

### **III.1.2.2.2. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria**

#### **Programa de Apoyos Directos al Campo**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 09-0-08F00-02-0356

#### ***Crterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó para atender las Solicitudes núms. CVASF/LX/888/2008 y CVASF/LX/409/2009 del 28 de abril de 2009, de la Comisión de Vigilancia de la ASF, donde se requirió dar un seguimiento permanente y sistemático al PROCAMPO por ser uno de los programas más importantes a cargo de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar la gestión financiera para comprobar que el presupuesto asignado al citado programa, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y las disposiciones legales y normativas aplicables.

#### ***Alcance***

Universo Seleccionado:	16,617,358.8 miles de pesos
Muestra Auditada:	11,836,938.4 miles de pesos
Representatividad de la Muestra:	71.2 %

Durante 2009, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria ejerció 16,617,358.8 miles de pesos en la partida 4101 "Subsidios a la Producción", Programa S161 "Programa de Apoyos Directos al Campo", los cuales se integran por 2,070,900.0 miles de pesos de apoyos otorgados por medio del PROCAMPO Capitalizado, y 14,546,458.8 miles de pesos, mediante el PROCAMPO Tradicional. De estos últimos se seleccionaron 11,836,938.4 miles de pesos, que representan el 71.2% de los recursos ejercidos en la citada partida de gasto.

#### ***Antecedentes***

El PROCAMPO es el programa para el cual la SAGARPA destina el 30.6% del total de los recursos que otorga como apoyos al campo. En los medios de comunicación se ha cuestionado la utilidad del programa dado que la mayor cantidad de recursos es repartida entre aquellos productores que cuentan con más extensión de tierra, así como servidores públicos de dicha dependencia (incluyendo a su titular).

Cabe destacar que a 14 años de existencia del programa, el directorio de PROCAMPO permite la operación y distribución de los apoyos a 2.7 millones de productores con 4.1 millones de predios registrados, que cultivan alrededor de 14 millones de hectáreas anuales en todo el país; sin embargo, la dinámica que ha mostrado el sector agropecuario, así como las experiencias en cuanto a la justicia en la repartición de los apoyos obligaron a ASERCA a modificar las reglas de operación del programa; de tal forma que a partir de 2009, con la modificación de las Reglas de Operación se acotaron los importes de los apoyos en función

de la cantidad de predios con que cuenta cada productor beneficiario registrado en el directorio, por lo que el apoyo para productores con predios pequeños se incrementó, mientras que a los grandes extensionistas o, bien, a las Sociedades de Productores, Ejidos, Comuneros y Empresas Agropecuarias, se les determinó un apoyo máximo, con objeto de hacer más justa la repartición de los recursos.

### **Resultados**

1. En 2009, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) contó con su Manual de Organización, que data del 2008, el cual no se encuentra actualizado, ya que la estructura orgánica difiere en una plaza de Dirección de Área, respecto de la estructura orgánica autorizada por la Secretaría de la Función Pública vigente a partir del 1 de enero de 2009.

Véase acción(es): 09-0-08F00-02-0356-01-001

2. Se comprobó que el Cuarto Informe Trimestral del Presupuesto Ejercido en el PROCAMPO durante el ejercicio de 2009 fue enviado a la H. Cámara de Diputados, la SHCP y la SFP, con al menos seis días hábiles de atraso en relación con el plazo establecido (15 días hábiles posteriores a la terminación del trimestre).

Al respecto, el Director en Jefe de ASERCA, mediante el oficio núm. FOO.1.0.00/0472/2010 del 3 de noviembre de 2010, instruyó al titular de la DGPEAD para que, en lo subsecuente, en el envío de los Informes Trimestrales de Resultados Principales de PROCAMPO, se observe invariablemente el plazo establecido en el artículo 181 del RLFPRH.

3. Las modificaciones de las Reglas de Operación del PROCAMPO aplicables para 2009, no se publicaron sino hasta el 8 de abril de 2009; no obstante, que debieron ser publicadas el 31 de diciembre de 2008.

Cabe señalar que las modificaciones aplicables para cada ejercicio, generalmente se han publicado, ya que se encuentra avanzado el ejercicio presupuestal correspondiente.

Véase acción(es): 09-0-08F00-02-0356-01-002

4. Con cargo en la Cuenta Pública 2009 se cubrieron apoyos de PROCAMPO tradicional por 44,233.2 miles de pesos, correspondientes a ciclos agrícolas anteriores a 2009, como se indica en el cuadro siguiente:

AÑO / CICLO AGRÍCOLA	IMPORTE PAGADO (Miles de pesos)		Total Miles de pesos
	Primavera Verano	Otoño Invierno	
2003		5.0	5.0
2004	141.0	21.5	162.5
2005	455.9	87.9	543.8
2006	729.6	162.2	891.8
2007	801.9	2,259.7	3,061.6
2008	39,568.5		39,568.2
<b>Total</b>	<b>41,696.9</b>	<b>2,536.3</b>	<b>44,233.2</b>

Fuente: Base de Datos del Directorio de PROCAMPO.

Al respecto, la entidad fiscalizada proporcionó la Relación de Compromisos Devengados y No Pagados que se cubrirían con cargo en el presupuesto 2009 firmado por los titulares de la Dirección en Jefe, la Coordinación General de Apoyos (CGA) y la Dirección General de Medios de Pago; sin embargo, no acreditó la procedencia de los pagos mediante las solicitudes de apoyo tramitadas por los beneficiarios del PROCAMPO que acrediten la obligación del pago por parte de ASERCA porque en su momento no se tenía suficiencia presupuestal.

Adicionalmente, se observó que el conjunto de Relaciones de Compromisos Devengados y No Pagados reflejan diferencias por 1,041.7 miles de pesos, en relación con los pagos de apoyos que consigna la Base de Datos del Directorio de PROCAMPO, las cuales sólo son congruentes con el pago del apoyo correspondiente al Ciclo Agrícola Otoño-Invierno 2003/2004.

Véase acción(es): 09-0-08F00-02-0356-03-001

- Las Reglas de Operación del PROCAMPO establecen el término Unidad de Producción que es "la superficie elegible de todos los predios registrados en el PROCAMPO, que el productor explote y para la que solicite el apoyo", sin embargo, no definen si al totalizar la superficie elegible por Unidad de Producción se debe aplicar una sola cuota a todos los predios que la componen.

Ante esa falta de claridad en las reglas y en la operación, se genera que un mismo productor reciba las tres cuotas establecidas (Alianza, Preferente y Normal).

Véase acción(es): 09-0-08F00-02-0356-01-003

- De conformidad con las Reglas de Operación del PROCAMPO y el oficio núm. FOO.5.0.0.0/001697/2009 del 11 de marzo de 2009, emitido por la CGA, que establece que la cuota preferente (1.2 miles de pesos por ha) es aplicable a las 11 entidades federativas incluidas en el estrato II, no obstante, se constató que dicha cuota fue aplicada en otras entidades federativas, como se presenta a continuación:

Entidades federativas en las que se aplicó la cuota de 1,160.0				
Estado	Cuota pagada (Pesos)	Área del predio (Hectáreas)	Pedios pagados con cuota preferente	Importe pagado de menos (miles de pesos)
CAMPECHE	1,160.00	0.1 A 5	69	37.0
CHIAPAS	1,160.00	0.1 A 5	22	4.5
GUANAJUATO	1,160.00	0.1 A 5	26	7.6
HIDALGO	1,160.00	0.1 A 5	278	56.9
EDO. MÉXICO	1,160.00	0.1 A 5	98	12.0
MICHOACÁN	1,160.00	0.1 A 5	50	19.7
MORELOS	1,160.00	0.1 A 5	3	0.8
NAYARIT	1,160.00	0.1 A 5	11	4.1
PUEBLA	1,160.00	0.1 A 5	53	18.0
QUERÉTARO	1,160.00	0.1 A 5	4	1.4
SAN LUIS POTOSÍ	1,160.00	0.1 A 5	85	21.5
TABASCO	1,160.00	0.1 A 5	16	5.1
TLAXCALA	1,160.00	0.1 A 5	32	6.1
VERACRUZ	1,160.00	0.1 A 5	26	10.5
YUCATÁN	1,160.00	0.1 A 5	2	0.3
REGIÓN LAGUNERA	1,160.00	0.1 A 5	4	1.9
<b>Total</b>				<b>207.4</b>

FUENTE: Base de datos del Directorio de PROCAMPO.

Al respecto, con el oficio núm. FOO.5.3.00/371/2010 del 20 de septiembre de 2010, la DGSIOAD informó que se canalizará a las unidades estatales y Direcciones Regionales de ASERCA a fin de identificar las razones o causas y, en su defecto, solicitar las devoluciones o complementos correspondientes.

Véase acción(es): 09-0-08F00-02-0356-01-004  
09-0-08F00-02-0356-03-002

7. A pesar de que en el anexo A, apartado "Uso del Formato SBD con el Formato Universal de Solicitud de Apoyo", fracción III, inciso A, del Programa General Operativo (PGO) se establece el uso del Folio del Productor y el mecanismo para su obtención, se detectó que en la práctica 18,023 productores cuentan con más de un folio; lo que aunado a las inconsistencias de los datos personales, falta o ausencia de los registros Federal de Contribuyentes y Federal de Elector, Clave Única de Registro de Población y fecha de nacimiento, dificulta la consolidación de pagos por productor y la transparencia de la base de datos.

Asimismo, las Reglas de Operación del PROCAMPO no contemplan un único control sobre cada uno de los productores que reciben apoyo a través de ese programa, al respecto, la DGPEAD señaló que históricamente el folio del productor fue asignado por predio registrado, en otras por Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), lo que dio como resultado que efectivamente una misma persona puede tener más de un folio de registro debido a que el énfasis de control era por inscripción del predio y no tanto por la persona; no obstante, también señala que el conjunto de datos personales registrados en la base de datos como son el nombre, apellidos paterno y materno, fecha de nacimiento, Clave Única de Registro de Población y el Registro Federal de Elector, son los que identifican a un productor; en ese sentido, se informó que es posible que se presenten inconsistencias por el registro de homonimias o, en

ocasiones, la ausencia de CURP o fecha de nacimiento en cada solicitud de apoyo, por lo que cuando se presenta la inconsistencia, es viable incluir dichos casos en el programa de verificación de las Direcciones Regionales de ASERCA y conciliarlos con las Delegaciones de la SAGARPA, para que se justifiquen o se inicie la regularización con la solicitud de reembolso.

Véase acción(es): 09-0-08F00-02-0356-01-005

8. Se constató que la verificación de la existencia de los productores a quienes se entregan los apoyos con base en el PROCAMPO no se encuentra debidamente normada en las Reglas de Operación del PROCAMPO o en el PGO.

En el análisis de la base de datos del Directorio de PROCAMPO, se detectó que durante el ciclo agrícola Primavera-Verano 2009, se pagaron apoyos por 1,798,786.6 miles de pesos (por posesión y explotación de predios por una superficie de 1,580,360.574 ha) a 323,026 productores con una edad de 75 a 110 años, que representan, el 14.4% del padrón del PROCAMPO de ese ciclo; cabe señalar, que aun cuando la DGPEAD informó que se llevó a cabo un programa para verificar la supervivencia de productores beneficiarios de PROCAMPO mayores de 75 años, como evidencia sólo proporcionó las verificaciones aleatorias efectuadas en los estados de Tamaulipas y de San Luis Potosí de un total de 19 casos, además de que no hay reportes de los resultados de las verificaciones y, en su caso, de gestiones adicionales realizadas.

Véase acción(es): 09-0-08F00-02-0356-01-006

9. Conforme a las atribuciones establecidas en el Manual de Organización, la DGSIOAD realizó diversos trabajos relacionados con la toma de imágenes satelitales, los cuales fueron remitidos en su mayor parte a la DGPEAD, y en donde se observó la existencia de predios invadidos por la mancha urbana en diversos estados de la República (2,173 predios con mancha urbana con superficie elegible 2,549.5 ha), así como predios sembrados, predios verificables, listado de predios invadidos por la mancha urbana, listado de predios sembrados y listado de predios verificables. Al respecto, la entidad fiscalizada únicamente proporcionó evidencia de los trabajos de verificación efectuados en 152 predios por 313.4 ha, de los cuales determinó que 95 eran irregulares y 57 regulares, en el caso de los predios irregulares en su mayoría se autoexcluyeron.

