

**Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas**

**Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena**

Auditoría de Desempeño: 2018-1-47AYB-07-0301-2019

***Criterios de Selección***

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

***Objetivo***

Fiscalizar que los resultados de los apoyos otorgados por el INPI para impulsar y consolidar proyectos productivos de la población indígena permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

***Alcance***

El alcance de la auditoría comprendió la revisión de las atribuciones que tiene el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) en materia de adaptación y mitigación del cambio climático; el diseño de las reglas de operación para el otorgamiento de subsidios mediante el Programa presupuestario S249; el diseño del Programa presupuestario; los mecanismos de coordinación con los integrantes de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático y el Sistema Nacional de Cambio Climático; la cobertura del otorgamiento de los subsidios a los beneficiarios y población objetivo para el financiamiento y el mejoramiento de la producción y productividad indígena, y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; el registro, revisión y autorización de las solicitudes de los subsidios; la asignación de recursos de los apoyos complementarios para el desarrollo indígena, acciones de seguimiento y monitoreo en el ejercicio de los recursos asignados y la aplicación de éstos en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; la contribución del Pp S249 al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; el sistema de control interno del INPI, y la rendición de cuentas. El alcance temporal de la revisión comprendió el ejercicio fiscal de 2018.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la planeación, ejecución, evaluación y seguimiento de la política para impulsar y consolidar proyectos productivos de la población indígena, y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

### **Antecedentes**

El tema de cambio climático fue incluido por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, y con base en la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), se elaboró el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012, integrado por objetivos y metas de mitigación y adaptación en la materia, como el instrumento de política transversal del Gobierno Federal para la contribución a la solución del problema del cambio climático.

Para operar la estrategia transversal, en el artículo 3, fracción XXIII, párrafos segundo y tercero, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, estableció que en “Los Anexos (...) 16 (...), comprenden los recursos para la atención de, (...) la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Dichos recursos deberán ser ejercidos de forma tal que permitan su debido seguimiento, evaluación y difusión para conocer su impacto conforme al Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas derivadas del mismo”. En dicho anexo, se estableció la instrumentación de 55 programas presupuestarios para dar atención a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático por un monto de 61,457,819.9 miles de pesos, de los cuales la ASF determinó revisar 22 (40.0%) programas presupuestarios con mayor monto de recursos autorizados en el anexo, a los que se les asignó un presupuesto de 15,515,928.1 (25.2%) miles de pesos. De este monto, al Programa presupuestario (Pp) S249 “Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena”, objeto de esta auditoría, se le autorizaron 55,000.0 miles de pesos, que representaron el 0.09% del total aprobado a la estrategia transversal.

En la estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2018, se precisó que el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) como institución orientadora de las políticas públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, con base en el Plan Nacional y el Programa Especial de los Pueblos indígenas, y con la finalidad de cumplir los objetivos del desarrollo Sostenible de la agenda 2030, impulsará los proyectos productivos para mejorar ingresos monetarios y/o no monetarios; por lo que, en 2018, se le asignaron 814,611.5 miles de pesos para la operación del programa, de los cuales, el 6.7% (55,000.0 miles de pesos), fueron destinados para realizar acciones que contribuyeran a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Asimismo, para la operación del Pp S249, se entregaron 623,428.6 miles de pesos, por concepto de subsidios a cuatro tipos de proyectos productivos, denominados: “Mujer Indígena”, “Proyectos Productivos Comunitarios”, “Turismo de Naturaleza”, y “Apoyos complementarios”, esta última vertiente vinculada con acciones para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático”.

Con la fiscalización del Pp S249, a cargo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, se observaron deficiencias respecto de la planeación, seguimiento, así como en evaluación y determinación de los beneficios obtenidos con la entrega de subsidios de la Política de Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena, factores que originaron que el ente público fiscalizado desconociera la contribución del programa presupuestario a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

**Resultados**

En 2018, existieron deficiencias en el diseño de la articulación del programa presupuestario, si bien se logró identificar una vinculación con los programas especiales y sectoriales, ésta fue únicamente en las actividades sustantivas del programa, relacionadas con el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas mediante el fortalecimiento de sus proyectos productivos para mejorar su ingreso, no así con el enfoque transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, por lo que no fue posible realizar un seguimiento detallado de las acciones de gobierno en el enfoque transversal.

Respecto del diseño del programa, se verificó que en el “Diagnóstico del Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena”, se consideraron apoyos complementarios para el desarrollo indígena, que incluyen la realización de acciones para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, como la protección, recuperación, rescate, mantenimiento y/o manejo sustentable de los ecosistemas y la biodiversidad en las regiones indígenas.

El problema que pretendió atender el programa presupuestario S249 fue el de “la baja sostenibilidad de los proyectos productivos de las y los productores indígenas, entendidos como habitantes de localidades de 40% y más de población indígena”, debido al escaso gasto para el desarrollo económico de la población indígena, la falta de presencia de instituciones de apoyo a las actividades productivas en comunidades indígenas, a que los proyectos productivos de la población indígena no son aprobados para su apoyo, o a que los proyectos productivos aprobados no inician operaciones; sin embargo, no se identificaron las causas ligadas a los efectos del enfoque transversal del cambio climático.

Con el análisis de la MIR del Pp S249, la ASF determinó que es adecuada, debido a que los objetivos de los niveles de actividad, componente, propósito y fin permiten verificar la relación causa-efecto que existe entre ellos, sin embargo, no se identificó una métrica referente a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático vinculados con la estrategia transversal del Anexo 16 del PEF.

En lo que se refiere al análisis del marco jurídico, se verificó que el INPI contó con atribuciones en materia de cambio climático para operar la estrategia transversal, entre las cuales destacan la de coordinar proyectos productivos para la mitigación de los efectos de cambio climático.

