

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena

Auditoría de Desempeño: 2017-1-47AYB-07-0294-2018

294-DS

Criterios de Selección

- Fortalecer los mecanismos de operación
- Impulsar la utilización de sistemas de medición de desempeño
- Fomentar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios
- Fortalecer los mecanismos de control
- Promover la elaboración y mejora de la normativa

Objetivo

Fiscalizar el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena 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 ejercicio fiscal 2017 y tuvo como referente el periodo 2014-2016, e incluyó la revisión de: el diseño del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena (PROIN); la recepción de solicitudes, dictaminación y aprobación de los proyectos productivos y turísticos; la entrega de subsidios para proyectos productivos y turísticos; la capacitación, asistencia técnica y acompañamiento de proyectos y productores; el desarrollo de estrategias de comercialización; la entrega de paquetes de productos básicos para contribuir a la seguridad alimentaria de los beneficiarios; el seguimiento y evaluación de los proyectos productivos y turísticos; la cobertura de atención del PROIN; la sostenibilidad y el impulso en la consolidación de los proyectos; la mejora de los ingresos de los indígenas; la economía en el ejercicio de los recursos del programa y la efectividad del gasto asignado; el avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; los mecanismos de control interno implementados para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas del PROIN; la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de objetivos y metas, y la contribución del PROIN en el cumplimiento de los Objetivos del 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 del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena.

Antecedentes

En el año 2000, se presentó una iniciativa de reforma a varios artículos constitucionales, con la finalidad de plasmar los derechos de los pueblos indígenas y cumplir con los acuerdos establecidos con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Dicha reforma incluía, entre otras cosas, la desaparición del Instituto Nacional Indigenista (INI) y la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a fin de iniciar el proceso de construcción de una nueva institución, a partir de la personalidad jurídica, el patrimonio y el personal del INI, con atribuciones para la coordinación y la evaluación de la acción pública en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas.

El 18 de julio de 2001, el Congreso de la Unión aprobó el Decreto para reformar el artículo 2° Constitucional, en donde se reconoce la composición pluricultural del país sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; asimismo, se establecen las políticas públicas necesarias que deberán ejecutar la Federación, los Estados y los Municipios para garantizar el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas.

En 2013, la CDI rediseñó su estructura programática y operativa, la cual consistió en eliminar, fusionar y modificar aquellos programas que dejaron de ser eficaces o que presentaban duplicidad de acciones con otros programas implementados por el Gobierno Federal. Derivado de lo anterior, y con el propósito de que la población indígena contara con esquemas de apoyo y financiamiento de fácil acceso, para desarrollar su actividad económica para la mejora de sus procesos productivos, surgió el programa presupuestario S249 “Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena”, de la fusión de cuatro programas: Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena; Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas; Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas, y Programas Fondos Regionales Indígenas; así como de dos programas no sujetos a reglas de operación: Proyectos de Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas, y Proyecto Fortalecimiento de Capacidades para los Indígenas.

En el Programa Especial de los Pueblos Indígenas (PEPI) 2014-2018, se señala que “el Gobierno Federal reconoce que los pueblos indígenas deben jugar un papel clave en el desarrollo político, económico y social del país, y reitera la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población indígena a partir de un modelo de desarrollo que incorpore su participación, a fin de satisfacer sus expectativas culturales, sociales, económicas, educativas y de justicia”.

En la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2016, se determinó que existían 7,382,785 personas de 3 años y más de edad que hablaban alguna lengua indígena, lo que representó el 6.5% del total nacional, de las cuales 51.3% eran mujeres y

48.7% hombres.^{1/} Además, el 46.9% de la población de 15 años y más hablante de lengua indígena era económicamente activa, menor en 7.8 puntos porcentuales que la participación económica de los no hablantes de lengua indígena, de 54.7%. El 37.7% de los indígenas trabajaba principalmente como empleado u obrero; el 28.7%, como trabajadores por su cuenta y desempeñando labores del campo y el 11.5%, como jornaleros o peones. Mediante la ENIGH, se identificó que el ingreso era menor para las personas en las poblaciones indígenas, en comparación con el de las no indígenas.

El 27 de diciembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena para 2017, en el que se definió el objetivo general del PROIN de “impulsar la consolidación de proyectos productivos y turísticos, así como de acciones de seguridad alimentaria para la población indígena organizada en grupos, sociedades o empresas; que habita en localidades con 40.0% y más de población indígena, para mejorar sus ingresos monetarios y/o no monetarios y crear condiciones de igualdad entre las mujeres y los hombres”, y los objetivos específicos de “otorgar apoyos a la población indígena organizada en grupos de trabajo, sociedades o empresas de productores, para el desarrollo de actividades productivas y turísticas sostenibles; brindar capacitación, asistencia técnica y acompañamiento oportuno y pertinente; desarrollar estrategias de carácter comercial que permitan consolidar la presencia en los mercados de los productos y servicios ofertados por la población indígena, y contribuir en la seguridad alimentaria de las familias indígenas, mediante la entrega de un paquete de productos básicos”.

La CDI es la responsable de operar el PROIN, quien en 2017 ejerció 844,469.6 miles de pesos, para impulsar la consolidación de proyectos productivos y turísticos; la mejora de los ingresos monetarios de la población indígena; la entrega de alimentos para contribuir a la seguridad alimentaria, y la creación de condiciones de igualdad entre las mujeres y los hombres.

Resultados

1. *Diseño del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena*

El diseño normativo del PROIN está alineado con los objetivos constitucionales en materia indígena, de promover la igualdad de oportunidades de este sector de la población e impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas, con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos. Asimismo, los objetivos general y específicos del programa, establecidos en sus reglas de operación para 2017, se alinean con la planeación nacional y sectorial (diseño programático), ya que la CDI pretende impulsar la consolidación de proyectos productivos y turísticos de la población indígena organizada en grupos, sociedades o empresas, con el objetivo de mejorar el ingreso de la población indígena y fomentar el bienestar social de sus pueblos.

No obstante, el diseño del PROIN presentó inconsistencias, ya que el problema público definido por la entidad no es preciso, pues se concibió como un fenómeno problemático que le ocurre a aquellos proyectos que están en operación, y se relaciona con su baja

^{1/} Instituto Nacional de Estadística y Geografía, **Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016**.

sostenibilidad, en tanto que el objetivo general del programa, definido en sus reglas de operación de 2017, es apoyar el desarrollo de todos los proyectos productivos de la población indígena, desde su surgimiento, para crear condiciones de igualdad entre las mujeres y los hombres, y mejorar sus ingresos.

La CDI, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó la elaboración de un diagnóstico marco del programa, que contiene: la identificación y descripción del problema; su cuantificación, y la localización geográfica de la población que presenta dicha problemática. También acreditó las gestiones para incluir el diagnóstico en referencia, en los procesos de alineación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo, en las reglas de operación del programa para 2019 y en la Matriz de Indicadores para Resultados, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, se identificaron las deficiencias en el diseño del PROIN, que se detallan a continuación: la población objetivo no es consistente, ya que en la MIR 2017 se definió como la "población integrante de grupos y sociedades que habita en localidades con 40% o más de población indígena", en tanto que en las reglas de operación del programa, como "mujeres y hombres indígenas mayores de edad", y en el árbol del problema, "productores indígenas que habitan en localidades de 40.0% o más de población indígena".

Además, la CDI no estableció criterios para verificar si los proyectos apoyados se consolidaron; no dispuso de mecanismos para comprobar si con los apoyos del PROIN la población indígena mejoró sus ingresos monetarios. ^{2/}

2017-1-47AYB-07-0294-07-001 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas implemente estrategias que le permitan definir a la población objetivo del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, a fin de que se atienda a "integrantes de un grupo de trabajo, sociedad o empresa de productores que vivan en localidades: con 40% y más de población indígena", en los términos que establezcan las reglas de operación del programa, y el artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2. *Recepción de solicitudes, dictaminación y aprobación de los proyectos productivos y turísticos*

De acuerdo con los resultados del indicador "Porcentaje de solicitudes de proyectos recibidas que fueron aprobadas", incluido en la MIR 2017 del PROIN, en ese año, la CDI autorizó 3,976 solicitudes a grupos, sociedades o empresas, el 71.0% de las 5,602 recibidas, lo que significó un cumplimiento del 100.0% de la meta al cierre del año. ^{3/}

^{2/} Las observaciones y sus respectivas recomendaciones se incorporaron en el resultado núm. 12 "Mejora de los ingresos de los indígenas apoyados por el PROIN" de este informe.

^{3/} Para obtener la cifra de la meta del indicador, se consideró el monto promedio de los proyectos aprobados en 2016, y se tomó en cuenta el presupuesto de 2017.

Con base en los registros de la entidad, en 2017, recibió 6,347 solicitudes de los apoyos a “Proyectos productivos”, “Mujer Indígena” y “Turismo de Naturaleza”, de las cuales el 37.4% (2,371 solicitudes) fue rechazado, y el 62.6% (3,976 solicitudes), se aprobó. De las aprobadas, se apoyó el 100.0% (3,976 solicitudes). De acuerdo con la información de la CDI, las causas principales por las que se rechazaron 2,371 solicitudes fue porque no cumplieron con los criterios y requisitos de elegibilidad establecidos en las reglas de operación en la etapa de recepción de solicitudes, no fue elegible el dictamen, se cambió de nombre del proyecto, duplicidad de recursos con la SEDESOL, y por insuficiencia presupuestal.

De las 3,976 solicitudes aprobadas del PROIN en 2017, el 53.8% (2,139 solicitudes) correspondió a “Mujer Indígena”, el 45.0% (1,789 solicitudes), a “Proyectos Productivos Comunitarios”, y el 1.2% (48 solicitudes), a “Turismo de Naturaleza”.

Para verificar si las delegaciones estatales de la CDI emitieron el dictamen de validación de las solicitudes recibidas, con base en lo establecido en las reglas de operación del PROIN para 2017, la ASF revisó los 271 expedientes ^{4/} seleccionados por la CDI, mediante una muestra, de un universo de 3,976 proyectos productivos, mediante el método de muestreo estratificado, con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error de 5.0% y una probabilidad de incumplimiento de 50.0%. Asimismo, se revisaron los 48 expedientes de proyectos de “Turismo de Naturaleza” que se autorizaron en 2017.

Con la revisión de los 319 expedientes ^{5/} de proyectos productivos y turísticos, se constató que el 100.0% contó con la “Minuta de validación social y de campo”, por lo que los proyectos productivos aprobados cumplieron con los criterios generales normativos; sociales y organizativos, y técnicos y económicos establecidos en las reglas de operación, con los que se realizó la ponderación respectiva, para emitir el dictamen positivo de viabilidad.

3. Entrega de subsidios para el tipo de apoyo “Proyectos Productivos Comunitarios”

De acuerdo con los resultados del indicador “Porcentaje de grupos o sociedades que recibieron recursos con la vertiente Proyectos Productivos Comunitarios”, incluido en la MIR 2017 del PROIN, al cierre de 2017, el 45.0% (1,789) de los 3,976 proyectos productivos de grupos o sociedades programados recibió recursos en el tipo de apoyo “Proyectos Productivos Comunitarios”, (un proyecto por grupo), por lo que se cumplió con la meta en 99.3% de otorgar recursos al 45.3% de los proyectos programados. ^{6/}

Para verificar el otorgamiento de subsidios a quienes cumplieron con los requisitos establecidos en las reglas de operación del programa, en 2017, la CDI determinó una muestra

^{4/} La CDI seleccionó una muestra de 294 expedientes, de los cuales 144 correspondieron al tipo de apoyo de “Mujer Indígena”; 127 a “Proyectos Productivos Comunitarios” y 23 a “Apoyos complementarios”. Los 23 expedientes de apoyos complementarios no se revisaron, ya que correspondieron a la estrategia del cambio climático y quedan fuera del alcance de la auditoría.

^{5/} La ASF revisó 319 expedientes: 144, de “Mujer Indígena”; 127, de “Proyectos Productivos Comunitarios”, y 48, de “Turismo de Naturaleza”.

^{6/} Para obtener la cifra de la meta del indicador, se consideró el presupuesto ejercido y el número de proyectos autorizados durante el ejercicio fiscal 2016 en el tipo de apoyo “Proyectos Productivos Comunitarios”, obteniendo un costo promedio por proyecto y se dividió el presupuesto asignado en 2017, entre el monto promedio, obteniendo la meta anual.

de 294 expedientes^{z/} de proyectos productivos, a fin de darles seguimiento, de un universo de 3,976, mediante el método de muestreo estratificado, con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error de 5.0% y una probabilidad de incumplimiento de 50.0%. De los 294 expedientes seleccionados, 144 correspondieron al tipo de apoyo “Mujer Indígena”; 127, al tipo de apoyo “Proyectos Productivos Comunitarios”, y 23, a “Apoyos complementarios”.

De los 127 expedientes revisados por la ASF, del tipo de apoyo “Proyectos Productivos Comunitarios”, el 100.0% contó con los 18 requisitos^{§/} que debían cumplir, establecidos en el anexo 6 de las reglas de operación. Asimismo, “la CDI acreditó que dispuso del “Sistema de Proyectos Productivos (SIPP)”, que le permite registrar, revisar y validar la información proporcionada por los beneficiarios del tipo de apoyo de “Proyectos Productivos Comunitarios”, y asegurar de los apoyos se otorguen a quienes cumplen con los requisitos que establecen las reglas de operación del programa.

En 2017, la CDI entregó subsidios a 1,789 proyectos productivos comunitarios por 271,533.4 miles de pesos, de los cuales 132,181.0 miles (48.7%) fueron para 1,080 proyectos de la modalidad continuidad; 40,252.7 miles (14.8%), a 436 proyectos nuevos; 50,588.1 miles (18.6%), a 263 proyectos de consolidación, y 48,511.6 miles (17.9%), a 10 proyectos por apoyo único de contingencia. Asimismo, se constató que los montos entregados en las modalidades proyectos de continuidad, proyectos nuevos, proyectos de consolidación y apoyo único de contingencia, se correspondieron con los montos establecidos por vertiente en las reglas de operación.

Respecto de los apoyos al financiamiento, la ASF constató que se entregaron apoyos para 25 proyectos, por 34,877.9 miles de pesos, mediante el Fondo Nacional de Atención a Comunidades Indígenas, los cuales se dirigen a población indígena que radica en la cobertura de localidades elegibles de la CDI.

La atención de solicitudes recibidas para la entrega de subsidios a “Proyectos Productivos Comunitarios”, en el periodo 2014-2017, disminuyó en 42.9%, al pasar de 100.0% de atención (2,071 solicitudes recibidas y apoyadas), a 57.1% (1,789 proyectos apoyados, de 3,134 solicitudes recibidas); las solicitudes aumentaron en 51.3%, mientras que hubo un decremento del 13.6% de proyectos productivos apoyados. De acuerdo con la CDI, la disminución de atención se debió a la reducción del 37.9% del presupuesto asignado al PROIN, al pasar de 1,359,178.1 miles de pesos en 2014, a 844,469.6 miles de pesos en 2017.

^{z/} La CDI seleccionó una muestra de 294 expedientes, de los cuales 144 correspondieron al tipo de apoyo de “Mujer Indígena”; 127 a “Proyectos Productivos Comunitarios” y 23 a “Apoyos complementarios”. Los 23 expedientes de apoyos complementarios no se revisaron, ya que correspondieron a la estrategia del cambio climático y quedan fuera del alcance de la auditoría.

^{§/} Los requisitos son: 1) solicitud de apoyo; 2) proyecto simplificado; 3) acuse de formato de solicitud; 4) credencial de elector vigente del representante; 5) CURP del representante; 6) acta de nacimiento del representante; 7) declaración de todos los integrantes de no ser servidores públicos ni familiar; 8) documento de acreditación de propiedad del predio en el que se ejecutan las obras; 9) solicitud de la instancia ejecutora externa; 10) datos de la cuenta bancaria; 11) acta de integración del Comité de priorización; 12) Minuta de validación social y de campo; 13) observaciones de la validación social y de campo; 14) oficios de autorización del proyecto; solicitud de recursos, y ministración de recursos; 15) minutas generadas de las visitas a grupos; 16) acta entrega-recepción; 17) documentos comprobatorios de recursos, y 18) cédula de seguimiento a proyectos productivos.

4. *Entrega de subsidios para proyectos productivos del tipo de apoyo “Mujer Indígena”*

De acuerdo con los resultados del indicador “Porcentaje de grupos o sociedades que recibieron recursos con la vertiente Mujer Indígena”, incluido en la MIR 2017 del PROIN, al cierre de 2017, el 53.9% (2,139) de los 3,967 proyectos productivos de grupos y sociedades programados recibió recursos para proyectos productivos en el tipo de apoyo “Mujer Indígena”, por lo que se cumplió con la meta, en 100.7%, de otorgar recursos al 53.5% de los proyectos programados.^{9/}

Asimismo, la CDI señaló que “para evaluar la contribución del programa en la creación de condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, se incluyó el apoyo denominado ‘Mujer Indígena’, el cual debía destinar por lo menos el 30% de su techo presupuestal”, conforme a lo establecido en las reglas de operación del programa. De acuerdo con los registros de la entidad, en 2017, se entregaron apoyos a 2,139 proyectos productivos en el tipo de apoyo “Mujer Indígena”, por 250,212.8 miles de pesos, y se registró que el porcentaje del presupuesto ejercido en dichos proyectos productivos fue el 32.4% (250,212.8 miles de pesos), de los 772,209.2 miles de pesos autorizados al programa, 2.4% superior al establecido como mínimo en sus reglas de operación.

Para verificar que los subsidios para “Mujer Indígena” se otorgaran a los grupos, sociedades o empresas indígenas que cumplieron con los requisitos establecidos en las reglas de operación del programa, en 2017, la CDI determinó una muestra de 294 expedientes^{10/} de proyectos productivos, de un universo de 3,976, mediante el método de muestreo estratificado, con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error de 5.0% y una probabilidad de incumplimiento de 50.0%. De los 294 expedientes seleccionados, 144 correspondieron al tipo de apoyo “Mujer Indígena”.

De los 144 expedientes revisados por la ASF, del tipo de apoyo “Mujer Indígena”, se observó que el 100.0% contó con los 18 requisitos^{11/} que debían cumplir, establecidos en el anexo 6 de las reglas de operación. Asimismo, la CDI acreditó que dispuso del “Sistema de Proyectos Productivos (SIPP)”, que le permite registrar, revisar y validar la información proporcionada por los beneficiarios del tipo de apoyo de “Mujer Indígena”, y asegurar que los apoyos se otorguen a quienes cumplen con los requisitos que establecen las reglas de operación del programa.

^{9/} Para obtener la cifra de la meta del indicador, se consideró el presupuesto ejercido y el número de proyectos autorizados durante el ejercicio fiscal 2016 en el tipo de apoyo “Mujer Indígena”, obteniendo un costo promedio por proyecto y se dividió el presupuesto asignado en 2017, entre el monto promedio, obteniendo la meta anual.

^{10/} La CDI seleccionó una muestra de 294 expedientes, de los cuales 144 correspondieron al tipo de apoyo de “Mujer Indígena”; 127 a “Proyectos Productivos Comunitarios” y 23 a “Apoyos complementarios”. Los 23 expedientes de apoyos complementarios no se revisaron, ya que correspondieron a la estrategia del cambio climático y quedan fuera del alcance de la auditoría.

^{11/} Los requisitos son: 1) solicitud de apoyo; 2) proyecto simplificado; 3) acuse de formato de solicitud; 4) credencial de elector vigente del representante; 5) CURP del representante; 6) acta de nacimiento del representante; 7) declaración de todos los integrantes de no ser servidores públicos ni familiar; 8) documento de acreditación de propiedad del predio en el que se ejecutan las obras; 9) solicitud de la instancia ejecutora externa; 10) datos de la cuenta bancaria; 11) acta de integración del Comité de priorización; 12) Minuta de validación social y de campo; 13) observaciones de la validación social y de campo; 14) oficios de autorización del proyecto; solicitud de recursos, y ministración de recursos; 15) minutas generadas de las visitas a grupos; 16) acta entrega-recepción; 17) documentos comprobatorios de recursos, y 18) cédula de seguimiento a proyectos productivos.

En 2017, se entregaron subsidios a 2,139 proyectos productivos del tipo de apoyo “Mujer Indígena”, por 250,212.8 miles de pesos, de los cuales 106,362.3 miles (42.5%) fueron para 1,099 proyectos nuevos; 106,479.4 miles (42.6%), para 827 proyectos de continuidad, y 37,371.1 miles (14.9%), para 213 proyectos de consolidación. Asimismo, se constató que en las modalidades proyectos de continuidad, nuevos y de consolidación se cumplieron con los montos establecidos por vertiente en las reglas de operación del programa.

La atención de solicitudes de subsidios a “Mujer Indígena”, recibidas en el periodo 2014-2017, disminuyó en 42.9%, al pasar de 100.0% (3,033 solicitudes recibidas y apoyadas) en 2014, a 57.1% (2,139 proyectos apoyados, de 3,120 solicitudes recibidas) en 2017; las solicitudes aumentaron en 2.9% en el periodo, mientras que hubo un decremento del 29.5% de proyectos apoyados. De acuerdo con la CDI, la disminución de atención se debió a la reducción del 37.9% del presupuesto asignado al PROIN, al pasar de 1,359,178.1 miles de pesos en 2014, a 844,469.6 miles de pesos en 2017.

5. *Entrega de subsidios para proyectos del tipo de apoyo “Turismo de Naturaleza”*

De acuerdo con los resultados del indicador “Porcentaje de grupos o sociedades que recibieron recursos con la vertiente Turismo de Naturaleza”, incluido en la MIR 2017 del PROIN, al cierre de 2017, el 1.2% (48), de los 3,967 proyectos productivos programados para apoyarse, recibieron recursos para proyectos de “Turismo de Naturaleza” (un proyecto por grupo), por lo que se cumplió en 100.0% la meta de otorgar recursos al 1.2% de los proyectos programados.^{12/}

Para verificar el otorgamiento de subsidios para proyectos turísticos a quienes cumplieron con los requisitos establecidos en las reglas de operación del programa, en 2017, la CDI proporcionó los expedientes electrónicos de 48 proyectos de “Turismo de Naturaleza”. De los 48 expedientes revisados, se observó que el 100.0% cumplió con la totalidad de los 14 requisitos^{13/} que debían cumplir, incluidos en el anexo 6 de las reglas de operación. Asimismo, la CDI acreditó que dispuso del “Sistema de Proyectos Productivos (SIPP)”, que le permite registrar, revisar y validar la información proporcionada por los beneficiarios del tipo de apoyo “Turismo de Naturaleza”, y asegurar que los apoyos se otorguen a quienes cumplen con los requisitos que establecen las reglas de operación del programa.

En 2017, la CDI entregó subsidios a 48 proyectos de “Turismo de Naturaleza” por 22,000.0 miles de pesos, de los cuales 19,000.0 miles de pesos fueron para 38 proyectos de continuidad, y 3,000.0 miles para 10 proyectos de consolidación. Asimismo, se constató que en las modalidades proyectos de continuidad y de consolidación se cumplieron con los montos establecidos en las reglas de operación del programa por vertiente.

^{12/} Para obtener la cifra de la meta del indicador, se consideró el presupuesto ejercido y el número de proyectos autorizados durante el ejercicio fiscal 2016 en el tipo de apoyo “Turismo de Naturaleza”, obteniendo un costo promedio por proyecto y se dividió el presupuesto asignado en 2017, entre el monto promedio, obteniendo la meta anual.

^{13/} Los requisitos son: 1) solicitud de apoyo; 2) proyecto con los términos de referencia para la presentación de proyectos de turismo; 3) acuse de formato de solicitud; 4) credencial de elector vigente del representante; 5) CURP del representante; 6) acta de nacimiento del representante; 7) carta compromiso de mantener el sitio vigente; 8) declaración de todos los integrantes de no ser servidores públicos ni familiar; 9) documento de acreditación de propiedad del predio en el que se ejecutan las obras; 10) datos de la cuenta bancaria; 11) minutas generadas de las visitas a grupos; 12) acta entrega-recepción; 13) documentos comprobatorios de recursos, y 14) cédula de seguimiento a proyectos productivos.

La atención de solicitudes recibidas para la entrega de subsidios de “Turismo de Naturaleza” en 2017 fue del 51.6%, al apoyar 48 proyectos turísticos, de las 93 solicitudes recibidas. La CDI no dispuso de información de las solicitudes recibidas en el periodo 2014-2016, por lo que no fue posible evaluar el comportamiento en la atención de solicitudes para la entrega de subsidios en dicho periodo.

6. Capacitación, asistencia técnica y acompañamiento de proyectos productivos y turísticos

De acuerdo con los resultados del indicador “Porcentaje de proyectos apoyados que reciben capacitación y asistencia técnica”, incluido en la MIR 2017 del PROIN, al cierre de 2017, el 61.7% (2,417) de los 3,919 proyectos productivos programados para apoyarse recibieron capacitación y asistencia técnica, por lo que se cumplió la meta de brindar capacitación y asistencia técnica al 61.6% de los proyectos apoyados en 100.2%; sin embargo, la entidad no explicó por qué en el indicador sólo se incluyeron dos de los tres tipos de apoyo, ya que no se incorpora en el cálculo a los proyectos de “Turismo de Naturaleza”, y no acreditó los criterios para programar el numerador y denominador del indicador en análisis. Tampoco fue posible distinguir las acciones de capacitación y las de asistencia técnica; la CDI no argumentó las causas por las que el indicador no incluyó el acompañamiento, y no dispuso de información para valorar la oportunidad y pertinencia con la que se impartió la capacitación, asistencia técnica y el acompañamiento en 2017. Al respecto, la entidad, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que elaboró un módulo de capacitación y asistencia técnica en el Sistema de Información de Proyectos Productivos (SIPP), el cual, a partir de 2019, contará con información por tema específico, de acuerdo con el diagnóstico de necesidades.

Respecto del indicador “Porcentaje de avance de programas estatales de capacitación”, al cierre de 2017, la entidad registró la implementación del 100.0% (23) de los programas estatales de capacitación programados, que se corresponden al número de delegaciones¹⁴ que la CDI tiene en las entidades federativas.

El presupuesto destinado a la capacitación, asistencia técnica y acompañamiento representó el 1.4% (12,035.0 miles de pesos) del presupuesto ejercido en el programa de 844,469.6 miles de pesos, porcentaje por debajo del 5.0% establecido en las reglas de operación; sin embargo, no fue posible determinar el destino de los apoyos, ya que en la información proporcionada no se especifica si se utilizaron para maximizar el aprovechamiento de los recursos otorgados; para la resolución de problemas normativos, organizativos, técnicos, operativos, administrativos y de comercialización del proyecto, o para la formación o fortalecimiento de capacidades y habilidades de desarrollo empresarial de los beneficiarios. Tampoco fue posible verificar cuántos se correspondieron con apoyos de capacitación, cuántos para asistencia

^{14/} La CDI opera en 23 delegaciones: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán, las cuales agrupan a 26 entidades federativas: Baja California-Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro-Guanajuato, Quintana Roo, San Luis Potosí-Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

técnica y cuántos para acompañamiento. La CDI tampoco precisó a cuántos proyectos de "Turismo de Naturaleza" les brindó capacitación, asistencia técnica o acompañamiento.

Con la revisión de los "Programas de Trabajo Anuales en materia de capacitación 2017" de las delegaciones estatales, la ASF verificó que el 100.0% (23) de las delegaciones cumplió con los 5 requisitos establecidos en las reglas de operación.

Respecto de la certificación de beneficiarios que recibieron capacitación, asistencia técnica o acompañamiento por parte del PROIN, la CDI no dispuso de indicadores para evaluarla. No obstante, reportó que certificó al 98.3% (2,376 productores), de los 2,417 proyectos productivos apoyados con capacitación, asistencia técnica o acompañamiento en 2017. Al respecto, la ASF verificó los registros de la entidad y corroboró dicha información.

2017-1-47AYB-07-0294-07-002 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas diseñe indicadores para evaluar la certificación de los beneficiarios que recibieron capacitación, asistencia técnica o acompañamiento, mediante el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, a fin de establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr, en términos del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-47AYB-07-0294-07-003 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas acredite los criterios mediante los cuales estableció la meta del indicador "Porcentaje de proyectos apoyados que reciben capacitación y asistencia técnica", incluido en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, e incorpore el cálculo de los proyectos de "Turismo de Naturaleza", a fin de disponer de un parámetro de medición de lo que se pretende lograr con el programa, en términos de los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-47AYB-07-0294-07-004 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas implemente mecanismos para que en los registros que sustentan los resultados del indicador "Porcentaje de proyectos apoyados que reciben capacitación y asistencia técnica", establecido en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, sea posible distinguir las acciones de capacitación, las de asistencia técnica, y las de acompañamiento a los proyectos productivos y turísticos, a fin de que sus sistemas de información se diseñen e instrumenten bajo criterios de utilidad, así como con mecanismos de actualización permanente, en términos del artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de

Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-47AYB-07-0294-07-005 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas implemente mecanismos para disponer de información sobre los apoyos de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, para identificar si estuvieron orientados a maximizar el aprovechamiento de los recursos otorgados; a la resolución de problemas normativos, organizativos, técnicos, operativos, administrativos y de comercialización del proyecto, o a la formación o fortalecimiento de capacidades y habilidades de desarrollo empresarial de los beneficiarios, a fin de disponer de información útil y suficiente que permita la adecuada rendición de cuentas, en términos del artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. *Desarrollo de estrategias de comercialización de los productos elaborados y servicios otorgados por indígenas*

De acuerdo con los resultados del indicador “Porcentaje de grupos y sociedades apoyadas con acciones de promoción comercial”, incluido en la MIR 2017 del PROIN, en 2017, la CDI otorgó apoyos para la promoción comercial a 712 grupos, sociedades o empresas, cifra superior en 69.5 puntos porcentuales a la meta programada de dar apoyos a 420.

Respecto de los apoyos otorgados para las estrategias de carácter comercial, de acuerdo con los registros de la base de datos denominada “6.2”, que incluye el número de apoyos y los montos otorgados, en 2017, la CDI aprobó 678 solicitudes, una por grupo, sociedad o empresa indígena, en tanto que apoyó a 712 grupos, sociedades o empresas para que presentaran sus proyectos en las expos regionales y nacional, 34 apoyos más que los solicitados, sin que acreditara las causas de la diferencia.

Asimismo, la CDI sólo precisó el monto de apoyo otorgado a 322 grupos, sociedades o empresas para proyectos productivos y de turismo de naturaleza, que recibieron en conjunto 1,992.0 miles de pesos; respecto de los otros 390, no se señalaron las causas por las que no se incluyó el monto de apoyo otorgado. Tampoco se precisó el tipo de apoyo que recibieron 87 grupos, sociedades o empresas beneficiados con 507.4 miles de pesos, ni se identificó si los apoyos se aplicaron en difusión, promoción, ferias, exposiciones, comercialización, asesoría para equipamiento, mejorar el empaque, diseñar etiquetas, integrar información o registrar la marca, por lo que no fue posible constatar que se cumplió con los montos establecidos en las reglas de operación del programa.

La CDI, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó la elaboración del módulo “Comercialización” en el Sistema de Proyectos Productivos (SIPP), mediante el cual se identificará y desglosará, a partir de 2019, el detalle de la información de los apoyos para estrategias de comercialización, con lo que se solventa lo observado.

2017-1-47AYB-07-0294-07-006 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas implemente mecanismos de control para verificar la congruencia entre el número de solicitudes aprobadas y las apoyadas, para las estrategias de carácter comercial, a fin de disponer de información que permita la adecuada rendición de cuentas, en términos de lo que establezcan las reglas de operación del programa y el artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Entrega de los paquetes de productos básicos

En la MIR 2017 del programa presupuestario S249 “Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena”, la CDI no incluyó indicadores ni metas para evaluar la entrega de paquetes de productos básicos a la población indígena.

De acuerdo con la CDI, la entrega de los paquetes de productos básicos surgió a partir de la contingencia derivada por los fenómenos meteorológicos ‘Manuel’ e ‘Ingrid’ en septiembre de 2013, razón por la cual previó la entrega de un apoyo alimentario, no establecido en las reglas de operación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena de ese año, y debido a que ha persistido una demanda social, el apoyo continuó. En 2017, se incorporó en las reglas de operación del programa como un apoyo complementario. Al respecto, la ASF considera que el apoyo de entrega de los paquetes de productos básicos, que buscan mejorar la seguridad alimentaria de la población indígena, no se corresponde con el problema en el que pretende incidir el programa, definido como “Productores indígenas que habitan en localidades de 90.0% o más de población indígena con proyectos productivos con baja sostenibilidad”.

En 2017, para la entrega de paquetes de productos básicos a las familias indígenas, la CDI firmó dos convenios de colaboración con DICONSA, cuyo objeto fue entregar a la comisión cuatro productos (maíz, frijol, arroz y sal) para el “apoyo alimentario a las familias indígenas con carencia o riesgo alimentario en los Estados de Chiapas y Guerrero”, por 34,882.2 miles de pesos. Al respecto, la CDI no acreditó las causas por las que no se entregó el apoyo en Oaxaca, como se estableció en las reglas de operación.

En 2017, de acuerdo con los registros de la CDI, se entregaron 32,110 paquetes de productos básicos a 16,110 familias indígenas beneficiarias: 32,000 en Guerrero y 110 en Chiapas, distribuidas en 400 localidades de alta y muy alta marginación.

La información proporcionada por la CDI no permitió identificar cómo, con la entrega de los apoyos de paquetes de productos básicos, contribuye en la seguridad alimentaria de las familias indígenas, tampoco dispuso de los criterios para definir el padrón de familias beneficiarias de dichos apoyos.

La CDI, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó la elaboración de un diagnóstico marco del programa, que contiene: la identificación y descripción del problema; la cuantificación de la población que presenta dicho problema, y la localización geográfica, el cual se incluirá en los procesos de alineación del nuevo plan

nacional de desarrollo, con las reglas de operación del programa y en la Matriz de Indicadores para Resultados. Asimismo, acreditó las gestiones efectuadas, a fin de eliminar del programa la entrega de paquetes de productos básicos, con lo que se solventa lo observado.

9. Seguimiento y evaluación de los proyectos productivos y turísticos

De acuerdo con los resultados del indicador “Porcentaje de proyectos productivos apoyados que recibieron seguimiento”, incluido en la MIR 2017 del PROIN, al cierre de ese año, al 7.4% (294) de los 3,976 proyectos productivos apoyados se les dio seguimiento, por lo que se cumplió la meta, en 102.8%, de supervisar al 7.2% de los proyectos programado. Las cifras reportadas en el PASH no se sustentan en la base de datos de la entidad.

En la MIR 2017 del programa no se establecieron indicadores, ni metas para evaluar el seguimiento de los proyectos de “Turismo de Naturaleza” apoyados.

Respecto del seguimiento físico, la CDI seleccionó 294 proyectos productivos,^{15/} para realizar visitas de supervisión y aplicar la “Encuesta para el seguimiento y monitoreo a los Proyectos Productivos y de Turismo de Naturaleza en Comunidades Indígenas apoyados por el Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena”. Al respecto, la entidad acreditó una visita y levantó una encuesta a cada proyecto productivo seleccionado; sin embargo, la información obtenida no está sistematizada.

Respecto del seguimiento de los proyectos de “Turismo de Naturaleza”, estableció, mediante una muestra, que se visitarían 128 sitios turísticos, a los cuales se les aplicó la “Encuesta para el seguimiento y monitoreo a los Proyectos Productivos y de Turismo de Naturaleza en Comunidades Indígenas apoyados por el Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena”. Al respecto, la entidad acreditó una visita y levantó una encuesta a cada proyecto de “Turismo de Naturaleza” seleccionado; sin embargo, la información obtenida no está sistematizada.

Asimismo, la CDI, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó el desarrollo del módulo “Seguimiento” en el Sistema de Proyectos Productivos (SIPP), que le permitirá disponer, a partir de 2019, de información sistematizada del número total de visitas de supervisión efectuadas y de los resultados de las encuestas de seguimiento de los proyectos productivos y turísticos aplicadas.

Asimismo, la CDI contrató en 2017 a 704 promotores sociales voluntarios para el acompañamiento y seguimiento en campo, en materia técnica, administrativa y organizativa, a los grupos, sociedades o empresas indígenas apoyadas. La ASF verificó que se registraron 4,528 proyectos supervisados por los promotores, cifra que no se corresponde con los 294 proyectos productivos y 128 proyectos turísticos programados, sin que se explicaran las causas.

^{15/} Los 294 proyectos productivos se seleccionaron con base en una muestra de un universo de 3,976 proyectos productivos, con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error de 5.0% y una probabilidad de incumplimiento de 50.0%.

2017-1-47AYB-07-0294-07-007 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas implemente mecanismos para que las cifras del indicador "Porcentaje de proyectos productivos apoyados que recibieron seguimiento", establecido en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, que se reporten en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estén sustentadas en sus registros, a fin de disponer de información útil y suficiente que permita la adecuada rendición de cuentas, en términos del artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-47AYB-07-0294-07-008 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas establezca indicadores y metas para evaluar el seguimiento a los proyectos turísticos apoyados por el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, a fin de contar con un parámetro de medición de lo que pretende lograr con el programa, en términos del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-47AYB-07-0294-07-009 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas establezca mecanismos de control para el registro de las visitas que realizan los promotores sociales voluntarios que apoyan en el seguimiento de los proyectos productivos y turísticos del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, a fin de promover la adecuada rendición de cuentas sobre las visitas físicas a los proyectos productivos apoyados, en los términos que establezcan las reglas de operación, y el artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. Cobertura de atención del PROIN

En la MIR 2017 del programa presupuestario S249 "Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena" no se establecieron indicadores ni metas para medir la cobertura del programa, con base en la cuantificación del número total de beneficiarios, o de las localidades atendidas en 2017. No obstante, la CDI, acreditó que en la MIR 2018 incorporó el indicador "Porcentaje de población indígena integrante de grupos y sociedades que habitan en localidades con 40.0% o más de población indígena que fue beneficiada con proyectos productivos del programa", el cual mide el porcentaje de la población que fue apoyada, respecto del número total de población indígena.

Mediante el PROIN, la CDI atendió al 7.4% (2,523) de las 34,263 localidades con población indígena mayor o igual a 40.0%. Asimismo, apoyó a 3,976 proyectos en 3,005 localidades, el 1.6% de las existentes, de las cuales el 97.4% (2,927 localidades) correspondió a localidades

indígenas y el 2.6% (78 localidades), a no indígenas. Al respecto, no fue posible verificar cuántos proyectos productivos apoyados correspondieron a localidades indígenas y no indígenas. La entidad acreditó la autorización del otorgamiento de los apoyos del PROIN en 78 localidades fuera de la cobertura, conforme lo establecido en las reglas de operación del programa.

De las 3,005 localidades apoyadas, el 89.9% (2,701 localidades) correspondió a localidades de grado de marginación muy alto y alto; el 6.6% (198 localidades), a medio, bajo y muy bajo, y en el 3.5% (106 localidades), no se registró grado de marginación, debido a las dificultades geográficas para acceder a ellas, además de principios de confidencialidad y reserva señalados en la Ley del Sistema de Información Estadística y Geográfica.

En 2017, la CDI atendió al 0.6% (30,030 indígenas) de la población potencial del PROIN (4,801,347 indígenas) y el 62.2% (30,030 indígenas) de la población objetivo (48,288 indígenas).

2017-1-47AYB-07-0294-07-010 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas implemente mecanismos para que en sus bases de datos se identifique a qué tipo de localidad (indígena o no indígena) pertenecen los proyectos apoyados, a fin de disponer de información útil y suficiente que permita la adecuada rendición de cuentas, en los términos que establezcan las reglas de operación del programa, y el artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

11. *Sostenibilidad y consolidación de proyectos productivos y turísticos*

En las reglas de operación del PROIN se definió que la sostenibilidad de un proyecto productivo o turístico se refiere a “las actividades económicas que se desarrollan de manera responsable y que generen ingresos para que se sostengan en el tiempo sin la intervención de externos”, y la consolidación como “aquellos proyectos que durante un periodo de tiempo definido, alcanzaron un grado de madurez de las actividades económicas que desarrollan los grupos, sociedades o empresas que han sido apoyados por el Programa, en términos de generación de ingresos monetarios y no monetarios, que haya permanecido al menos 3 años operando, contribuyendo con lo anterior a una mayor participación y una creciente inserción en el mercado local, regional, estatal, nacional o internacional”.

Para evaluar en qué medida, mediante el PROIN, la CDI impulsó la sostenibilidad y consolidación de proyectos productivos y turísticos apoyados, en la MIR 2017 estableció el indicador “Porcentaje de proyectos productivos apoyados que mantienen su operación al menos tres años”, en el cual se reportó que el 47.3% (2,530 proyectos) de los 5,345 proyectos productivos y turísticos apoyados desde 2014 continuó en operación, por lo que la meta programada de que el 20.0% continuara operando se cumplió en 236.5%. La causa del mayor cumplimiento fue que, a diferencia de ejercicios anteriores, el PROIN estableció un enfoque orientado a la consolidación de proyectos, en vez de apoyar a proyectos nuevos, y en 2017, el objetivo del programa se modificó para ampliar o diversificar la producción, así como para

fortalecer su infraestructura productiva, a fin de que éstos sean efectivamente una fuente de ingresos para los beneficiarios y sus familias.

Al respecto, la ASF considera que aun cuando en el indicador se identifican los proyectos apoyados que continuaron operando durante tres años, la CDI no dispuso de información, ni estableció criterios para valorar el grado de madurez de las actividades económicas que desarrollaron los grupos, sociedades o empresas que fueron apoyados por el programa, en términos de generación de ingresos, y la contribución a una mayor participación y una creciente inserción en el mercado local, regional, estatal, nacional o internacional.

Asimismo, aun cuando el 43.7% de los proyectos productivos y turísticos apoyados desde 2014 continuó en operación, no fue posible verificar si esto fue resultado de la generación de ingresos para que los proyectos se sostengan en el tiempo sin la intervención de externos.

2017-1-47AYB-07-0294-07-011 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas defina criterios y establezca mecanismos para disponer de información que le permita valorar el grado de madurez de las actividades económicas que desarrollaron los grupos, sociedades o empresas que fueron apoyados por el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, en términos de generación de ingresos, y la contribución a una mayor participación y una creciente inserción en el mercado local, regional, estatal, nacional o internacional, a fin de disponer de información confiable, oportuna y suficiente que permita la adecuada rendición de cuentas sobre el cumplimiento del objetivo general del programa y evaluar el impulso de la consolidación de proyectos productivos y turísticos de la población indígena, en los términos que establezcan las reglas de operación del programa, y el artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-47AYB-07-0294-07-012 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas defina criterios y establezca mecanismos para disponer de información que le permita verificar que los proyectos apoyados se sostuvieron en el tiempo sin la intervención de externos, a fin de disponer de información confiable, oportuna y suficiente que permita la adecuada rendición de cuentas sobre el avance en la atención del problema público, respecto de la sostenibilidad de los proyectos, en los términos que establezcan las reglas de operación del programa, y el artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

12. Mejora de los ingresos de los indígenas apoyados por el PROIN

Para evaluar la mejora de los ingresos de los indígenas beneficiados por el PROIN, la CDI estableció en la MIR 2017 del PROIN el indicador “Porcentaje de población indígena con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo”; sin embargo, no dispuso de los resultados,

debido a que la frecuencia de medición del indicador es trienal, y se programó para ser informado en 2018.

Asimismo, la entidad acreditó que dispone de la “Encuesta para el seguimiento y monitoreo a los Proyectos Productivos y de Turismo de Naturaleza en Comunidades Indígenas apoyados por el Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROIN)”, en la que se registran reactivos que hacen referencia al volumen de producción, las ventas generadas y los ingresos de los beneficiarios, respecto de los proyectos productivos o turísticos; sin embargo, dicha información no es sistematizada, por lo que no permite verificar la contribución de los apoyos del PROIN en la mejora de sus ingresos monetarios y no monetarios de la población indígena beneficiada.

2017-1-47AYB-07-0294-07-013 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas implemente mecanismos de control para disponer de información sistematizada de los ingresos monetarios y no monetarios de los indígenas beneficiarios del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, y que defina qué son los ingresos no monetarios, a fin de rendir cuentas sobre el cumplimiento del objetivo general del programa, en términos del artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y de lo que establezcan las reglas de operación del programa, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

13. *Ejercicio de los recursos del PROIN*

El presupuesto ejercido en 2017 en el programa S249 “Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena” fue de 844,469.6 miles de pesos, monto igual al presupuesto modificado, y superior en 9.4% (72,260.4 miles de pesos) al presupuesto original de 772,209.2 miles de pesos, debido a las ampliaciones por el convenio de colaboración suscrito con la Secretaría de Turismo para apoyar proyectos y procesos de consolidación de servicios turísticos; el proyecto de rehabilitación de hornos en Oaxaca; el pago de pasivo circulante a DICONSA, y para fortalecer las acciones en materia alimentaria en Guerrero.

La CDI ejerció 22,937.6 miles de pesos en gasto de operación del PROIN, lo que representó el 2.97% de los 772,209.2 miles de pesos del presupuesto original asignado al programa, porcentaje inferior en 1.75% a la proporción máxima del 4.72% señalada en las reglas de operación del PROIN para 2017.

En el periodo 2014-2017, el presupuesto ejercido en el PROIN disminuyó en 14.7%, al pasar de 1,359,178.1 miles de pesos a 844,469.6 miles de pesos. Asimismo, presentó un decremento del 46.7% del presupuesto ejercido en 2017, respecto de 2016, que repercutió en el cumplimiento de los objetivos del programa.

14. *Efectividad del gasto público asignado al PROIN*

En 2017, la CDI ejerció un presupuesto de 844,469.6 miles de pesos en el PROIN. Con el propósito de determinar el costo-efectividad del programa, la ASF estableció cuatro variables que dan cuenta del cumplimiento del objetivo del PROIN y que permiten medir su efectividad

o beneficio: 1) fuentes de empleo generadas; 2) mujeres y hombres indígenas mayores de edad que accedieron a un empleo; 3) mejoramiento del ingreso de los beneficiarios, y 4) asociaciones o grupos de personas indígenas apoyadas por el PROIN que han logrado consolidar sus proyectos productivos o turísticos.

Para 2017, la CDI careció de información sistematizada para cuantificar el número de fuentes de empleo, y de mujeres y hombres indígenas mayores de edad que accedieron a un empleo como resultado de los apoyos, así como del mejoramiento del ingreso de los indígenas beneficiarios del PROIN y que han logrado consolidar sus proyectos productivos o turísticos.

2017-1-47AYB-07-0294-07-014 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas implemente medidas para disponer de información del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena sobre el número de fuentes de empleo generadas; de mujeres y hombres indígenas mayores de edad que accedieron a un empleo; del mejoramiento del ingreso de los beneficiarios, y de las asociaciones o grupos de personas indígenas apoyadas que han logrado consolidar sus proyectos productivos o turísticos, a fin de determinar el costo-efectividad de la intervención gubernamental, en términos de los artículos 45, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

15. *Sistema de Evaluación del Desempeño del PROIN*

La CDI elaboró la MIR 2017 del programa presupuestario S249 “Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena” y registró los objetivos de los niveles de fin, propósito, componente y actividad en el PASH.

La MIR de 2017 se alineó con los objetivos “transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente”, del PND 2013-2018, y “mejorar el ingreso monetario y no monetario de la población indígena a través del impulso a proyectos productivos”, del PEPI 2014-2018.

Con el análisis de la lógica vertical de la MIR, se concluyó que no permitió verificar la relación causa-efecto de sus diferentes niveles de objetivos, ya que aun cuando en el objetivo de nivel propósito se estableció el resultado directo a ser logrado, y los objetivos de componente señalaron con claridad los servicios y productos que se requieren para los proyectos productivos, en los objetivos de nivel actividad las acciones no fueron suficientes para producir los bienes o servicios entregados por el programa S249, en cuanto a la capacitación, asistencia técnica, acompañamiento y promoción comercial. Además, en los niveles de fin, propósito, componente y actividad no se precisa cómo, con qué medios, ni qué acciones se deben implantar para contribuir con la seguridad alimentaria de la población indígena, mediante la entrega de paquetes de productos básicos, como se definió en el objetivo general y en un objetivo específico de las reglas de operación del PROIN.

La lógica horizontal no fue adecuada, ya que en ninguno de los cuatro niveles de la MIR del programa se establecieron objetivos para evaluar la contribución del PROIN con la seguridad alimentaria de los beneficiarios. Asimismo, el diseño de los indicadores no fue pertinente para

evaluar si los objetivos contribuyeron a solucionar el problema, relativo a la baja sostenibilidad que caracteriza a los proyectos productivos de los productores que habitan en localidades de 40.0% o más de población indígena.

Los dos indicadores de fin “Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo” y “Porcentaje de población indígena con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo” no son útiles para medir la mejora del ingreso monetario de la población indígena; asimismo, el indicador de nivel de propósito no permitió evaluar el resultado directo atribuible al programa en la población indígena, ya que no fue posible valorar si los proyectos apoyados lograron su consolidación, ni se estableció un indicador para evaluar la cobertura del programa.^{16/}

Los seis indicadores de componente de la MIR 2017 del PROIN se consideran adecuados; sin embargo, no fueron suficientes, ya que no se diseñaron indicadores para valorar la capacitación y asistencia técnica proporcionada a los grupos y sociedades apoyados, ni para evaluar la contribución del programa en la seguridad alimentaria de la población indígena beneficiaria.

Los cinco indicadores de actividad se consideran adecuados; no obstante, no se establecieron indicadores para evaluar la contribución del programa en la seguridad alimentaria de la población indígena beneficiaria.

De los 14 indicadores establecidos en la MIR 2017, la CDI reportó los resultados de 12, de acuerdo con su frecuencia de medición, en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2017. El avance al periodo, respecto de la meta modificada, fue de entre 99.6% y 236.7%. Los indicadores “Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo” y “Porcentaje de población indígena con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo” no se reportaron, ya que su frecuencia de medición es bienal y trienal, respectivamente.

2017-1-47AYB-07-0294-07-015 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas implemente estrategias, a fin de que exista relación causa-efecto de los niveles de objetivos de la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S249 "Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena", en términos de los artículos 2, fracción LI; 27, párrafo segundo, y 111, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del apartado IV.2.2., de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-47AYB-07-0294-07-016 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas establezca indicadores para evaluar el cumplimiento del objetivo general del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, en términos de "mejorar los ingresos monetarios de la población indígena", y el objetivo específico de "contribuir en la seguridad alimentaria de las familias indígenas", y su incidencia en la solución del problema

^{16/} La recomendación se incorporó en el resultado 10 “Cobertura de atención del PROIN”.

de la baja sostenibilidad de los proyectos productivos de los productores que habitan en localidades de 40.0% o más de población indígena, que justifica su existencia, a fin de contar con parámetros de medición adecuados para evaluar los resultados del programa, en términos de los artículos 2, fracción I; 27, párrafo segundo, y 111, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del apartado IV.2.2., de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

La acción vinculada a este resultado se presenta en el resultado con su respectiva acción que se enlista a continuación:

Resultado 10 - Acción 2017-1-47AYB-07-0294-07-010

16. Evaluación del Sistema de Control Interno de la CDI

La CDI acreditó 23 (95.8%) de los 24 elementos establecidos en los cinco componentes de control interno, por lo que, en términos generales, su Sistema de Control Interno ofrece una base razonable para el logro de los objetivos y metas institucionales.

En la norma primera “Ambiente de Control”, la CDI mostró evidencia de los siete elementos del ambiente de control, por lo que se verificaron sus acciones encaminadas a garantizar un entorno y clima organizacional de respeto e integridad, con actitud de compromiso y congruente con los valores éticos del servicio público, así como prevenir irregularidades administrativas y actos contrarios a la integridad.

En la norma segunda “Administración de Riesgos”, la CDI dispuso de la Matriz de Administración de Riesgos Institucionales; del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos, y del Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, por lo que se verificaron sus acciones orientadas al manejo del riesgo para el cumplimiento de sus objetivos y metas. Además, contó con una Contraloría Social y comités de contraloría social, para que verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos asignados a sus programas.

En cuanto a la norma tercera “Actividades de Control Interno”, la comisión mostró evidencia de los tres elementos de control, por lo que se verificaron sus acciones encaminadas a establecer y actualizar las políticas, procedimientos, mecanismos y acciones necesarias para administrar los riesgos, así como lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales.

En la norma cuarta “Información y Comunicación”, la entidad contó con el Sistema de Proyectos Productivos (SIPP); sin embargo, éste no permite que la unidad operativa del PROIN tenga información sistematizada, y de los ingresos que percibían los grupos de indígenas antes de iniciar los proyectos productivos apoyados, a fin de evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa.^{12/}

Por lo que corresponde a la norma quinta “Supervisión y Mejora Continua”, se verificó que la CDI dispone de elementos encaminados a la supervisión permanente y mejora continua, a fin de mantener y elevar su eficiencia y eficacia.

^{12/} La recomendación corresponde al resultado núm. 12 “Mejora de los ingresos de los indígenas apoyados por el PROIN”.

La acción vinculada a este resultado se presenta en el resultado con su respectiva acción que se enlista a continuación:

Resultado 12 - Acción 2017-1-47AYB-07-0294-07-013

17. Rendición de cuentas del PROIN

En la Cuenta Pública 2017 se incluyó información relacionada con los indicadores de la MIR de ese año del programa presupuestario S249 "Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena", la cual no permite evaluar en qué medida la CDI cumple el objetivo general del PROIN de "impulsar la consolidación de proyectos productivos y turísticos, así como de acciones de seguridad alimentaria para la población indígena organizada en grupos, sociedades o empresas; que habita en localidades con 40.0% y más de población indígena, para mejorar sus ingresos monetarios y/o no monetarios y crear condiciones de igualdad entre las mujeres y los hombres", ya que no permite verificar la contribución del programa en la seguridad alimentaria de las familias indígenas, si bien la entidad informó cuántos proyectos se mantuvieron en operación después de tres años de recibir apoyos del programa, no generó información sobre el número de proyectos productivos y turísticos apoyados que se consideraron como consolidados como resultado de los subsidios entregados; de la mejora de los ingresos monetarios y no monetarios de la población indígena beneficiaria, y de la creación de condiciones de igualdad entre las mujeres y los hombres.

2017-1-47AYB-07-0294-07-017 Recomendación

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas implemente mecanismos que le permitan obtener información para reportar en la Cuenta Pública sobre los resultados del objetivo general del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena de "impulsar la consolidación de proyectos productivos y turísticos, así como de acciones de seguridad alimentaria para la población indígena organizada en grupos, sociedades o empresas; que habita en localidades con 40.0% y más de población indígena, para mejorar sus ingresos monetarios y/o no monetarios y crear condiciones de igualdad entre las mujeres y los hombres", a fin de orientar su operación a una gestión por resultados, en términos de los artículos 1, párrafo segundo; 24, fracción I; 45, primer párrafo, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

18. Avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La CDI alineó el PROIN con los ODS 1, 2, 10 y 12, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los cuales fueron congruentes con las intervenciones del programa, en cuanto a su propósito de incidir en la erradicación de la pobreza; promover el crecimiento económico, y mejorar los ingresos de la población.

Respecto del ODS 12, la CDI, mediante el PROIN, contó con el indicador "Porcentaje de grupos o sociedades que recibieron recursos con la vertiente Turismo de Naturaleza", que busca garantizar el desarrollo, consumo y producción a favor del turismo sostenible. Para los ODS 1

y 10, la entidad los alineó con el indicador “Porcentaje de población indígena con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo”; no obstante, no dispuso de mecanismos ni de información sistematizada que permita medir la contribución del programa en la mejora de los ingresos de los indígenas.^{18/} Asimismo, no contó con indicadores ni mecanismos para evaluar su contribución en la seguridad alimentaria de la población indígena, por lo que no fue posible contar con información para evaluar el ODS 2, respecto del logro de la seguridad alimentaria.

La CDI, aun cuando identificó los indicadores del PROIN con los que evaluaría su contribución a los ODS, no contó con información para evaluarlos, ni con una estructura o un mecanismo para discutir y tratar las cuestiones relacionadas con la Agenda 2030; tampoco tiene iniciativas relacionadas con los ODS, ni acreditó la coordinación con otras instituciones gubernamentales que contribuyan a alcanzar las metas de los ODS.

2017-1-47AYB-07-0294-07-018 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas implemente mecanismos, a fin de diseñar, ejecutar, evaluar y dar seguimiento a las estrategias, políticas y programas para el cumplimiento de la Agenda 2030, en términos de los artículos 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; primero y segundo, fracciones I, VII y VIII, del Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; la Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas; la meta V "México con Responsabilidad Global" del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y segundo, 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

La acción vinculada a este resultado se presenta en el resultado con su respectiva acción que se enlista a continuación:

Resultado 12 - Acción 2017-1-47AYB-07-0294-07-013

Consecuencias Sociales

En 2017, mediante el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, la CDI proporcionó subsidios para 3,976 proyectos, en beneficio de 30,030 mujeres y hombres indígenas integrantes de un grupo de trabajo, sociedad o empresa, cifra que representó una cobertura del 62.2%, respecto de los 48,288 indígenas que conformaron la población objetivo, y el 0.6% (30,030 indígenas) de los 4,801,347 indígenas de todo el país que integraron la población potencial, ubicados en 3,005 localidades, el 1.6% de las existentes, de las cuales el 97.4% (2,927 localidades) correspondió a localidades indígenas, y el 2.6% (78 localidades), a no indígenas. De las localidades indígenas y no indígenas, el 89.9% (2,701 localidades) correspondió a localidades de grado de marginación muy alto y alto; el

^{18/} La recomendación correspondiente se encuentra en el resultado núm. 13 “Mejora de los ingresos de los indígenas apoyados por el PROIN”.

6.6% (198 localidades), a medio, bajo y muy bajo, y en el 3.5% (106 localidades) no se registró el grado de marginación, debido a las dificultades geográficas para acceder a ellas, o a principios de confidencialidad y reserva señalados en la Ley del Sistema de Información Estadística y Geográfica.

La CDI no dispuso de información para evaluar la incidencia del programa en la sostenibilidad de los proyectos apoyados y su consolidación, así como su contribución en la mejora de los ingresos de la población indígena beneficiada.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 13 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 12 restantes generaron: 18 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 16 de octubre de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el “Diagnóstico del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena 2014”, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) reconoció que los productores indígenas que habitan en localidades de 40.0% o más de población indígena cuentan con proyectos productivos con baja sostenibilidad; las causas reconocidas de este fenómeno problemático son: 1) ausencia de capacitación técnica, empresarial y estratégica para cada proyecto; 2) insuficiente promoción comercial de los productos de la población indígena; 3) inadecuada asistencia técnica, y 4) falta de inicio de operación de los proyectos productivos aprobados.

Para incidir en este problema, en 2017, la CDI ejerció 844,469.6 miles de pesos en el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena (PROIN), monto igual al presupuesto modificado y superior en 9.4% (72,260.4 miles) al original de 772,209.2 miles de pesos, con el objetivo general de “impulsar la consolidación de proyectos productivos y turísticos, así como de acciones de seguridad alimentaria para la población indígena organizada en grupos, sociedades o empresas; que habita en localidades con 40.0% y más de población indígena, para mejorar sus ingresos monetarios y/o no monetarios y crear condiciones de igualdad entre las mujeres y los hombres”, para lo cual fue responsable de: diseñar el programa; recibir, dictaminar y aprobar las solicitudes de apoyo presentadas; entregar subsidios para el desarrollo de proyectos productivos y turísticos en tres modalidades: “Mujer Indígena”, “Proyectos Productivos Comunitarios”, y “Turismo de Naturaleza”; otorgar apoyos complementarios para el desarrollo de dichos proyectos, consistentes en capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a proyectos y productores; desarrollar estrategias de comercialización; entregar paquetes de productos

básicos para contribuir en la seguridad alimentaria de las familias indígenas, y dar seguimiento y evaluar los proyectos productivos y turísticos beneficiados.

Los resultados de la fiscalización mostraron deficiencias en el diseño del PROIN de 2017: falta de congruencia entre el problema en el que pretendió incidir, concebido como un fenómeno problemático que le ocurre a aquellos proyectos en operación, relacionado con su baja sostenibilidad, y el objetivo general del programa, de apoyar el desarrollo de proyectos productivos de la población indígena, desde su surgimiento, a fin de crear condiciones de igualdad entre las mujeres y los hombres, y mejorar sus ingresos; inconsistencias en la definición de su población objetivo, ya que en la MIR 2017 se precisó como "población integrante de grupos y sociedades que habita en localidades con 40.0% o más de población indígena", en las reglas de operación del programa, como "mujeres y hombres indígenas mayores de edad", y en el árbol del problema, como "productores indígenas que habitan en localidades de 40.0% o más de población indígena"; carencia de criterios para identificar y evaluar si los proyectos apoyados por el PROIN se consolidaron; falta de mecanismos para comprobar si con los apoyos del programa se mejoraron los ingresos de la población indígena beneficiada, e indefinición del vínculo entre la contribución del PROIN en la seguridad alimentaria, y la producción y la productividad indígena.

Respecto de la recepción, dictaminación y aprobación de los proyectos, en 2017, la CDI recibió 6,347 solicitudes de apoyos a "Proyectos productivos", "Mujer Indígena" y "Turismo de Naturaleza", de las cuales el 37.4% (2,371 solicitudes) fue rechazado, y el 62.6% (3,976 solicitudes), se aprobó. De las aprobadas, se apoyó el 100.0% (3,976 solicitudes).

En cuanto a la entrega de subsidios a proyectos productivos y turísticos, en 2017, la CDI aprobó 3,976 proyectos, en tres tipos de apoyos, en beneficio de 30,030 indígenas, el 62.2% de los 48,288 que conformaron la población objetivo. En el tipo de apoyo de "Mujer Indígena", se entregaron 250,212.8 miles de pesos para 2,139 proyectos productivos, monto superior al 30.0% establecido como mínimo en las reglas de operación del programa; en "Proyectos Productivos Comunitarios", 271,533.4 miles de pesos para 1,789 proyectos productivos, y en "Turismo de Naturaleza", se otorgaron 22,000.0 miles de pesos para 48 proyectos turísticos. Asimismo, la CDI careció de mecanismos de control para asegurarse de que entregó subsidios a los proyectos productivos y turísticos que cumplieron con los requisitos establecidos en las reglas de operación del programa para obtener los apoyos.

Por lo que corresponde a los apoyos complementarios, consistentes en capacitación, asistencia técnica y acompañamiento, se otorgaron 12,035.0 miles de pesos para 2,147 proyectos, el 54.7% de los 3,976 que recibieron subsidios para el desarrollo de proyectos productivos y turísticos, en 2017, en beneficio de 14,888 personas; no obstante, no se logró identificar cuántos correspondieron a la capacitación, cuántos a la asistencia técnica y cuántos al acompañamiento. Tampoco fue posible determinar el destino de los apoyos, ya que no se especificó si se utilizaron para maximizar el aprovechamiento de los recursos otorgados; para la resolución de problemas normativos, organizativos, técnicos, operativos, administrativos y de comercialización del proyecto, o para la formación o fortalecimiento de capacidades y habilidades de desarrollo empresarial de los beneficiarios, a fin de evaluar los bienes y servicios de calidad producidos.

Respecto del desarrollo de estrategias de comercialización, la CDI otorgó apoyos a 712 grupos, sociedades o empresas, 34 más que las 678 solicitudes aprobadas, sin que acreditara las causas de la diferencia; además, sólo se precisó en sus registros los montos de los apoyos a 322 grupos, que recibieron en conjunto 1,992.0 miles de pesos; respecto de los otros 390 grupos, sociedades o empresas, no se señalaron las causas por las que no se incluyó el monto otorgado en su base de datos. Tampoco se identificó si los apoyos otorgados se aplicaron en difusión, promoción, ferias, exposiciones, comercialización, asesoría para equipamiento, mejorar el empaque, diseñar etiquetas, integrar información o registrar la marca, a fin de consolidar la presencia de los productos en el mercado.

En cuanto a la entrega de productos básicos, la CDI otorgó 32,110 paquetes, que incluían maíz, frijol, arroz y sal, en beneficio de 16,110 familias indígenas con carencia o riesgo alimentario: 16,000, en Guerrero y 110, en Chiapas. No obstante, la comisión no justificó las causas por las que no se entregó el apoyo en Oaxaca, como se estableció en las reglas de operación. Asimismo, la información proporcionada por la CDI no permitió identificar cómo con la entrega de los paquetes de productos básicos contribuyó en la seguridad alimentaria de las familias indígenas apoyadas.

Respecto del seguimiento y evaluación, la CDI seleccionó, mediante una muestra, 294 proyectos productivos y 128 proyectos turísticos para realizar visitas de supervisión y aplicar la encuesta de seguimiento y monitoreo, y acreditó que realizó una visita por proyecto y que aplicó 422 encuestas; sin embargo, no sistematizó la información obtenida.

En cuanto a la sostenibilidad y consolidación de proyectos productivos y turísticos, la CDI no dispuso de información, ni estableció criterios para valorar el grado de madurez de las actividades económicas que desarrollaron los grupos, sociedades o empresas que fueron apoyados por el programa, en términos de generación de ingresos, y la contribución a una mayor participación y una creciente inserción en el mercado local, regional, estatal, nacional o internacional.

Respecto de la mejora de los ingresos, la entidad no dispuso de información sistematizada, respecto de las percepciones de los grupos de indígenas antes de iniciar los proyectos productivos apoyados, a fin de verificar la contribución de los apoyos del PROIN en la mejora de sus ingresos.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, las deficiencias en el diseño del PROIN de 2017 y la falta de información limitaron evaluar en qué medida se consolidaron los proyectos productivos y turísticos apoyados por la CDI, y su contribución en la mejora de los ingresos de la población indígena, lo que evidencia riesgos de opacidad en la aplicación de los recursos públicos que fueron autorizados al programa.

Las recomendaciones de la ASF se orientan principalmente a que la CDI establezca las características que deben cumplir los proyectos para considerarse consolidados; disponga de información para evaluar los resultados del PROIN en la consolidación de los proyectos productivos y turísticos, y su efecto en la mejora de los ingresos de la población indígena y, respecto de la entrega de paquetes de productos básicos, mida su contribución en la seguridad alimentaria de la población indígena o valore modificar el diseño del programa, ya que no existe una clara vinculación entre la seguridad alimentaria y el desarrollo de proyectos productivos e incremento de ingresos de los productores indígenas.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. José Joaquín Cano Arroyo

Lic. 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.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar que el diseño normativo-programático del PROIN es consistente con el problema público que pretende resolver.
2. Evaluar que, en 2017, la recepción de solicitudes, dictaminación y aprobación de los proyectos productivos y turísticos presentados por la población indígena organizada en grupos, sociedades o empresas, para obtener el subsidio del programa, se realizó conforme a lo establecido en las reglas de operación.
3. Verificar que la entrega de los subsidios para proyectos productivos del tipo de apoyo "Proyectos Productivos Comunitarios" se realizó, en 2017, de conformidad con las reglas de operación del PROIN, en cuanto a los requisitos y montos autorizados por modalidad y vertiente de apoyo.
4. Verificar que la entrega de los subsidios para proyectos productivos del tipo de apoyo "Mujer Indígena" se realizó de conformidad con las reglas de operación del PROIN, vigentes en 2017, en cuanto a los requisitos y montos autorizados por modalidad y vertiente de apoyo.
5. Verificar que la entrega de los subsidios para proyectos turísticos del tipo de apoyo "Turismo de Naturaleza" se realizó de conformidad con las reglas de operación del PROIN, aplicables en 2017, respecto de los requisitos y montos autorizados por modalidad y vertiente de apoyo.
6. Verificar que la capacitación, asistencia técnica y acompañamiento del PROIN se proporcionó a la población indígena organizada en grupos, sociedades o empresas que operaron proyectos productivos y turísticos en 2017, de conformidad con lo establecido en las reglas de operación del programa, y que la CDI corroboró su efecto.

7. Verificar que el desarrollo de estrategias de comercialización de los productos elaborados y servicios efectuados por indígenas, mediante proyectos productivos y turísticos, se otorgaron con base en lo establecido en las reglas de operación del programa de 2017.
8. Verificar que la entrega de los paquetes de productos básicos del PROIN se realizó de conformidad con lo establecido en las reglas de operación de 2017, y valorar su contribución en la seguridad alimentaria de los indígenas apoyados.
9. Verificar que la CDI dio seguimiento a los proyectos productivos y turísticos apoyados en 2017, para observar su correcta ejecución y los resultados alcanzados.
10. Evaluar la cobertura de atención del PROIN en 2017.
11. Evaluar que, con los apoyos otorgados por la CDI mediante el PROIN, se consolidaron los proyectos productivos y turísticos beneficiados.
12. Evaluar en qué medida el PROIN, mediante el impulso de proyectos productivos y turísticos la población indígena organizada en grupos, sociedades o empresas, mejoró los ingresos de sus beneficiarios en 2017.
13. Verificar el ejercicio de los recursos públicos del programa presupuestario S249 "Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena" en 2017, y que el monto destinado a los gastos de operación se ajustó al porcentaje máximo establecido en las reglas de operación.
14. Evaluar el costo-efectividad de los apoyos otorgados en 2017 a proyectos productivos y turísticos, en la consolidación de proyectos y la mejora del ingreso de los indígenas apoyados.
15. Verificar la lógica horizontal y vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2017 del programa presupuestario S249 "Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena".
16. Evaluar que el sistema de control interno de la CDI garantizó la eficiencia en la operación y el cumplimiento razonable de los objetivos y metas del PROIN, en 2017.
17. Evaluar que la información reportada por la CDI en la Cuenta Pública 2017 permite identificar el cumplimiento del objetivo general del PROIN, y la atención del problema público que justifica su existencia.
18. Verificar la contribución de la CDI, mediante la operación del PROIN en 2017, en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible, referente a "Promover el crecimiento económico sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos".

Áreas Revisadas

Las Coordinaciones generales de Planeación y Evaluación; de Fomento a la Producción y Productividad Indígena, y de Administración y Finanzas, y las delegaciones estatales de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 133.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículos 1 , párrafo segundo; 2, fracción II; 24, fracción I; 27, párrafo segundo; 45, párrafo primero y segundo, y 111, párrafo segundo y tercero.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Artículo 54.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma segunda, Administración de riesgos; norma cuarta, Información y comunicación, párrafos primero y tercero, y norma quinta, Supervisión; las reglas de operación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena; Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, apartado IV.2.2.; Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, artículos primero y segundo, fracciones I, VII y VIII; Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, meta V "México con Responsabilidad Global".

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.