La DGPEAD proporcionó la relación de predios y expedientes verificados y detectados como irregulares de las Direcciones Regionales de ASERCA (Bajío, Occidente, Peninsular, Noroeste, Noreste, Pacífico Sur, Centro Norte, Centro Sur e Istmo) de lo cual se desprende que dichas direcciones regionales, durante el ejercicio de 2009, determinaron que se debería instaurar el Procedimiento Administrativo de Cancelación del registro del Directorio de PROCAMPO (PAC) de 1,496 predios porque no se sembró el predio, por falta del documento de elegibilidad o porque el predio tiene construcción, entre otras causas, no obstante seis regionales no reportan la fecha en que turnaron los casos solicitando la instauración del PAC y las tres restantes turnaron los casos durante el último trimestre de 2009, sin que se proporcionara información respecto de la resolución final de cancelación del apoyo.

Por otra parte, la entidad fiscalizada informó que durante el ejercicio de 2009 se dieron de baja 3,580 predios por diversos motivos, entre ellos, porque el productor no sembró el predio, no sembró la superficie completa declarada en su Formato de Solicitud de Apoyo Continua (FORSA), proporcionó información falsa en su FORSA, no acreditó la posesión del predio y en un porcentaje mínimo (18 casos) sembró un cultivo ilícito, entre otras causales.

Véase acción(es): 09-0-08F00-02-0356-03-003

- 10.** Se realizaron pagos en demasía por 6,885.1 miles de pesos a 264 productores respecto del Monto máximo de apoyo (100.0 miles de pesos) establecido en las Reglas de Operación.

Mediante el oficio núm. FOO.5.1.00/12588/2010 del 23 de septiembre de 2010, la entidad fiscalizada informó que en 157 casos los productores devolvieron 2,841.5 miles de pesos observados; sin embargo, no se proporcionó la correlación existente entre las devoluciones obtenidas con los enteros a la TESOFE, realizados durante el ejercicio de 2010, ni se informó de 114.3 miles de pesos, de cuatro de los 157 productores señalados en los cuales la devolución fue parcial; de otros 31 casos por 2,473.7 miles de pesos, se señaló que la recepción de los recursos por el productor se dio en el carácter de albacea, sin que se acreditara el cargo de albacea ni los beneficiarios entre los cuales se deberían distribuir los recursos y el monto que le correspondería a cada uno.

De otros 68 casos, por 1,304.8 miles de pesos, se informó que serían verificados en las Direcciones Regionales correspondientes, a efecto de determinar la situación de los mismos, dentro de estos casos se incluye un productor que recibió apoyo en dos entidades federativas rebasando en ambas el apoyo máximo; en un caso por 15.6 miles de pesos, la aclaración no fue procedente; un caso por 19.2 miles de pesos se informó que se solicitará la devolución; y de seis casos por 116.0 miles de pesos no se informó sobre la recuperación del exceso determinado.

Véase acción(es): 09-0-08F00-02-0356-03-004

- 11.** En 95 casos se determinó que se efectuaron pagos en exceso por 1,424.8 miles de pesos toda vez que la superficie de los predios excedió las 100 ha y se rebasó el monto máximo de apoyo de 100.0 miles de pesos.

Al respecto, la DGSIOAD señaló que 70 de esos casos por 1,065.4 miles de pesos se verificarán con la dirección regional; en siete casos, con un exceso determinado por 144.7 miles de pesos, la DGSIOAD informó que corresponden a productores con situación de albaceas, cesión de derecho al cobro y copropietarios, no obstante no proporcionó evidencia que avale la situación de cada propietario ni los beneficiarios entre los cuales se deberían distribuir dichos recursos y el porcentaje o monto que le correspondería a cada uno; en 16 casos por 114.2 miles de pesos, la entidad fiscalizada justificó el importe recibido por los productores observados debido a que registran tanto predios de riego y temporal, por lo que el exceso en área no es correcto, informando de la devolución de 54.9 miles de pesos de uno de los 16 casos, sin proporcionar la correlación existente entre la devolución obtenida con los enteros a la

TESOFE, realizados durante el ejercicio de 2010; en dos casos por 100.5 miles de pesos, se informó que la unidad de producción de los productores no estaba homologada, por lo que se solicitará la devolución respectiva.