En relación con el diseño de las Reglas de Operación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad (PROIN) para el ejercicio 2018, se constató que contaron con criterios para la clasificación y entrega de los recursos asociados al cambio climático, los cuales fueron consistentes con las definiciones de adaptación y mitigación establecidas en el artículo 3 de la Ley General de Cambio Climático.

En cuanto a la coordinación de la política pública del cambio climático, se constató que el INPI suscribió un Convenio de colaboración con uno de los integrantes de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, a fin de subsidiar proyectos productivos de las comunidades indígenas que contribuyeran a la adaptación y mitigación de

los efectos del cambio climático; se verificó que asistió a tres de las cuatro reuniones programadas en la agenda de trabajo del Acuerdo de París del 2018, y que una de sus acciones fue “el establecimiento de la plataforma de las comunidades locales y pueblos indígenas, negociada en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)”, sin que la entidad fiscalizada proporcionara la evidencia de su implementación.

Respecto a la cobertura de la población atendida por el programa, se identificó que la población objetivo fue de 71,311 personas, de las cuales atendieron a 65,019 (91.2%), que se dividieron en cuatro vertientes: “Apoyos complementarios”, que se vinculó con la adaptación y mitigación para los efectos del cambio climático, con 33,104 (el 50.9%) beneficiarios; “Mujer Indígena” con 16,513 (25.4%); la de “Proyectos Productivos Comunitarios” con 12,071 (18.6%), y “Turismo de Naturaleza” con 3,331 (5.1%).

En 2018, el INPI otorgó 470 proyectos productivos a la población indígena “fuera de la cobertura” establecida, el monto de los apoyos otorgados fue por 69,194.5 miles de pesos, lo que representó el 8.6% respecto del presupuesto asignado (809,188.6 miles de pesos), cantidad que no excedió del 20.0% del total asignado al Programa, conforme a las Reglas de Operación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena.

Por lo que se refiere a las solicitudes para el financiamiento de los proyectos productivos, se identificó que el INPI recibió 5,646, de las cuales, autorizó 4,943 (87.5%), por un monto de 623,428.6 miles de pesos, de las que, la vertiente de “Apoyos complementarios” registró 417 (8.5%), “Mujer Indígena” con 2,532 (51.2%), la de “Proyectos Productivos Comunitarios” con 1,933 (39.1%), y “Turismo de Naturaleza” con 61 (1.2%). De las 417 solicitudes de apoyo a proyectos productivos de la vertiente de “Apoyos complementarios”, el INPI vinculó 377 (90.4%) con actividades de mitigación, por un monto de 50,760.0 miles de pesos, y 40 (9.6%) con tareas de adaptación de los efectos del cambio climático, por la suma de 9,890.0 miles de pesos.

Respecto del cumplimiento de requisitos, se verificó que el INPI integró los 417 expedientes de la vertiente “Apoyos complementarios” conforme a los requisitos establecidos, referentes al acuse de formato solicitud; el acta de integración del grupo de trabajo, declaración escrita y firmada de no haber recibido, en ejercicios fiscales anteriores, apoyo del instituto u otra dependencia del gobierno; declaración escrita y firmada por los integrantes del grupo, de que ninguno era servidor público en activo o en licencia; documento que acreditara la propiedad o posesión del predio en que se ejecutarían las obras del proyecto, y los datos de la cuenta bancaria mancomunada a nombre del representante legal.

En cuanto a los montos máximos establecidos en las Reglas del PROIN para el otorgamiento de los subsidios, se constató que los 417 proyectos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, oscilaron entre 92.4 miles de pesos y 350.0 miles de pesos, por lo que ninguno excedió el monto de apoyo establecido en las Reglas de Operación.

Respecto de la contribución del programa a la solución del problema público relacionado con el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, se constató que las acciones efectuadas con los subsidios otorgados por el instituto mediante el PROIN, correspondieron con la definición de adaptación y mitigación señaladas con la Ley General de Cambio Climático. Como resultado de la intervención de la ASF, el instituto elaboró la Encuesta para el seguimiento y monitoreo a las Acciones de Mitigación y Adaptación de los Efectos del Cambio Climático apoyados por el PROIN, como un instrumento para evaluar y conocer el impacto de dichas acciones.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2018, el INPI realizó la planeación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de la política para mejorar el ingreso monetario y no monetario de la población indígena a través del impulso a proyectos productivos mediante la consolidación de los mismos; sin embargo, los resultados de dichas actividades no permitieron acreditar la contribución del programa al cumplimiento de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, por lo que el ente fiscalizado desconoce si las acciones realizadas mediante el programa contribuyeron a mejorar el bienestar y la calidad de vida de 71,311 indígenas reconocidos como la población objetivo del programa en materia ambiental.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinaron 15 resultados, de los cuales, en 8 no se detectaron irregularidades y 3 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 4 restantes generaron: 5 Recomendaciones al Desempeño.

### ***Dictamen***

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, el INPI presentó deficiencias en la planeación, seguimiento y evaluación de los impactos económicos y sociales, ya que en el diseño del programa presupuestario S246, no se incluyeron las causas que se buscaban atender en materia de la estrategia transversal de cambio climático. En la planeación, no existió una vinculación del programa presupuestario con los programas especiales y sectoriales en materia de cambio climático que permitiera realizar un seguimiento detallado de las acciones de gobierno en el enfoque transversal; en el diseño del problema que se pretendió atender, no se identificaron las causas ligadas a los efectos del enfoque transversal del cambio climático, lo que impidió medir el impacto de los beneficios económicos y sociales, así como el avance en la solución del problema público relacionado con el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático.

### ***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz

