/00490/2019 del 17 de mayo de 2019; la SEMARNAT, mediante el oficio núm. 511.4/0841 del 17 de mayo de 2019; el INEA, mediante el oficio núm. DG/138/2019 del 20 de mayo de 2019; la CGSNE, mediante el oficio núm. 310.1/2566/2019 del 16 de mayo de 2019; el INMUJERES, mediante el oficio núm. INMUJERES/DGAF/352/2019 del 17 de mayo de 2019; la SE, mediante el oficio núm. 712.2019.0310 del 23 de mayo de 2019; la CONAGUA, mediante el oficio núm. 800.1.00.01.0109 del 17 de mayo de 2019; la SADER, mediante la atenta nota 730 del 28 de mayo de 2019; la SEDATU, mediante el oficio núm. oficio núm. IV/400/UAF/00531/2019 del 24 de mayo de 2019; el CNPSS, mediante el oficio núm. CNPSS-DGF-692-2019 del 20 de mayo de 2019; el CONAFE, mediante el oficio núm. GSA/036/2019 del 17 de mayo de 2019, y el INADEM, mediante el oficio núm. E00.2019.CGPEES.0292 del 16 de mayo de 2019.

1/ El convenio suscrito por el INEA con la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades no precisó el monto de los recursos comprometidos para el cumplimiento del objeto del instrumento jurídico.

n. a.: No aplicable.

Nota: El convenio suscrito por el INEA se firmó en 2013; no obstante, la vigencia de éste fue a 2018. Asimismo, 26 de los 28 convenios suscritos por la CFE, si bien se suscribieron en 2018, el término de éstos se definió contra la entrega de los servicios convenidos.

En 2018, de los 98 convenios suscritos por 5^{30/} de las entidades participantes en la CNCh, la ASF identificó que el 68.4% (67 convenios) se orientó a la atención de tres de las seis carencias sociales; el 52.2% (35 convenios), a la carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda; el 46.3% (31 convenios), a la carencia de acceso a la alimentación, y el 1.5% (1 convenio), a la carencia por rezago educativo; sin embargo, como dichos convenios se suscribieron con base en las reglas de operación de los programas que instrumentaron, la Secretaría de Bienestar no acreditó el presupuesto ejercido por cada dependencia y entidad para la atención de la población en situación de pobreza extrema alimentaria, porque no se corresponde con sus respectivas poblaciones objetivo.

Mediante el oficio núm. DGADD/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

2018-0-20100-07-0288-07-017 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen la coordinación, articulación y complementariedad de los recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios y, con base en ello, las dependencias y entidades informen sobre la ejecución de los programas y los recursos erogados, a fin de administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez los recursos económicos destinados en la atención de la población en condición de pobreza, en términos de lo que disponga la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

11. *Recursos ejercidos por la SEDESOL en la CNCh*

La SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, informó a la ASF que para 2018 no dispuso de presupuesto para la instrumentación de la CNCh y la operación de los componentes del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, argumentando que las únicas erogaciones que realizó para dar cumplimiento al Decreto fueron con cargo a los presupuestos aprobados de los respectivos programas presupuestarios de las dependencias y entidades que participaron en la estrategia, fundamentando su respuesta en lo dispuesto en el artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, el cual mandata que “Las erogaciones que realicen las dependencias y entidades para dar cumplimiento al presente Decreto, se cubrirán con cargo a los respectivos programas y presupuestos aprobados para el ejercicio fiscal

^{30/} Comisión Federal de Electricidad; Instituto Nacional de las Mujeres; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, actualmente Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI); Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

correspondiente, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”.

Sin embargo, la ASF constató que, durante el periodo 2013-2018, la dependencia dispuso, al menos, de 8,083,967.5 miles de pesos comprometidos, específicamente, para la Cruzada Nacional contra el Hambre, como se muestra en el cuadro siguiente:

RECURSOS EJERCIDOS POR LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, EN EL MARCO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE
(Miles de pesos)

Instrumento jurídico	Año	Instrumentos jurídicos		Monto comprometido
		Convenios	Contratos	
Total		259	178	8,083,967.5
Acuerdo de Ministración núm. 801.01.056	2013	69	19	1,251,902.8
Convenios suscritos para la instalación de Comités Comunitarios y para la contratación de servicios	2013-2015	190	n. a.	6,002,623.1
Contratos firmados para la difusión de la CNcH y para la adquisición de bienes y servicios	2013-2016	n. a.	159	813,375.4
Personal de carácter permanente y transitorio adscrito a la CICNcH	2013-2018	n. a.	n. a.	16,066.2

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en los convenios proporcionados por la SEDESOL mediante el oficio núm. OM/DGAIIP/408/18 del 13 de septiembre de 2018; expedientes en formato electrónico proporcionados por la Unidad de la Oficina de la Secretaría y Comunicación Social; el **expediente de documentos contables correspondiente al Acuerdo de Ministración núm. 801.01.056**, autorizado por la Subsecretaría de Egresos de la SHCP el 11 de abril de 2013, mediante el oficio núm. UAF/DGPP/410/DGAIIP/254/2019 del 13 de mayo de 2019, y los expedientes personales de 19 servidores públicos, proporcionados por la Dirección de Relaciones Laborales, de la Secretaría de Bienestar, mediante la revisión *in situ* del 2 de julio de 2019.

n. a.: No aplicable.

Nota: Los montos económicos se actualizaron al valor de 2018, con base en el deflactor del índice de precios implícitos del Producto Interno Bruto, del Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

De los 8,083,967.5 miles de pesos comprometidos para la Cruzada, el 15.5% (1,251,902.8 miles de pesos) se correspondió con los recursos que provinieron del Acuerdo de Ministración núm. 801.01.056, autorizado en el ejercicio fiscal 2013, con el propósito de “atender con oportunidad el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre; contar con instrumentos que permitan focalizar mejor la operación de los programas presupuestarios de la secretaría y el resto de las dependencias del Gobierno Federal que integran la Comisión Intersecretarial, y estar en posibilidad de atender las situaciones contingentes derivadas de las diversas comisiones técnicas que

componen el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre^{31/}; el 74.2% (6,002,623.1 miles de pesos), proveniente del gasto comprometido mediante 190 convenios que firmó la secretaría con instituciones públicas y privadas, durante el periodo 2013-2015; el 10.1% (813,375.4 miles de pesos), procedente de 159 contratos suscritos con instituciones de los sectores público y privado, y el 0.2% (16,066.2 miles de pesos), de los recursos ejercidos en la remuneración del personal de carácter permanente y transitorio que participó en la operación de la Comisión Intersecretarial de la CNCh.

Mediante el oficio núm. DGADD/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

El análisis de los 8,083,967.5 miles de pesos comprometidos para la CNCh se presenta en cuatro vertientes: 1) Recursos ejercidos con cargo al Acuerdo de Ministración núm. 801.01.056; 2) Convenios para el funcionamiento de los Comités Comunitarios y para la contratación de servicios, con cargo al presupuesto de la SEDESOL; 3) Contratos firmados para la difusión de la CNCh y para la adquisición de bienes y servicios, con cargo al presupuesto de la SEDESOL, y 4) Pago de sueldos y honorarios al personal de carácter permanente y transitorio para el cumplimiento de las funciones de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada Nacional contra el Hambre, a cargo de la SEDESOL.

1) Recursos ejercidos con cargo al Acuerdo de Ministración núm. 801.01.056

A dos meses de haberse publicado el “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”,^{32/} el 10 de abril de 2013, mediante el oficio núm. OM/400/284/2013, el entonces Oficial Mayor de la SEDESOL solicitó a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorizar la ministración de 1,251,902.8 miles de pesos.^{33/}

La autorización de la ministración de recursos fue comunicada por la SHCP, mediante el acuerdo núm. 801.01.056, del 11 de abril de 2013, a la Tesorería de la Federación, un día después de la fecha en que fue solicitada. La aprobación también se hizo del conocimiento de la SEDESOL.

En cuanto a la regularización del Acuerdo de Ministración núm. 801.01.056, en el documento “Detalle de Regularización”, proporcionado por la Dirección General de

^{31/} Oficio Núm. OM/400/284/2013, del 10 de abril de 2013, dirigido al Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y signado por el Oficial Mayor de la SEDESOL.

^{32/} **Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre**, publicado en el Diario Oficial del 22 de enero de 2013.

^{33/} Los montos económicos se actualizaron al valor de 2018, con base en el deflactor del índice de precios implícitos del Producto Interno Bruto, del Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. El monto solicitado en 2013 fue de 984,742.3 miles de pesos.

Programación y Presupuesto de la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, se identificó que ésta se efectuó posterior al término que fijó la SHCP,^{34/} ya que la secretaría lo realizó entre el 14 de agosto y el 18 de diciembre de ese año.

Para regularizar los 1,251,902.8 miles de pesos, la dependencia registró, ante la SHCP, los gastos de seis partidas presupuestales y siete reintegros a la Tesorería de la Federación, los cuales se presentan en el cuadro siguiente:

PARTIDAS PRESUPUESTALES Y REINTEGROS REPORTADOS POR LA SEDESOL A LA SHCP PARA REGULARIZAR LOS RECURSOS AUTORIZADOS MEDIANTE EL ACUERDO DE MINISTRACIÓN NÚM. 801.01.056

(Partidas y reintegros, miles de pesos)

Partidas				Reintegros		
Núm.	Partida	Definición	Monto	Núm.	Línea de captura	Monto
Total			1,250,976.4	926.4		
1	33901	Subcontratación de servicios con terceros	1,188,204.3	1	0013ABTD471929643466	267.0
2	44101	Gastos relacionados con actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria	47,751.5	2	0013ABNS711929267488	0.3
3	33104	Otras asesorías para la operación de programas	152.6	3	0013ABRE461929519456	123.6
4	37504	Viáticos nacionales para servidores públicos en el desempeño de funciones oficiales	10,770.4	4	0013ABVG341929779440	120.1
5	38301	Congresos y convenciones	1,566.2	5	0013ABTI501929656457	254.3
6	32505	Arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para servidores públicos	2,531.4	6	0013ABTC451929638473	135.7
				7	0013ABNZ701929284410	25.4

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en el expediente de documentos contables correspondiente al Acuerdo de Ministración No. 801.01.056, autorizado por la Subsecretaría de Egresos de la SHCP el 11 de abril de 2013.

Nota: Los montos económicos se actualizaron al valor de 2018, con base en el deflactor del índice de precios implícitos del Producto Interno Bruto, del Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La SEDESOL registró, ante la SHCP, los gastos de seis partidas presupuestales por 1,250,976.4 miles de pesos, y siete reintegros a la TESOFE por un monto total de 926.4 miles de pesos; sin embargo, con la revisión del expediente que resguarda los registros contables del Acuerdo de Ministración núm. 801.01.056, puesto a disposición por la actual Secretaría de Bienestar, la ASF comprobó que, para regularizar el ejercicio de recursos, se integraron

^{34/} La SHCP determinó el 8 de agosto de 2013, como el término para la regularización del Acuerdo de Ministración 801.01.056.

los comprobantes fiscales de 23 partidas adicionales, que no se registraron ante la SHCP con motivo de su regularización, las cuales se presentan a continuación:

PARTIDAS PRESUPUESTARIAS QUE NO FUERON REPORTADAS POR LA SEDESOL A LA SHCP PARA REGULARIZAR LOS RECURSOS AUTORIZADOS MEDIANTE EL ACUERDO DE MINISTRACIÓN NÚM. 801.01.056

(Miles de pesos)

Núm.	Partida	Definición	Monto
Total			21,874.5
1	20106	No establecido en el clasificador	136.6
2	21101	Materiales y útiles de oficina	74.0
3	21201	Materiales y útiles de impresión y reproducción	18.0
4	21401	Materiales y útiles consumibles para el procesamiento en equipos y bienes informáticos	82.0
5	22104	Productos alimenticios para el personal en las instalaciones de las dependencias y entidades	40.4
6	22106	Productos alimenticios para el personal derivado de actividades extraordinarias	266.0
7	24901	Otros materiales y artículos de construcción y reparación	35.8
8	25301	Medicinas y productos farmacéuticos	6.8
9	26102	Combustibles, lubricantes y aditivos para vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales destinados a servicios públicos y la operación de programas públicos	2.2
10	27201	Prendas de protección personal	127.1
11	29401	Refacciones y accesorios para equipo de cómputo y telecomunicaciones	0.5
12	29601	Refacciones y accesorios menores de equipo de transporte	2.2
13	31801	Servicio postal	0.2
14	32503	Arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para servicios administrativos	8,820.1
15	33604	Impresión y elaboración de material informativo derivado de la operación y administración de las dependencias y entidades	1,763.0
16	36101	Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales	6,843.7
17	37101	Pasajes aéreos nacionales para labores en campo y de supervisión	1.0
18	37104	Pasajes aéreos nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	1,224.4
19	37201	Pasajes terrestres nacionales para labores en campo y de supervisión	26.0
20	37204	Pasajes terrestres nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	2,001.0
21	37304	Pasajes marítimos, lacustres y fluviales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	1.1
22	50191	No establecido en el clasificador	6.1
23	56501	Equipos y aparatos de comunicaciones y telecomunicaciones	396.3

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en el expediente de documentos contables correspondiente al Acuerdo de Ministración núm. 801.01.056, autorizado por la Subsecretaría de Egresos de la SHCP el 11 de abril de 2013.

Nota: Los montos económicos se actualizaron al valor de 2018, con base en el deflactor del índice de precios implícitos del Producto Interno Bruto, del Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El monto de las 23 partidas que no se registraron ante la SHCP, en sus correspondientes capítulos y conceptos, asciende a 21,874.5 miles de pesos, lo cual implicó que los recursos que originalmente fueron solicitados y autorizados para atender con oportunidad el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, no se orientaron únicamente al cumplimiento de los objetivos de la estrategia. Respecto de las inconsistencias en la clasificación presupuestaria por objeto de gasto, el ente auditado no acreditó que los bienes y servicios que la SEDESOL demandó efectivamente sirvieron para desarrollar las actividades que motivaron la solicitud del acuerdo de ministración.

Además, la ASF identificó que, 17 días antes de que la dependencia gestionara ante la SHCP la solicitud del acuerdo de ministración, mediante el oficio núm. 411.DGRM/0503/2013, del 26 de marzo de 2013, la Dirección General de Recursos Materiales requirió a la Dirección General de Programación y Presupuesto, ambas adscritas a la SEDESOL, autorizar con cargo a dicho Acuerdo de Ministración, recursos para congresos y convenciones (partida presupuestal 38301), por la cantidad de 1,186.9 miles de pesos.

Mediante el oficio núm. DGADDS/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

Asimismo, la SEDESOL acreditó a la ASF que, en 2013, en el marco del acuerdo de ministración, suscribió 88 instrumentos jurídicos con instituciones públicas y privadas, por un monto comprometido, mediante convenios y contratos, de 629,246.8 miles de pesos.

De los 88 instrumentos jurídicos, suscritos por la SEDESOL con cargo a los recursos del Acuerdo de Ministración núm. 801.01.056, el 78.4% (69) correspondió a convenios, y el 21.6% (19) a contratos. Por lo que se refiere a los 69 convenios, éstos significaron el 97.1% (610,997.3 miles de pesos) de los 629,246.8 miles de pesos comprometidos. Asimismo, el 73.9% (65 convenios) se suscribió con 32 Instituciones de Educación Superior, por 560,929.4 miles de pesos, que representaron el 89.1% del total del gasto comprometido.

De los 69 convenios suscritos, el 87.0% (60 convenios) por 206,806.0 miles de pesos, fue para “Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre”, mediante la constitución de Comités Comunitarios; el 8.7% (6 convenios), por 400,444.5 miles de pesos, para la contratación de servicios, y el 4.3% (3 convenios), correspondiente a 3,746.8 miles de pesos, no estuvo relacionado directamente con ninguno de los objetivos de la CNCh.

En cuanto a los 19 contratos con cargo a los recursos del Acuerdo de Ministración núm. 801.01.056, éstos se suscribieron con 15 instituciones del sector privado y una del público, por un monto de 18,249.5 miles de pesos, lo que representó el 2.9% de los 629,246.8 miles de pesos comprometidos mediante los 88 instrumentos jurídicos. El 84.1% (16 contratos) fue para la “adquisición de bienes y la prestación de servicios”, por un monto de 7,556.5 miles de pesos; el 5.3% (1), para el “arrendamiento de vehículos terrestres”, de 8,820.1 miles de pesos; el 5.3% (1), para la “difusión de la CNCh”, de 1,504.2 miles de pesos, y el

5.3% (1) para la contratación de “servicios para la dictaminación del cumplimiento de obligaciones fiscales”, por un monto de 368.7 miles de pesos.

Además, de los 1,251,902.8 miles de pesos autorizados por la SHCP para atender el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, la secretaría acreditó que el 29.6% (370,925.4 miles de pesos) fue ejercido para cumplir el propósito por el que fue solicitado y autorizado; mientras que, del 70.4% (880,977.4 miles de pesos) restante, la dependencia no acreditó la información para determinar el objeto del gasto.

Mediante el oficio núm. DGADDS/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

2) Convenios para el funcionamiento de los Comités Comunitarios y para la contratación de servicios, con cargo al presupuesto de la SEDESOL

La ASF identificó que, en el periodo 2013-2015, la SEDESOL suscribió en el marco de la CNcH, al menos, 190 convenios con 95 instituciones del sector público, privado y social, con un gasto comprometido de 6,002,623.1 miles de pesos.

De los 6,002,623.1 miles de pesos comprometidos, mediante los 190 convenios, el 25.3% (48 convenios) se suscribió en 2013, por un monto de 2,643,147.5 miles de pesos; el 37.9% (72 convenios), en 2014, por 1,393,296.6 miles de pesos, y el 36.8% (70 convenios), en 2015, por un total de 1,966,179.0 miles de pesos.

Por lo que se refiere a la alineación de los 6,002,623.1 miles de pesos comprometidos, en los 190 convenios, con los objetivos de la CNcH, la ASF identificó que el 73.7% (4,426,529.6 miles de pesos), se vinculó con 3 de los 5 objetivos establecidos; el 1.2% (74,606.2 miles de pesos) se relacionó con el objetivo “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”; el 37.6% (2,253,252.1 miles de pesos), con el objetivo de “Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez”, y el 35.0% (2,098,671.3 miles de pesos) con el de “Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre”, mientras que en el 15.1% (907,888.4 miles de pesos) el ente auditado no acreditó que se relacionó directamente con los objetivos de la estrategia, y el 11.1% (668,205.1 miles de pesos) se orientó a la prestación de servicios de difusión de la CNcH; desarrollo y actualización de los sistemas informáticos, y recolección de información en campo.

Asimismo, de los de los 6,002,623.1 miles de pesos comprometidos, en el periodo 2013-2015, mediante los 190 convenios, la SEDESOL únicamente, acreditó el ejercicio del 14.0% (841,727.1 miles de pesos), mientras que del 86.0% (5,160,896.0 miles de pesos) restante, no lo comprobó.

Mediante el oficio núm. DGADDS/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

- 3) Contratos firmados para la difusión de la CNCh y para la adquisición de bienes y servicios, con cargo al presupuesto autorizado, aprobado y modificado de la SEDESOL

En el periodo 2013-2016, la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, suscribió, al menos, 159 contratos, con 105 proveedores del sector público y privado, por un monto comprometido de 813,375.4 miles de pesos.

Los 159 contratos firmados por la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, fueron suscritos con 105 proveedores, de los cuales el 9.4% (15 contratos) se suscribió en 2013, con un monto comprometido de 251,586.9 miles de pesos; el 23.3% (37 contratos), en 2014, por 235,858.1 miles de pesos; el 45.3% (72), en 2015, por 247,246.7 miles de pesos, y el 22.0% (35), en 2016, por 78,683.7 miles de pesos, lo que representó un gasto total comprometido de 813,375.4 miles de pesos.

Por lo que se refiere al procedimiento de adquisición, mediante el cual fueron suscritos los 159 contratos, la ASF identificó que el 97.6% (155 contratos) fue por adjudicación directa; el 0.6% (1) por invitación a cuando menos tres personas; el 0.6 % (1) al amparo del artículo 1, párrafo quinto, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y del artículo 4 de su reglamento, y del otro 1.2% no fue posible identificarlo. Asimismo, de los contratos por adjudicación directa, la SEDESOL suscribió el 99.3% (154 contratos) para la difusión de la CNCh, con 100 empresas del sector privado, lo que representó el 69.4% (564,883.4 miles de pesos) del gasto comprometido.

La SEDESOL no acreditó el gasto ejercido mediante los 159 instrumentos jurídicos firmados.

Mediante el oficio núm. DGADDS/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

- 4) Pago de sueldos y honorarios al personal de carácter permanente y transitorio para el cumplimiento de las funciones de la CICNCh

A fin de identificar el gasto ejercido por la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, en la instrumentación de la CNCh y la operación de los componentes del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, la ASF solicitó a la dependencia la plantilla del personal en la que se identificaran los responsables de la implementación de la CNCh, al 31 de diciembre

de 2018;^{35/} sin embargo, la secretaría respondió que “ la Cruzada Nacional contra el Hambre, fue considerada una estrategia de política social, integral y participativa en la cual se conjuntan esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil, la iniciativa privada, las instituciones educativas y la ciudadanía en general y, por lo tanto, no cuenta con una estructura organizacional, ni con un manual de procedimientos propios”.

No obstante que la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre no contó con una estructura orgánica, la SEDESOL sí dispuso de un área funcional para la operación y el desempeño de las actividades de la CNCh, con una plantilla de 28 servidores públicos encargados del funcionamiento y operación de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial de la CNCh en el periodo 2013-2018.

Al respecto, la ASF calculó que, al menos, en ese periodo, la SEDESOL comprometió 16,066.2 miles de pesos por concepto de remuneraciones al personal de carácter permanente y transitorio que participó en la instrumentación de la CNCh y la operación de los componentes del SNCH.

Mediante el oficio núm. DGADD/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

2018-0-20100-07-0288-07-018 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen el uso de la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos mediante instrumentos jurídicos que se suscriban para cumplir con los objetivos que se establezcan y, con ello, poner a disposición de las autoridades competentes los documentos originales, comprobatorios y justificativos, a fin de contribuir a medir la eficiencia, eficacia, economía y transparencia del gasto público, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 4, fracciones XIV, XV, XVI y XVII, 42, párrafo primero, 43 y 85, fracciones III y V, de la ley General de Contabilidad Gubernamental, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-20100-07-0288-07-019 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen que la autorización de recursos para atender gastos urgentes de operación, mediante acuerdos de ministración, cuente con una clasificación

^{35/} Solicitud realizada mediante los oficios núms. OAED/DGADD/009/2019 del 18 de enero de 2019 y DGADD/075/2019 del 8 de abril de 2019.

presupuestaria por objeto de gasto y, con ello, identificar que los bienes y servicios demandados sirvan para el cumplimiento de sus actividades, a fin de regularizar el ejercicio de los recursos, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 46 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 81, párrafo séptimo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; así como de la clasificación por objeto del gasto del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos, inciso b Información Presupuestal, numeral VI. Estados Presupuestarios, Financieros y Económicos a producir y sus objetivos, del Acuerdo por el que se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental, y numeral del inciso e, numeral 6 Registro e integración presupuestaria del Acuerdo por el que se emiten los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.

2018-0-20100-07-0288-07-020 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen la generación, disposición y resguardo de información y documentación, respecto de los instrumentos jurídicos suscritos y, con ello, verificar el cumplimiento de las cláusulas establecidas, a fin de que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, en términos de los artículos, 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 9 y 11 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y 7, párrafo primero, fracciones I, II y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativa.

2018-0-20100-07-0288-07-021 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar, en las estrategias que implemente para incidir en la pobreza de la población, y que involucren la participación de más de un programa presupuestario, establezca mecanismos que garanticen la planeación de los recursos humanos y, con ello, definir una estructura organizacional que permita dirigir la integración, manejo, control y seguridad de los expedientes del personal para integrar un banco de datos institucional, a fin de determinar el gasto ejercido, en términos de los artículos 33, párrafo primero, y 69, párrafo primero, fracciones I y III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 43, párrafo primero, fracción X, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B, del Artículo 123 Constitucional; numeral 3.4. "Descripción de puestos de la Dirección General de Recursos Humanos", apartado Dirección General de Recursos Humanos; función 15, del Manual de Organización y Procedimientos de la Dirección General de Recursos Humanos en la SEDESOL, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

12. Matriz de Marco Lógico de la CNCh 2018

La Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre (CICNCh) aprobó la Matriz de Marco Lógico (MML) 2018 de la CNCh, el 14 de noviembre de 2018, y en la Vigésimo Quinta Sesión Ordinaria de la CICNCh, realizada el mismo día, en el mismo horario

y en el mismo lugar, los integrantes de la comisión aprobaron sus ajustes, mediante el acuerdo CICH.025/002/2018. Al respecto, debido a que, tanto la aprobación como la modificación de la MML se efectuó al término del año, la CNCh, en 2018, careció del parámetro de medición de lo que pretendía lograr durante ese año, así como del mecanismo que evaluara su implementación y contribución en la solución del problema público que pretendió resolver.

En la MML 2018, de la CNCh, no se establecieron los objetivos, prioridades y estrategias de la planeación nacional y sectorial con los que se alineó la CNCh; sin embargo, la ASF identificó que sólo cuatro de los ocho objetivos de la MML de la CNCh se vincularon con la planeación de mediano plazo, constatando que el objetivo de fin se alineó con los objetivos, estrategias y líneas de acción del PND 2013-2018 y del PSDS 2014-2018; mientras que los objetivos de propósito, de componente y de actividad se alinearon con los objetivos establecidos en el Decreto por el que se establece el SNCH y del PNMSh 2014-2018, por lo que la SEDESOL no acreditó que las actividades de la CNCh y de los 30 programas que participaron en el marco de la estrategia nacional, constituyeron un esfuerzo coordinado y sinérgico en torno a los objetivos de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste fuera integral y sustentable.

Además, cuatro objetivos de la MML: tres de componente: 1) ajustes a las reglas de operación de los programas federales para mejorar la intervención en la cruzada; 2) convenios con otras dependencias federales, organizaciones de la sociedad civil y con instituciones académicas u organismos internacionales en el marco de la cruzada, y 3) evaluaciones, diagnósticos, capacitaciones y estudios; y uno de actividad: sesiones de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, no especificaron su contribución a lo definido en la planeación nacional y sectorial, ni con el Decreto.

Respecto de la lógica vertical de la MML 2018:

- El objetivo de nivel de fin se orientó a abatir las carencias sociales de las personas en condición de pobreza extrema alimentaria, del universo total de personas de la población objetivo del compromiso presidencial en el SIFODE a enero de 2018; sin embargo, no precisó a qué se refiere dicho compromiso; el de nivel de propósito no permitió valorar la relación causa-efecto con el objetivo de fin, ya que busca que los programas que integran la CNCh atiendan a los 7.1 millones de personas en condición de pobreza extrema alimentaria; sin embargo, no garantizó el abatimiento del problema público, ni tampoco la atención de las seis carencias que presenta la población objetivo de la estrategia para superar su condición de pobreza extrema alimentaria; además, no fue explícito que los 7.1 millones de personas se correspondieron con la meta presidencial referida en el objetivo de fin, ni con los 7.9 millones de personas identificadas en el SIFODE para el año 2018.
- Los cuatro objetivos de componente no se orientaron a valorar la relación causa-efecto con el objetivo de propósito, ya que no definieron de forma clara la generación o entrega de bienes terminados y servicios proporcionados por los 30 programas que participaron

en la CNCh, a las personas en condición de pobreza extrema alimentaria, y no tiene una incidencia directa en el cumplimiento del objetivo de propósito.

- Los dos objetivos de actividad no permitieron valorar el cumplimiento de los objetivos de componente, ya que definieron las sesiones de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, y las sesiones del grupo de trabajo “Fomento de la Participación Social y Comunitaria” son insuficientes para acreditar las principales acciones institucionales emprendidas en el marco de la CNCh, mediante las cuales se movilizarán los insumos para generar los bienes y servicios que producen y entregan los programas; además, no fue posible determinar la relación causa-efecto de los objetivos de actividad, debido a que no se agruparon por componente, ni cronológicamente.

En cuanto a la lógica horizontal, en general, no fue adecuada, ya que:

- El indicador de fin no permitió verificar los impactos sociales y económicos alcanzados a los cuales contribuyó la estrategia, ya que se orientó a medir la atención de las carencias sociales y la mejora del bienestar económico, sin valorar el número de personas que superó sus carencias socioeconómicas debido a la intervención de la CNCh; no especificó las actividades a realizar para transformar el entorno social de la población objetivo; no incorporó el incremento de la inclusión y el desarrollo comunitario; no retomó la valoración de la participación social, y la frecuencia de medición no fue adecuada, debido a que la evaluación multidimensional de la pobreza que realiza el CONEVAL es bienal, por lo que debería ajustarse a dicha temporalidad.
- El indicador de propósito no permitió verificar la cobertura o el cambio producido en el área de enfoque, ya que el hecho de que valore que las personas sean beneficiadas por al menos un programa no garantiza el abatimiento de la pobreza extrema alimentaria.
- Los cuatro indicadores de componente no son adecuados para evaluar el cumplimiento de los objetivos, toda vez que no permitieron verificar la generación y entrega de los bienes y servicios a las personas en condición de pobreza extrema alimentaria, además de que no cumplen con la frecuencia de medición, porque, de acuerdo con la metodología de marco lógico, la periodicidad con la que se debe realizar la medición para este nivel de indicador debe ser semestral.
- Los dos indicadores de actividad no son adecuados para medir el cumplimiento de los objetivos, ya que no garantizan el cumplimiento de los acuerdos originados en las sesiones, ni que éstos se correspondan con temas sustantivos para la atención de la población en condición de pobreza extrema alimentaria, participación social y participación comunitaria. Además, se consideran insuficientes porque no es posible verificar la gestión de los procesos (recursos humanos, financiamiento, adquisición de insumos, organización y operación), para valorar el desempeño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Asimismo, al disponer de sólo dos indicadores de nivel actividad, no genera una contribución adecuada para los objetivos de nivel componente, debido a

que la metodología considera disponer de, al menos, un objetivo de nivel actividad, para cada objetivo de nivel componente que exista en la matriz, con la intención de que éstos incidan de forma correcta en el objetivo de fin de la MML.

Asimismo, las fichas técnicas de los indicadores de la estrategia no incluyeron las líneas base, ni las metas anuales por indicador.

En los seis años de la implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la MML presentó deficiencias en su diseño, lo cual no permitió que se constituyera como un instrumento adecuado para medir el desempeño en el cumplimiento de los objetivos planteados por la estrategia y, por ende, en su incidencia en la atención del problema público que pretendió atender.

Por lo que respecta a sus objetivos e indicadores, éstos se orientaron a medir las acciones realizadas por cada uno de los programas que integran la estrategia, y no a evaluar la incidencia de las acciones en el número de personas en pobreza extrema de alimentación que superaron sus carencias sociales, además de que no se establecieron metas anuales y no se incluyó la línea base de cada indicador.

Asimismo, la ASF infiere que, en 2018, se realizó la simulación en las actividades de la CICNCH, ya que, por la temporalidad en la que fue aprobada y modificada la MML,^{36/} no permitió evaluar el cumplimiento de sus indicadores, convirtiéndolos en obsoletos, ya que no existió el tiempo para verificar su repercusión en el objetivo de abatir la incidencia de personas en condición de pobreza extrema de alimentación. Además, los acuerdos autorizados por la comisión no acreditaron la implementación de actividades para el cumplimiento de los objetivos de la CNCH, por lo que dichos actos suponen la simulación de acciones por parte de los integrantes de la Comisión Intersecretarial.

Mediante el oficio núm. DGADD/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

2018-0-20100-07-0288-07-022 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos orientados a garantizar un proceso de diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora con base en la Metodología de Marco Lógico, alineando los objetivos propuestos con el Plan Nacional de Desarrollo y, con ello, elaborar indicadores de desempeño, a fin de evaluar no sólo el desempeño de la política, sino la

^{36/} En la Vigésimo Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, se aprobó la MML, mediante el Acuerdo CICH.022/005/2018. En la Vigésimo Quinta Sesión Ordinaria de la CICNCH, aprobaron los ajustes a la MML 2018, mediante el acuerdo CICH.025/002/2018, ambas sesiones se efectuaron el 14 de noviembre de 2018.

repercusión de los objetivos y metas que se pretenden lograr en un año, en términos de los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 9, de la Ley de Planeación, y 18 y 19, del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño; del numeral II.4 "Matriz de Indicadores para Resultados" de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, y del artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

13. Rendición de cuentas

En la Exposición de Motivos del PEF 2018, la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, no estableció una referencia programática, ni indicó los recursos previstos para abatir la pobreza extrema alimentaria, mediante la operación de la CNCh. Asimismo, en el PEF y la Cuenta Pública de 2018 la secretaria no estableció el mandato presupuestal de la Cruzada Nacional contra el Hambre, ni reportó información relacionada con el presupuesto asignado y ejercido en la estrategia, por lo que la dependencia no acreditó el cumplimiento del objetivo "Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación", contenido en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y en el Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, no obstante su importancia como la principal estrategia orientada a la atención de la pobreza extrema alimentaria y diseñada para atender el mandato constitucional de "garantizar el derecho a toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad".

Además, para la fiscalización de las Cuentas Públicas 2013-2018, la dependencia omitió la rendición de cuentas de los recursos ejercidos para la instrumentación y operación de la CNCh, utilizando el argumento de que la cruzada es una estrategia y no un programa presupuestario, no obstante que se identificó que se ejercieron, al menos, 8,083,967.5 miles de pesos, en la implementación de la estrategia.

Mediante el oficio núm. DGADDS/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

2018-0-20100-07-0288-07-023 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos que garanticen la rendición de cuentas de los recursos públicos federales asignados y ejercidos para dar cumplimiento a los objetivos y metas establecidos, y que sus resultados se reporten en la Cuenta Pública, a fin de transparentar la gestión pública, y de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados, en términos de los artículos 54, párrafo primero, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 1º, párrafo segundo; 24, fracción I; 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como lo que establezca la planeación nacional y sectorial de mediano plazo y la normativa aplicable.

14. Erradicación de la pobreza extrema alimentaria

El 3 de diciembre de 2012, la Presidencia de la República emitió el "Pacto por México", en el cual se dispuso que "Se creará un Sistema de Programas de Combate a la Pobreza para eliminar el sesgo asistencial de los programas sociales y lograr garantizar el derecho universal a la alimentación". Derivado de ello, y en el marco de los compromisos emitidos por el Ejecutivo Federal, se estableció el Compromiso Gubernamental CG.-011 "Erradicar la pobreza alimentaria".

Para cumplir con dicho compromiso, el 22 de enero de 2013, el Gobierno Federal publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, en el que se definió que "la Cruzada contra el Hambre es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales"; que "está orientada a la población objetivo constituida por las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación" y que tiene, entre otros, el objetivo de "Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación".

El 30 de abril de 2014, el Gobierno Federal publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, en el que se reconoció que para "avanzar con mayor rapidez hacia una sociedad más equitativa es necesario atender en primer lugar a las personas que están en las mayores condiciones de pobreza. Por ello, el PND 2013-2018 expresa también la decisión de enfatizar la atención a esta población y establece la prioridad de erradicar el hambre". En dicho programa, el Gobierno Federal estableció el objetivo de la CNCh de "Cero hambre a partir de una alimentación, y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación", y el indicador "Porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación", con la meta, a 2018, de lograr el 0.0%.

El 7 de mayo del 2015, la entonces Titular de la SEDESOL, mediante el oficio núm. 100.-300, le comunicó al Secretario Técnico del Gabinete de la Presidencia de la República que, en relación al Compromiso Gubernamental CG.-11 "Erradicar la pobreza alimentaria", éste fue atendido mediante las acciones que se llevaron a cabo en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre; por lo que puso a su consideración ajustar ese compromiso mediante las dos propuestas siguientes:

- CG.-11 “Abatir la pobreza extrema de alimentación”
- CG.-11 “Atender a la población que se encuentre en pobreza extrema de alimentación”

Al respecto, mediante el oficio núm. OPR/STG/072/2015 del 22 de mayo de 2015, el Secretario Técnico del Gabinete de la Presidencia de la República informó a la entonces Secretaria de Desarrollo Social, que el compromiso de gobierno CG.-11 quedó registrado con la nueva denominación determinada por la secretaría a su cargo, de acuerdo con lo siguiente:

- CG.-11 “Atender a la población que se encuentre en pobreza extrema de alimentación”

Sin embargo, la SEDESOL no acreditó que el cambio de “erradicar” por el de “atender” tuviera un sustento técnico y metodológico que lo justificara. Asimismo, la ASF considera que el término “erradicar” hace referencia al impacto de la CNcH en resolver el problema en el que pretendió incidir, referente a la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria. En tanto que el concepto “atender” alude a la gestión realizada para alcanzar un efecto; de ahí que, por sí mismo, no es coincidente con el origen de la intervención gubernamental.

Además, la ASF opina que el ajuste realizado al compromiso CG.-11 “Erradicar la pobreza alimentaria” debió reflejarse en una modificación al artículo Segundo, fracción I, del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, la cual, para tener efectos legales, debió publicarse en el Diario Oficial, toda vez que se trata de un mandato expedido por el Titular del Ejecutivo Federal en ejercicio exclusivo de sus facultades constitucionales, con la finalidad de que tuviera la aplicación y observancia debidas, misma situación que debió suceder con el Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, documentos que no fueron modificados, por lo cual el objetivo establecido en ambos documentos referente a “Cero hambre” estuvo vigente en 2018.

La modificación del acuerdo de gobierno CG.-011 implicó un cambio en la Matriz de Marco Lógico de la CNcH, como se observa en el cuadro siguiente:

INDICADORES DE FIN Y PROPÓSITO ESTABLECIDOS EN LA MML DE LA CNCh, 2013-2018

Nivel	2014-2015	2015-2018
Fin		
Objetivo	Reducir la incidencia de personas en condición de pobreza extrema multidimensional y carencia alimentaria (inseguridad alimentaria), transformando los entornos social y económico, mejorando la inclusión y la participación social, así como el desarrollo comunitario.	Abatir la incidencia de personas en condición de pobreza extrema de alimentación, transformando su entorno social, es decir, disminuyendo sus carencias sociales de acceso a los servicios básicos así como la calidad y espacios en las viviendas, el acceso a la seguridad social, el acceso a los servicios de salud, la disminución del rezago educativo y el acceso a la alimentación; así como la mejora del bienestar económico, el incremento de la inclusión y la participación social, y el desarrollo comunitario.
Indicador	Indicador de Fin: Cobertura de atención a los derechos sociales y el bienestar económico de las personas en situación de pobreza extrema y con carencia alimentaria, de acuerdo al carácter multidimensional de la pobreza establecido en la Ley General de Desarrollo Social.	Atención a las carencias sociales y mejora del bienestar económico de las personas en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria de acuerdo al carácter multidimensional de la pobreza, establecido en la Ley General de Desarrollo Social; y mediante los Comités Comunitarios lograr la participación social.
Propósito		
Objetivo	7.4 Millones de personas superan su condición de pobreza extrema de alimentación.	Los programas que integran la estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre atienden a los 7.01 millones de personas en condición de pobreza extrema de alimentación.
Indicador	Disminuir a un valor igual a cero los 7.01 millones de mexicanos en situación de pobreza extrema de alimentación estimados por el CONEVAL en 2012.	Número de Personas en condición de pobreza extrema de alimentación atendidas por al menos un programa y/o acción, que integran la estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las Matrices de Marco Lógico de la CNCh de 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

Nota: En 2013 no se establecieron indicadores, fue en 2014 que se incluyeron en la MML.

La ASF considera que el cambio cualitativo del objetivo y del indicador de propósito de la CNCh desvinculó a la Matriz de Marco Lógico del objetivo de la CNCh establecido en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, pues la entonces SEDESOL ya no pretendió medir su incidencia, mediante la estrategia, en las carencias de la población y en la prevalencia de la condición de pobreza extrema alimentaria. Además, el hecho de que se atendiera a las personas en pobreza extrema alimentaria con al menos un programa no garantizó el cumplimiento del objetivo de la CNCh de “cero hambre”, ni promovió que fuera una estrategia pertinente para superar la condición de pobreza extrema alimentaria, como lo mandató la Ley General de Desarrollo Social.^{37/}

^{37/} El artículo 14, fracción I, de la Ley General de Desarrollo Social, señala que “la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir la superación de la pobreza a través de la educación, la salud y la alimentación nutritiva y de calidad”.

Además, el Libro Blanco de la Cruzada Nacional contra el Hambre contiene dos posturas contradictorias: la primera señala que “la Cruzada Nacional contra el Hambre continúa en operación, por lo que no corresponde presentar algún informe final de la estrategia referida”, y en la segunda, que “con el cumplimiento del Compromiso de Gobierno número 11, y aunado a la conclusión de la administración 2012-2018, termina también el ciclo de la CNcH, para dar paso a que la administración entrante decida cuáles serán las estrategias de coordinación que instrumentará, en consonancia con las prioridades de atención y el enfoque que decidan tomar para dirigir la política de desarrollo social”. Al respecto, la ASF determinó que, con base en los resultados de la presente auditoría, la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, no acreditó el cumplimiento del Compromiso Gubernamental (CG) 011 "Erradicar la pobreza alimentaria", ni el objetivo de "Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación", mandatado en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018.

Aunado a lo anterior, a la fecha de conclusión del presente informe, la Secretaría de Bienestar no acreditó la derogación del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, lo cual implica su vigencia, ni emitió una postura oficial al respecto.

Con el objetivo de verificar la incidencia en 2018 de la CNcH en su población objetivo, la ASF analizó la información que la SEDESOL registró en el SIFODE, con la que reportó la “atención” de la población en pobreza extrema alimentaria. Al respecto, la dependencia registró en el SIFODE que 7,873.4 miles de personas se encontraron en esa condición en 2018 y que, de ellos, el 78.0% (6,139.7 miles de personas) fue atendido por, al menos, un programa presupuestario en 2018.

De acuerdo con la información registrada en el SIFODE, el 59.2% (4,664.2 miles de personas) de las 7,873.4 miles de personas con carencia por acceso a la alimentación fue atendido con, al menos, un programa que intervino en la estrategia; el 47.3% (1,046.7 miles de personas) de los 2,215.0 miles de personas con carencia por acceso a los servicios de salud; el 11.8% (911.2 miles de personas) de los 7,691.5 miles de personas que presentaron carencia por acceso a la seguridad social; el 1.8% (42.3 miles de personas) de los 2,320.1 miles de personas con rezago educativo; el 1.3% (103.8 miles de personas) de los 7,873.4 miles de personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, y el 0.1% (7.9 miles de personas) de los 5,854.9 miles de personas con carencia por acceso a la calidad de la vivienda. En cuanto a la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, en el SIFODE no se registró atención, sin que la Secretaría de Bienestar explicara las causas de ello.

La ASF realizó el análisis de la población en condición de pobreza extrema alimentaria atendidas con, al menos, uno de los 16 programas con información en el SIFODE, con lo cual se registró la atención de 78.0% (6,139.7 miles de personas en condición de pobreza extrema atendida); la mayor cobertura se concentró en personas con cuatro carencias sociales e ingreso menor a la LBM, con el 79.1% (2,751.0 miles de personas), mientras que la menor se presentó

en las personas más vulnerables, (con seis carencias sociales), con el 71.7% (241.4 miles de personas); sin embargo, la atención de las personas en pobreza extrema alimentaria con al menos un programa no garantizó que trascendieran esa condición, ya que dependían del apoyo para superar sus carencias y, de no tenerlo más, volverían a dicha situación; además, no se incidiría en erradicar las demás carencias.

Además, la secretaría careció de mecanismos para verificar que las intervenciones, en el marco de la CNCh, propiciaron el desarrollo de capacidades de las personas en condición de pobreza extrema alimentaria (PEA) para que no dependieran de los subsidios del Gobierno Federal, a fin de superar esa condición.

De acuerdo con la información registrada en el SIFODE, la población identificada en condición de pobreza extrema alimentaria se incrementó en 12.9%, al pasar de 6,974.1 miles de personas en 2014, a 7,873.4 miles en 2018; y la atención de esa población, con al menos un programa, se incrementó en 35.6%, de 4,526.3 miles de personas a 6,139.7 miles, en el mismo periodo.

Para verificar que se atendió a la población en pobreza extrema alimentaria, en cada una de sus carencias sociales y en la insuficiencia de ingreso, la ASF solicitó a las 10 dependencias y 16 entidades de la APF los padrones de beneficiarios de cada uno de los 30 programas que participaron en la CNCh en 2018; no obstante, debido a que dichas instituciones carecieron de variables homogéneas, no fue posible comprobar que atendieron a la población en pobreza extrema alimentaria, en cada una de sus carencias sociales y en la insuficiencia de ingresos, ni que los datos provenientes del sistema que administra la Secretaría de Bienestar, en términos de la población en situación de pobreza extrema alimentaria atendida, son los reportados por los entes, sin que la secretaría explicara las causas de ello.

En conclusión, a seis años de la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, no acreditó que dicha estrategia constituyó una solución integral para superar el problema de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria, ya que no comprobó en qué medida se atendieron las carencias de cada una de las personas en esa condición, ni que su atención permitió que abandonaran dicha situación, por lo que no fue posible acreditar el avance del objetivo establecido en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, de “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”, que debió cumplirse al término de 2018.

Mediante el oficio núm. DGADD/080/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones encomendadas.

2018-0-20100-07-0288-07-024 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos orientados a garantizar acciones integrales y coordinadas y, con ello, dirigir la participación de los programas en la atención y erradicación de las carencias sociales de la población en condición de pobreza, a fin de abatir la prevalencia de la población en pobreza multidimensional extrema, en términos de lo que establezca la planeación nacional y sectorial de mediano plazo y la normativa aplicable, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

15. Avance en el cumplimiento de las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible

Al 2018, la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, no realizó la alineación de los propósitos de la CNcH con los objetivos, metas e indicadores de los ODS. En el marco de la CNcH, como principal estrategia del Gobierno Federal para abatir el hambre, es dicha comisión quien tuvo como objetivo el de “coordinar programas y proponer acciones de coordinación necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la cruzada contra el Hambre”, por lo que era necesario vincular sus estrategias con la consecución de los ODS.

Al respecto, la ASF identificó que los objetivos 1, 2, 3, 4 y 5 establecidos en el PNMsh 2014-2018, se alinearon con los ODS 1, 2, 3, 4, 8, 10 y 12, sus metas e indicadores; debido a que ambos instrumentos de política pública, en sus respectivos ámbitos, son homogéneos en promover la adopción de diferentes medidas para poner fin a las causas de la pobreza, y garantizar que todas las personas alcancen niveles mínimos de prosperidad. Asimismo, coinciden en que, al ser inclusivos para su cumplimiento, requieren de la colaboración de múltiples autoridades y actores sociales, públicos y privados, que contribuyan al logro de sus objetivos.

La ASF verificó que existió una alineación entre los objetivos, metas e indicadores de los ODS con los objetivos del PNMsh 2014-2018, y los programas que conformaron la CNcH; sin embargo, la Secretaría de Bienestar no acreditó que dispuso de mecanismos formales para dar seguimiento a la contribución de la CNcH, en el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores de los ODS con los que se alineó.

2018-0-20100-07-0288-07-025 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar, en las políticas de desarrollo social transversales, establezca mecanismos orientados a definir, coordinar y articular los instrumentos necesarios para el cumplimiento de la Agenda 2030 y, con ello, proponer las metas e indicadores anuales que se alineen a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, a fin de valorar su contribución mediante el cumplimiento y seguimiento de los objetivos asociados a los ODS, en términos de los artículos 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; segundo, fracciones I, VII y VIII, del Decreto por el que se crea el Consejo

Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como lo que establezca la planeación nacional y sectorial de mediano plazo y la normativa aplicable.

Consecuencias Sociales

A seis años de la implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, a cargo de la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, la población en pobreza extrema alimentaria se incrementó 12.9%, al pasar de 6,974.1 miles de personas en 2014, a 7,873.4 miles en 2018, y sólo 16 (53.4%) de los 30 programas presupuestarios participantes en la estrategia, en ese último año, registraron la población atendida, sin especificar la carencia en la que incidieron; en consecuencia, no fue posible valorar en qué medida la estrategia erradicó las precariedades sociales y mejoró el ingreso económico de esa población, ni dispuso de mecanismos para verificar que, con su atención, la CNcH logró desarrollar sus capacidades para que abandonaran dicha condición. La ASF, con la información disponible, realizó la alineación de los programas participantes con las carencias que atendieron, con lo cual se identificó que, mediante la política, en 2018, sólo se atendieron todas las carencias que presentaron 9.7 miles de personas, que significaron únicamente el 0.1% de los 7,873.4 miles reportados por la SEDESOL en esa condición.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Liderazgo y dirección, Planificación estratégica y operativa, Código de conducta, Controles internos, Aseguramiento de calidad y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 15 resultados, de los cuales, 15 generaron:

25 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyó una Sugerencia a la Cámara de Diputados.

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 8 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 27 de enero de 2020, 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 la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH) para verificar el cumplimiento de objetivos y metas. Se

aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Desde 2012, en el marco del Pacto por México, la Presidencia de la República reconoció la adversidad que representaba carecer de un “Sistema de Programas de Combate a la Pobreza para garantizar el derecho universal a la alimentación”. Posteriormente, en los diagnósticos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018; el Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018, y el Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, el Gobierno Federal definió el problema en términos de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria, y que sus causas radicaban en la insuficiencia de ingresos económicos; la falta de acceso a la alimentación y, al menos, a dos de los derechos sociales (educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios básicos en ella); la falta de coordinación y articulación entre los ámbitos de gobierno y entre la Administración Pública Federal (APF), para atender la pobreza extrema alimentaria que, de acuerdo con estimaciones del CONEVAL, fue de 5,115.1 miles de personas en 2016, y la deficiente gestión gubernamental para la inclusión social en la atención del problema. Asimismo, se precisó que, de no atender dicha condición, se puede tener como consecuencia, en el individuo, desnutrición, vulnerabilidad a enfermedades, bajo desempeño y rendimiento laboral y deserción escolar y, en la sociedad, limitado desarrollo del capital social y perpetuación del círculo de pobreza.

Para atender el problema público, en diciembre de 2012, se estableció el compromiso Gubernamental CG-11 “Erradicar la pobreza alimentaria”; en consecuencia, el 22 de enero de 2013, se emitió el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, mediante el cual se creó la Cruzada Nacional contra el Hambre, cuya coordinación se le encomendó a la SEDESOL (actualmente Secretaría de Bienestar), con el objetivo de “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema alimentaria”, y en 2014 se publicó el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, en el que se estableció que dicho objetivo se debía lograr al concluir el año 2018. Para ello, la secretaría fue responsable de diseñar la estrategia; implementar el Sistema Nacional para la CNCH; focalizar a la población objetivo, y coordinar los programas presupuestarios participantes.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2018, persistieron las deficiencias en los diseños normativo, programático, presupuestal y de evaluación de la CNCH, observadas por la ASF desde que se implementó en 2013:

- El diseño normativo careció de una legislación secundaria que reglamentara el derecho constitucional a la alimentación, y regulara el carácter transversal de la política pública para coordinar a las dependencias y entidades de la APF, y los gobiernos locales y municipales, estableciendo funciones y responsabilidades.
- En el diseño programático, no se definieron objetivos para solventar la falta de acceso de la población en pobreza extrema alimentaria a los derechos sociales de: educación, salud, seguridad social, calidad de la vivienda, y servicios básicos en la vivienda.

- El diseño presupuestal, de acuerdo con el “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”, previó que los recursos que erogaría las dependencias y entidades participantes en la intervención gubernamental, para el funcionamiento de la estrategia, se cubrirían con cargo a sus respectivos programas y presupuestos aprobados para el ejercicio fiscal correspondiente, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. No obstante, el número de programas presupuestarios que participaron en la CNCH disminuyó en 57.1% (40 programas), al pasar de 70 programas en 2013, a 30 en 2018, lo que evidenció deficiencias en la identificación de los programas presupuestarios participantes en la estrategia; además de que, en ningún caso, las unidades responsables de dichos programas definieron el presupuesto específico para la atención de la población en condición de pobreza extrema alimentaria, en el marco de la CNCH.
- En el diseño de evaluación, la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre^{38/} elaboró la Matriz de Marco Lógico (MML) de la CNCH para valorar el avance de la estrategia; no obstante, ésta no fue oportuna para evaluar la implementación de la cruzada y la contribución en la solución del problema público, debido a que se operó hasta el último trimestre de 2018, por lo que durante los seis años que se instrumentó la CNCH careció de un parámetro de medición pertinente de lo que pretendía lograr, así como de los mecanismos para evaluar su implementación y contribución en la solución del problema público, además de que no incluyó indicadores para valorar la eficiencia en la instrumentación y funcionamiento del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, ni de los resultados de la coordinación de los programas participantes.

Por lo que se refiere al diseño institucional-organizacional, la estrategia se estructuró a partir de la conformación del SNCH, el cual, para su funcionamiento, previó la instauración de cinco instancias: I. Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, la cual se formaría por representantes de 16 dependencias y 3 entidades de la APF; II. Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente con las entidades federativas y los municipios; III. Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, presidido por la SEDESOL, con la participación de organizaciones de los sectores social y privado, así como por instituciones académicas, y representantes de organismos e instituciones

^{38/} El artículo sexto del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre señala que la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre se crea con el objeto de coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia, y que se integraría con los titulares de 16 dependencias y 3 entidades: Secretaría de Desarrollo Social, actualmente Secretaría de Bienestar; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, actualmente Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Turismo; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), actualmente Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI); Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).

internacionales; IV. Comités Comunitarios, integrados por beneficiarios de programas sociales, y V. Consejo de Expertos, constituido por académicos, investigadores y especialistas en el área de políticas públicas en materia de pobreza y alimentación.

En cuanto a la implementación del SNCH, que se debió integrar por cinco instancias:

- En 2013 y 2014, operaron las cinco instancias; en 2015, no operó el Consejo de Expertos; en 2016, sólo funcionaron la Comisión Intersecretarial y el Consejo Nacional; en 2017, únicamente la Comisión, y en 2018 sólo la Comisión Intersecretarial y el Consejo Nacional, aunque, en este último año, estas instancias no acreditaron su funcionamiento, respecto de constituirse como espacios donde confluyeran los ámbitos de gobierno, de la APF, y los sectores social, privado y académico para la concertación de acciones de coordinación, articulación y complementación de programas, líneas de acción y recursos, a fin de erradicar la pobreza extrema alimentaria, lo que propició que tampoco se generara la inclusión social en la implementación de la estrategia.

Por lo que se refiere a la focalización de la población objetivo:

- Al cierre de 2018, la SEDESOL registró en el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) a 7,873.4 miles de personas con, al menos, tres carencias,^{39/} entre ellas, la alimentación, y cuyos ingresos se ubicaron por debajo de la línea de bienestar mínimo,^{40/} cifra superior en 53.9% (2,758.3 miles de personas) a los 5,115.1 miles de personas estimadas por el CONEVAL en esa condición en 2016, lo que evidencia que la secretaría no estableció mecanismos para verificar la calidad y confiabilidad de la información recabada mediante el “Cuestionario Único de Condiciones Socioeconómicas”, que constituyó el instrumento de recolección de la información socioeconómica de cada persona en pobreza extrema alimentaria incluida en el SIFODE.
- La ASF verificó que, para ninguno de los 2,108.5 miles de hogares que habitaron las personas en situación de pobreza extrema alimentaria, registrados en el sistema, se incluyeron los 11^{41/} atributos establecidos en el Acuerdo por el que se Aprueba la

^{39/} De acuerdo con los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, publicados por el CONEVAL en el Diario Oficial del 16 de junio de 2014, se consideran seis carencias para la medición de la pobreza: 1) carencia por acceso a la alimentación; 2) carencia por acceso a los servicios de salud; 3) carencia por acceso a la seguridad social; 4) rezago educativo; 5) carencia de la calidad de la vivienda, y 6) carencia por servicios básicos de la vivienda.

^{40/} De acuerdo con la “Evolución de las Líneas de Bienestar y de la Canasta Alimentaria”, elaborada por el CONEVAL, al cierre de 2017, la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes, fue de 1,066.7 pesos para el ámbito rural y de 1,491.7 pesos para el ámbito urbano.

^{41/} El “Acuerdo por el que se Aprueba la Norma Técnica sobre Domicilios Geográficos” señala que las unidades del Estado que cuenten con registros administrativos para obtener información de interés nacional deberán identificar 11 atributos: 3 espaciales (vialidad; carretera, camino); 5 de referencia (número exterior, número interior, asentamiento

Norma Técnica sobre Domicilios geográficos, para registrar su exacta ubicación territorial.

Por lo anterior, en 2018, persistieron las deficiencias en la identificación de la población objetivo, ya que la información registrada por la SEDESOL, en el SIFODE, no fue validada, ni depurada, y no le dio seguimiento a cada una de las personas identificadas en pobreza extrema alimentaria; tampoco acreditó mediante cuáles programas presupuestarios se atendió cada una de las carencias sociales que presentaron los 7,873.4 miles de personas en esa condición.

En cuanto a la coordinación de los programas participantes en la estrategia para atender a la población en pobreza extrema alimentaria:

- En 2018 participaron en la CNCh 30 programas presupuestarios, lo que significó una disminución del 57.1% (40 programas), respecto de los 70 programas que se incluyeron en 2013. Además, para ninguno de los 30 programas, la SEDESOL realizó la alineación de los bienes y servicios que éstos proporcionaron, respecto de las carencias sociales que atendieron.
- En ninguno de los 30 programas presupuestarios la población objetivo fue la que presentó condición de pobreza extrema alimentaria, por lo que no aseguraron su incidencia en la atención del problema y, en el SIFODE, sólo el 53.4% (16) de los 30 programas registraron la población atendida, y no especificaron la carencia en la que incidieron; en consecuencia, no fue posible verificar en qué medida la estrategia erradicó las precariedades sociales y mejoró el ingreso económico de esa población.
- La secretaría no acreditó que las personas reportadas como atendidas por la CNCh recibieron los beneficios de los programas presupuestarios participantes en la CNCh. La ASF, con la información disponible, verificó la correspondencia de los programas participantes con las carencias en que incidieron, e identificó que, mediante la CNCh, en 2018, se atendieron de manera integral las carencias de tan sólo 9.7 miles de personas, el 0.1% de los 7,873.4 miles reportados en pobreza extrema alimentaria, que registró la SEDESOL en esa condición.

Respecto de los recursos ejercidos por la SEDESOL, en el marco de la CNCh, la dependencia informó a la ASF que, durante el periodo 2013-2018, no dispuso de recursos específicos para la instrumentación de la estrategia, y que las únicas erogaciones que se realizaron para dar cumplimiento al Decreto fueron con cargo a los presupuestos aprobados de los respectivos programas presupuestarios de las dependencias y entidades que participaron. Sin embargo, la ASF constató que la secretaría, en dicho periodo, sí dispuso, específicamente, de recursos comprometidos para la CNCh, los cuales ascendieron, al menos, a 8,083,967.5 miles de pesos, de los que el 15.5% (1,251,902.8 miles de pesos) correspondió a recursos que

humano, Código Postal, descripción de ubicación), y 3 geoestadísticos (Área geoestadística estatal o del Distrito Federal, y Área geoestadística municipal o delegacional).

provinieron del Acuerdo de Ministración núm. 801.01.056, autorizado en el ejercicio fiscal 2013, para “atender con oportunidad el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”^{42/}; el 74.2% (6,002,623.1 miles de pesos), al gasto comprometido^{43/} mediante 190 convenios que suscribió la secretaría con instituciones públicas y privadas, durante el periodo 2013-2015; el 10.1% (813,375.4 miles de pesos), por medio de 159 contratos, en el periodo 2013-2016, con instituciones de los sectores público y privado, y el 0.2% (16,066.2 miles de pesos), a los recursos ejercidos, en el lapso de 2013 a 2018, en la remuneración del personal de carácter permanente y transitorio que participó en la operación de la Comisión Intersecretarial de la CNCh.

Por lo que se refiere a la atención de las carencias sociales y por ingreso de la población en situación de pobreza extrema alimentaria, en el marco de la CNCh, con el análisis del SIFODE, la ASF identificó que, en 2018, de los 7,873.4 miles de personas en esa situación, registrados en el sistema, únicamente se atendió la totalidad de las carencias y el ingreso del 0.1% (5.8 miles de personas), las cuales se encontraron dentro de los 5,774.7 miles de personas que presentaron tres y cuatro carencias. En tanto que las 2,098.7 miles de personas más desfavorecidas, por presentar cinco o seis carencias, que el SIFODE registró que recibieron atención a la totalidad de sus carencias y el ingreso bajo no fue significativa, ya que sólo cuatro personas de ese grupo recibieron atención integral.

Asimismo, de acuerdo con el SIFODE, la población identificada en pobreza extrema alimentaria se incrementó en 12.9%, al pasar de 6,974.1 miles de personas en 2014, a 7,873.4 miles en 2018, por lo que, a seis años de la implementación de la estrategia, ésta no se constituyó como una solución estructural, ni permanente, para solucionar el problema de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria.

Respecto de la erradicación de la pobreza extrema alimentaria:

- En diciembre de 2012, la Presidencia de la República emitió el "Pacto por México", en el cual estableció el Compromiso Gubernamental CG-11 "Erradicar la pobreza alimentaria". Para su cumplimiento, en 2013, el Gobierno Federal publicó el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, en el que incluyó el objetivo de "Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación", mismo que consignó en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, publicado en 2014, en el que, además, incluyó el indicador “Porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación”, con una meta de lograr el 0.0% al concluir el año 2018.

^{42/} Acuerdo de Ministración núm. 801.01.056, solicitado por el Oficial Mayor de la SEDESOL, mediante el oficio Núm. OM/400/284/2013, del 10 de abril de 2013, dirigido al Subsecretario de Egresos en la SHCP.

^{43/} El artículo 4, fracción XIV, de la **Ley General de Contabilidad Gubernamental**, establece que el “gasto comprometido” se refiere al momento contable del gasto que refleja la aprobación por autoridad competente de un acto administrativo, u otro instrumento jurídico que formaliza una relación jurídica con terceros para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras.

- En 2015, la SEDESOL, sustituyó el compromiso CG-11 "Erradicar la pobreza alimentaria", por el de "Atender a la población que se encuentre en pobreza extrema alimentaria", sin acreditar el sustento técnico y metodológico que lo justificara, ni modificar el Decreto por el que se estableció el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, ni el Decreto por el que se aprobó el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018.
- Además, el término "erradicar" hace referencia al impacto de la CNCh en resolver el problema en el que pretendió incidir, referente a la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria, en tanto que el concepto "atender" alude a la gestión realizada para alcanzar un efecto. De ahí que, por sí mismo, no es coincidente con el origen de la intervención gubernamental.
- La SEDESOL, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, no acreditó el cumplimiento del Compromiso Gubernamental CG-11 "Erradicar la pobreza alimentaria", ni del objetivo de "Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación", mandatado en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018.^{44/}

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, al concluir 2018, a seis años de la puesta en marcha de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, no acreditó que esa estrategia hubiera sido una solución estructural para "erradicar la pobreza extrema alimentaria" de 7.0 millones de personas estimadas en esa condición, y que constituyó el compromiso Gubernamental CG-11 suscrito en 2012, y materializado en 2013 en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, con el objetivo de "Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema alimentaria" y, posteriormente, en 2014, en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, en el que se determinó que dicho objetivo se debía lograr al concluir el año 2018.

Lo anterior, debido a que la CNCh presentó deficiencias desde su diseño, normativo, programático, presupuestal y de evaluación que afectaron su implementación, por lo que, la SEDESOL, al término de 2018, reportó a 7.9 millones de personas en pobreza extrema

^{44/} El Libro Blanco de la CNCh, elaborado por la SEDESOL en octubre de 2018, contiene dos posturas contradictorias: en el apartado VI. Síntesis Ejecutiva, señaló que "la Cruzada Nacional contra el Hambre continúa en operación, por lo que no corresponde presentar algún informe final de la estrategia referida", y en el apartado X. Resumen Ejecutivo del Informe final del servidor público responsable de la ejecución de la CNCh, que "con el cumplimiento del Compromiso de Gobierno número CG-11, y aunado a la conclusión de la administración 2012-2018, termina también el ciclo de la CNCh, para dar paso a que la administración entrante decida cuáles serán las estrategias de coordinación que instrumentará, en consonancia con las prioridades de atención y el enfoque que deciden tomar para dirigir la política de desarrollo social".

alimentaria, de las cuales, la ASF estimó que únicamente se atendieron, integralmente, todas las carencias del 0.1% (9.7 miles de personas).

Debido a que, al cierre de 2018, la Cruzada Nacional contra el Hambre no cumplió con su objetivo de "Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación", y a que no se ha derogado oficialmente el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el hambre, con base en el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social, la ASF reitera la sugerencia a la Secretaría de Bienestar, de que corrija, modifique o suspenda la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Además, la ASF emitió recomendaciones para que en las políticas de desarrollo social transversales:

- Se implementen los mecanismos que garanticen tanto la participación de las entidades federativas y los municipios como la instauración y funcionamiento de las comisiones y comités interinstitucionales que se conformen en las políticas de desarrollo social transversales contra la pobreza, y se acuerden y coordinen los esfuerzos de inversión y operación, para el mejoramiento de la situación socioeconómica de la población en esa condición.
- Se definan directrices que aseguren la participación social de los beneficiarios de los programas sociales involucrados, en la elaboración de diagnósticos para la identificación de las necesidades sociales y locales; en la transparencia de las acciones implementadas, y en la supervisión del cumplimiento de los objetivos, a fin de que las políticas de desarrollo social transversales contra la pobreza dispongan de los mecanismos ciudadanos que aseguren la objetividad en su diseño, funcionamiento y evaluación.
- Se promuevan los mecanismos e instrumentos para fomentar las aportaciones de las dependencias del Ejecutivo Federal, las entidades federativas, los municipios y el sector privado, a fin de garantizar que las políticas de desarrollo social transversales contra la pobreza cuenten con los recursos económicos que aseguren su implementación.

También, la ASF emitió una sugerencia, a fin de coadyuvar en la mejora del diseño normativo que regula las políticas de desarrollo social transversales:

- Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Ordinaria de Desarrollo Social y la Comisión de Puntos Constitucionales, evalúe la pertinencia de establecer una cláusula constitucional en la que otorguen facultades al Congreso de la Unión para elaborar una ley general de alimentación, para reglamentar el artículo 4º constitucional, referente a garantizar una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, con el propósito de definir el problema público y la población objetivo por atender; mandar y homologar los apoyos, y coordinar las actividades entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y los gobiernos de las

entidades federativas y municipales, estableciendo funciones y responsabilidades para cada nivel de autoridad.

Además, se emitieron quince solicitudes de intervención al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar, para que se realicen las investigaciones pertinentes y, en su caso, se inicien los procedimientos administrativos correspondientes, por los actos u omisiones de los servidores públicos que incumplieron las disposiciones legales y normativas aplicables.