Véase acción(es): 09-0-08F00-02-0356-03-005

12. Con la revisión de 29 expedientes de productores beneficiarios del PROCAMPO, ubicados en los Distritos de Desarrollo Rural 03 y 04 de Querétaro, a los que se otorgaron 506.0 miles de pesos, se determinó lo siguiente:

Existen dos casos en los que la documentación es insuficiente para avalar la posesión legal de los predios y, en un caso, no se encuentra actualizado el nombre del propietario en la base de datos de los beneficiarios del PROCAMPO.

En cuanto a la documentación con la que se acreditó la posesión derivada de los predios, se determinó que cuatro contratos de arrendamiento y dos contratos de usufructo proporcionados por el CADER no se encontraban vigentes para el ciclo agrícola Primavera-Verano 2009.

Respecto de la documentación con la que se acreditó la elegibilidad del predio, en el expediente únicamente se localizaron actas de verificación en campo y de la Solicitud de Apoyo a la Producción; sin embargo, esta información proviene de 1994, por tanto, no corresponde con la descrita en el catálogo de documentos que contempla el PGO.

En los casos de los predios localizados en distritos de riego, en 14 casos no se localizó la boleta de pago de agua o de la constancia de pago de los derechos de uso del agua de cada ciclo agrícola o del Permiso Único de siembra, correspondiente al ciclo Primavera-Verano 2009.

Véase acción(es): 09-0-08F00-02-0356-01-007

13. El Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, en su artículo 6 establece que:

*“...bajo ningún concepto podrán ser beneficiarios de los programas y componentes de las presentes Reglas de Operación los servidores públicos de la Secretaría, de los Agentes Técnicos o las Secretarías de Desarrollo Agropecuario (SDA) o sus equivalentes de las Entidades Federativas o de los Municipios.*

*Aquellos servidores públicos que por motivo de su encargo, participen en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, [...], deberán excusarse de intervenir.*

*Los servidores públicos deberán informar de inmediato y por escrito a la Secretaria respecto de la atención, tramitación o resolución de asuntos relacionados con el párrafo anterior, y en su caso, su calidad de beneficiario de cualquiera de los programas o componentes a que se refieren estas Reglas”.*

Considerando lo anterior, se realizó la comparación de la Base de Datos del Directorio del PROCAMPO con la Relación de Servidores Públicos de la SAGARPA proporcionada por la DGMP, y se detectaron 577 servidores públicos adscritos a la SAGARPA, que durante el ciclo Primavera-Verano 2009 recibieron apoyos del PROCAMPO por un total de 5,663.0 miles de pesos.

La DGPEAD señaló que todo productor que reúna los requisitos y cumpla las condiciones establecidas en el decreto de Creación y en la normativa del programa, es susceptible de recibir los apoyos del PROCAMPO, independientemente del cargo que desempeñe en la Administración Pública Federal, en cuyo caso, conforme a lo previsto por el artículo 8, fracción XI, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe de excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.

No obstante, esa opinión se considera improcedente ya que si bien es cierto que el artículo 6, primer párrafo, de las Reglas de Operación, establece que es con sujeción a las disposiciones que prevean las legislaciones federal y estatales aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos, no se limita a la fracción XI del artículo 8 aludida por la entidad fiscalizada, ya que de interpretarse de esta manera, no existiría ninguna diferencia entre los dos primeros párrafos del artículo 6 de las Reglas de Operación, por lo que en ese sentido la respuesta atiende lo dispuesto en el segundo párrafo de este artículo, y omite lo establecido en el primer párrafo.

A través del oficio núm. F00.5.2.01/093/2010 de 25 del noviembre de 2010, el Director de Seguimiento Operativo de ASERCA informó que de los 577 servidores públicos de la SAGARPA sólo 35 se encuentra directamente involucrados en la dictaminación del apoyo de PROCAMPO por ocupar una jefatura de CADER, dado que una vez validada la pertinencia documental, el productor llena el formato de solicitud de apoyo, firma la solicitud y la entrega al CADER que acusa de recibido y entrega una copia de ésta al productor. Al final de la jornada diaria, el Jefe del CADER revisa las solicitudes y “dictamina” su procedencia con la clave P000. Sin embargo, no demostró las gestiones realizadas para sancionar a los servidores públicos o recuperar los recursos otorgados.

Véase acción(es): 09-0-08F00-02-0356-03-006  
09-9-08114-02-0356-08-001

- 14.** El PROCAMPO es el programa de mayor relevancia en apoyo a productores, en virtud de que tan sólo en el ejercicio 2009, absorbió el 30.7% de los 54,161,322.0 miles de pesos que la SAGARPA distribuyó como subsidio durante ese ejercicio; sin embargo, se identificó que aun cuando se han implementado medidas para disminuir la inequidad en la distribución de los apoyos, como es el incremento en su monto y la existencia de cuotas diferenciadas a aquellos productores con menor superficie, esto sólo constituye un paliativo, y esta realidad existe ya que el PROCAMPO atiende con un mismo objetivo problemáticas diferentes, lo que ha provocado que reciban más recursos quienes más superficie comprueban tener.



Se establece lo anterior debido a que la población de autoconsumo (beneficiarios de PROCAMPO de hasta cinco ha conforme a lo definido por ASERCA) a la que, de acuerdo con el objetivo general del programa, va dirigido principalmente este apoyo para mejorar su nivel de ingreso y que representa el 78.3% de la población beneficiada, durante el ciclo agrícola Primavera-Verano 2009 recibió recursos por 5,046,731.4 miles de pesos, que representan el 42.6% del total de apoyos otorgados durante ese ciclo, por lo que el apoyo a este sector no ha sido un factor para cumplir con el objetivo de mejorar su nivel de ingreso, toda vez que en promedio, durante el ejercicio de 2009, recibieron entre 3.56 pesos y 20.50 pesos diarios, equivalentes a 6.5 y 37.4% de un salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, lo cual sólo podría traducirse como un atenuante para la economía de esas familias.

En contraste, aquellos productores con mayor cantidad de hectáreas obtienen recursos del programa que sí permiten una capitalización del productor, ya que absorben el 57.4% de los recursos y representaron tan sólo el 21.7% de la población beneficiada durante el ciclo agrícola Primavera-Verano 2009.

Cabe señalar que la entidad fiscalizada informó que durante 2009 no se aplicó una Evaluación del Impacto del programa debido a que se realizará para el ejercicio de 2011 conforme a la "Propuesta general de Evaluación" establecida conjuntamente con la SAGARPA y el CONEVAL, por lo que hasta el ciclo agrícola Primavera-Verano 2009 no se han presentado evaluaciones de los beneficios económicos y sociales que haya dejado el programa ni de mecanismos para buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una autosuficiencia y una disminución de los apoyos con cargo en recursos presupuestarios.

Véase acción(es): 09-0-08F00-02-0356-01-008

15. En las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo se establece que la población objetivo serán los productores, personas físicas o morales, con predios registrados en el PROCAMPO, a los que se les integró su Expediente Único Completo, que mantengan el predio en explotación y cumplan con la normativa de este programa.

Como se observa existe la condicionante de que los beneficiarios sean productores, lo cual se reitera al referirse a que los predios se mantengan en explotación y al establecerse el requisito de siembra se incorporan características productivas al programa; sin embargo, se comprobó que la SAGARPA no tiene la metodología, infraestructura y recursos suficientes para verificar que los beneficiarios cumplen con los requisitos de siembra mencionados, lo que convierte el apoyo en una transferencia monetaria sin que se asegure el incremento de la producción en aquellos predios apoyados.

Igualmente en las Reglas de Operación se adiciona la condicionante de sembrar cultivos lícitos, lo cual incrementa el número de requisitos improbables, salvo que haya denuncia de autoridad competente y se dé inicio al Procedimiento Administrativo de Cancelación, por lo que el apoyo rompe el vínculo que las reglas establecen respecto de la relación predio-productor-apoyo para convertirlo en apoyo-propietario.