- La primera, relacionada con la simulación del funcionamiento de la Comisión Intersecretarial de la CNCh, referente a las sesiones realizadas, en 2018.
- La segunda, por la simulación de acciones, en cuanto a la suscripción de acuerdos de la Comisión Intersecretarial de la CNCh, en 2018.
- La tercera, con motivo de la simulación de las sesiones del Consejo Nacional de la CNCh, en 2018.
- La cuarta, relacionada con las deficiencias del SIFODE, en cuanto a la confiabilidad de su información, en 2018.
- La quinta, por no haber acreditado el diseño e implementación de la plataforma tecnológica y el tablero de control para el seguimiento y evaluación de los recursos ejercidos por los programas presupuestarios que participaron, en 2018, en el marco de la CNCh.
- La sexta, por no acreditar el presupuesto ejercido por las dependencias y entidades, en 2018, para la atención de la población en condición de pobreza extrema alimentaria.
- La séptima, por omitir la información relacionada con la programación y ejercicio de los recursos de la SEDESOL, destinados específicamente para la CNCh.
- La octava, por no acreditar que los recursos del Acuerdo de Ministración núm. 801.01.056 se ejercieron para la CNCh.
- La novena, por no proporcionar la información que acreditara el objeto del gasto ejercido con recursos del Acuerdo de Ministración núm. 801.01.056.
- La décima, relacionado con la omisión de la información que acreditara los recursos ejercidos, mediante la suscripción de 190 convenios suscritos por la SEDESOL, en el marco de la CNCh.
- La décima primera, relacionado con la omisión de la información que acreditara los recursos ejercidos, mediante la suscripción de 158 contratos de la SEDESOL, en el marco de la CNCh.

- La décima segunda, por la falta de información que acreditara los recursos ejercidos por la SEDESOL en el pago de sueldos y honorarios al personal para el cumplimiento de las funciones de la CICNcH.
- La décimo tercera, con motivo de la simulación de las actividades de la CICNcH para aprobar y modificar la MML de la CNcH, en 2018.
- La décimo cuarta, por omitir en el periodo 2013-2018 la rendición de cuentas de los recursos ejercidos, específicamente en la CNcH.
- La décimo quinta, por no acreditar la atención de las carencias sociales de la población en condición de pobreza extrema alimentaria, ni el cumplimiento, a 2018, del objetivo de la CNcH “cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Demian Oirali Miranda Estrada

Marisela Márquez Uribe

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.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2018-0-01100-07-0288-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Ordinaria de Desarrollo Social y la Comisión de Puntos Constitucionales, evalúe la pertinencia de establecer una cláusula constitucional en la que se otorguen facultades al Congreso de la Unión para elaborar una ley general de alimentación, para reglamentar el artículo 4º constitucional, referente a garantizar una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, con el propósito de definir el problema público y la población objetivo por atender; mandar y homologar los apoyos, y coordinar las actividades entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, estableciendo funciones y responsabilidades para cada nivel de autoridad. [Resultado 1]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el diseño jurídico, programático y de evaluación de la CNCh fue consistente, respecto del problema público que pretendió resolver, y la congruencia del diseño institucional de la CNCh para ejecutar los programas presupuestarios participantes en la estrategia, respecto del problema público que pretendió atender.
2. Evaluar que la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la CNCh cumplió, al cierre de 2018, su objetivo de coordinar, articular y complementar los programas y recursos dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la CNCh y a la atención del problema público de la prevalencia de la condición de pobreza extrema alimentaria.
3. Evaluar que la SEDESOL (actualmente Secretaría de Bienestar) dispuso en 2018 de acuerdos integrales para el desarrollo social incluyente con las entidades federativas y los municipios, y que dichos acuerdos cumplieron con su objetivo de propiciar una mayor participación de las instancias de gobierno para orientar el gasto social hacia el cumplimiento de los objetivos de la CNCh.
4. Evaluar que el Consejo Nacional de la CNCh suscribió acuerdos en 2018 para fortalecer, complementar y mejorar las líneas de acción establecidas para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre.
5. Evaluar que la SEDESOL (actualmente Secretaría de Bienestar) propició en 2018 la participación social en la CNCh, mediante la conformación de comités comunitarios que colaboraran en el diagnóstico e identificación de necesidades locales, en la planeación de acciones y que ejercieran funciones de contraloría social en el marco de la estrategia.

6. Verificar si la SEDESOL (actualmente Secretaría de Bienestar) reinstaló en 2018 el Consejo de Expertos de la CNCh y si se dio atención a las recomendaciones que, en su caso, emitió para mejorar el diseño, la coordinación y la implementación de los programas que participaron en la estrategia.
7. Verificar que la SEDESOL (actualmente Secretaría de Bienestar) dispuso de convenios en 2018 con los sectores público, social y privado para propiciar la concurrencia, colaboración y coordinación de todos los sectores en la implementación de la CNCh, y verificar la atención de los compromisos asumidos.
8. Comprobar que la población focalizada en 2018 en el marco de la CNCh cumplió con la condición de pobreza extrema alimentaria, y que los programas presupuestarios participantes se vincularon con sus carencias sociales.
9. Verificar que la SEDESOL (actualmente Secretaría de Bienestar), en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la CNCh, atendió, en 2018, las carencias sociales identificadas de cada persona que registró como población objetivo de la CNCh, y mejoró su ingreso económico, mediante la coordinación de los programas presupuestarios participantes.
10. Evaluar que las dependencias y entidades responsables de los 30 programas participantes en la implementación de la CNCh planearon, programaron, presupuestaron, ejercieron, controlaron, dieron seguimiento y evaluaron los recursos financieros erogados en la CNCh en 2018.
11. Verificar los recursos ejercidos, en el periodo 2013-2018, por la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre y en la operación de los componentes del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.
12. Verificar la lógica horizontal y vertical de la Matriz de Marco Lógico 2018 de la CNCh.
13. Verificar que la información presentada por la SEDESOL, actualmente Secretaría de Bienestar, en la Cuenta Pública 2018 permitió evaluar el cumplimiento de la meta de "cero hambre a 2018" y de los objetivos de la estrategia establecidos en el Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018.
14. Verificar la cobertura de atención de la CNCh y la imputabilidad de los programas que operaron en el marco de la estrategia, en 2018, para cumplir con la meta de "cero hambre a 2018" y los objetivos establecidos en el Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, y evaluar la contribución de la CNCh en la atención de las carencias sociales y en el mejoramiento del ingreso económico de los pobres extremos alimentarios.

15. Verificar la contribución de la CNcH en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a 2018.

Áreas Revisadas

La Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), actualmente Secretaría de Bienestar.

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: artículos 4°, párrafo tercero; 133, y 134, párrafos primero, tercero y cuarto.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1°, párrafo segundo; 24, fracción I; 27, párrafo segundo; 33, párrafo primero; 46; 69, párrafo primero, fracciones I y III, y 111, párrafo tercero.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículos 2°; 4, fracciones XIV, XV, XVI y XVII; 42, párrafo primero; 43; 54, párrafo primero, y 85, fracciones III y V.
4. Ley de Planeación: artículo 9.
5. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: artículo 2, Título Segundo, numeral 9, norma Cuarta, párrafo tercero.
6. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 81, párrafo séptimo.
7. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Desarrollo Social, artículos 14, fracción I; 19 fracción III, y 72; Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, párrafo primero, fracciones I, II y VI; Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, objetivo 2.1., Estrategia 2.1.1.; Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, objetivo 1. Estrategias 1.1., 1.3. y 1.4.; Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018, objetivo 1.; Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, artículos Primero, párrafo tercero; Segundo, fracción I; Quinto; Sexto; Séptimo, fracción III; Noveno; Décimo; Décimo Tercero, y Cuarto Transitorio; Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, numerales II. "Un nuevo enfoque de atención", eje de "Coordinación interinstitucional e intergubernamental"; III. "Marco Normativo", apartados "Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre"; B "Consejo Nacional"; C "Comités estatales y municipales intersecretariales" y E "Comité de Expertos"; V,

apartado 5.1. "Objetivos y estrategias"; VII. "Seguimiento y evaluación"; VIII. "Transparencia y Rendición de Cuentas", fracciones II y IV; Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, normas Sexta, fracciones II y V; Décima, Décima Segunda, fracciones VI y VII; Décima Cuarta, fracción VI; Décima Quinta, y Décima Sexta; Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, artículos 3º; 7, fracción VI; 16 y 17; Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo de Expertos de la Cruzada contra el Hambre, artículos 3, 5 y 8; Lineamientos de Integración, Uso y Compartición de Información Socioeconómica del Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), lineamiento 1 "Considerando", 5.3. "Adhesión al SIFODE" y 7.2.2. "Evaluación de la calidad de los datos"; Lineamientos de recolección de información socioeconómica y captura, lineamiento 4 "El proceso de recolección"; Acuerdo por el que se Aprueba la Norma Técnica sobre Domicilios, artículo 7; Metodología y Criterios usados para establecer la participación de los Programas Presupuestarios, subprogramas, componentes, acciones, fondos y vertientes propuestos por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (APF), que inciden en la Cruzada contra el Hambre 2018, párrafo 4; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículos 9 y 11, párrafo primero; Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos, inciso b "Información Presupuestal", Clasificación por Objeto del Gasto; Acuerdo por el que se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental, numeral VI. Estados Presupuestarios, Financieros y Económicos a producir y sus objetivos; Acuerdo por el que se emiten los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental, inciso e, numeral 6 "Registro e integración presupuestaria"; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, artículo 43, párrafo primero, fracción X; Manual de Organización y Procedimientos de la Dirección General de Recursos Humanos en la SEDESOL, numeral 3.4. "Descripción de puestos de la Dirección General de Recursos Humanos", apartados "Dirección General de Recursos Humanos", función 15, y "Dirección de Relaciones Laborales", función 8; Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, artículos 18 y 19; Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, numeral II.4 "Matriz de Indicadores para Resultados"; Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, artículo Segundo, fracciones I, VII y VIII, y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI.

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.