Véase acción(es): 09-0-08F00-02-0356-01-009

### **Acciones**

#### Recomendaciones

09-0-08F00-02-0356-01-001.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria actualice su manual de organización conforme a su estructura autorizada. [Resultado 1]

09-0-08F00-02-0356-01-002.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria publique a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al ejercicio las nuevas reglas de operación del Programa de Apoyos Directos al Campo o la modificación de las existentes. [Resultado 3]

09-0-08F00-02-0356-01-003.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria establezca claramente en las Reglas de Operación la utilidad y uso que tiene el concepto de Unidad de Producción en la operación del Programa de Apoyos Directos al Campo. [Resultado 5]

09-0-08F00-02-0356-01-004.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria fortalezca los mecanismos de control a efecto de que las cuotas del Programa de Apoyos Directos al Campo se apliquen conforme a las entidades federativas establecidas en las Reglas de Operación del programa. [Resultado 6]

09-0-08F00-02-0356-01-005.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria fortalezca los mecanismos de control para que el Folio/Registro del Productor sea único y represente un verdadero elemento de control y mecanismo para identificar de manera ágil la situación de cada productor que sea apoyado mediante el Programa de Apoyos Directos al Campo. [Resultado 7]

09-0-08F00-02-0356-01-006.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria fortalezca los mecanismos de control con objeto de que la verificación de la existencia de los productores a quienes se entregan los apoyos con base en el Programa de Apoyos Directos al Campo se norme en las Reglas de Operación o en el Programa General Operativo. [Resultado 8]

09-0-08F00-02-0356-01-007.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria fortalezca los mecanismos de control a efecto de actualizar los documentos del productor que amparan la posesión y la elegibilidad de los predios por los cuales solicita el apoyo de Programa de Apoyos Directos al Campo. [Resultado 12]

09-0-08F00-02-0356-01-008.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria efectúe un estudio-diagnóstico de la utilidad del Programa de Apoyos Directos al Campo, con el fin de precisar los objetivos del mismo y, en su caso, buscar que los recursos que se entreguen con ese programa persigan ser un detonador de mejoramiento social y económico de la población que atiende y no sólo constituya un paliativo, además

generar mecanismos con fuentes alternativas de ingresos para lograr una autosuficiencia y una disminución de los apoyos con cargo en recursos presupuestarios. [Resultado 14]

09-0-08F00-02-0356-01-009.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria evalúe los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios del Programa de Apoyos Directos al Campo, con la finalidad de que los requisitos que se establezcan en las Reglas de Operación de ese programa puedan ser comprobables y para dar certeza de la relación predio-productor-apoyo. [Resultado 15]

#### Solicitudes de Aclaración

09-0-08F00-02-0356-03-001.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria aclare y proporcione la documentación justificativa y comprobatoria de 44,233.2 miles de pesos, del pago de apoyos de Programa de Apoyos Directos al Campo Tradicional correspondiente a ciclos agrícolas anteriores a 2009, de los cuales únicamente se proporcionó la Relación de Compromisos Devengados y No Pagados de esos ejercicios y que se cubrieron con cargo en el presupuesto de 2009, los cuales no justifican totalmente el importe apoyado por ciclo, sin acreditar la procedencia de los pagos mediante la constitución de adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

En caso de no lograr su justificación o respaldo documental, la entidad fiscalizada o instancia competente procederá, en el plazo establecido, a la recuperación del monto observado. [Resultado 4]

09-0-08F00-02-0356-03-002.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria aclare y proporcione la documentación justificativa y comprobatoria del motivo por el cual, en 2009, la Cuota Preferente del Programa de Apoyos Directos al Campo se aplicó en entidades federativas para las cuales no estaba prevista. [Resultado 6]

09-0-08F00-02-0356-03-003.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria aclare y proporcione la documentación justificativa y comprobatoria de los trabajos de verificación efectuados con base en la información obtenida de imágenes satelitales de 2,021 predios con mancha urbana con superficie elegible 2,236.1 ha, así como el resultado y situación final que se determinó de cada predio. [Resultado 9]

09-0-08F00-02-0356-03-004.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria aclare y proporcione la documentación justificativa y comprobatoria de que la devolución de 2,841.5 miles de pesos efectuada por 157 productores se incluyó en los enteros realizados durante 2010 a la Tesorería de la Federación; de 114.3 miles de pesos de cuatro productores de los cuales la recuperación fue parcial; de 31 casos, por 2,473.7 miles de pesos, que acredite el cargo de albacea del productor y de los beneficiarios entre los cuales se distribuyeron los recursos; de 68 casos, por 1,304.8 miles de pesos, (incluido un productor que recibió apoyo en dos entidades federativas rebasando en ambas el apoyo máximo), que serían verificados en las Direcciones Regionales para determinar el reintegro de los recursos; de un caso, por 15.6 miles de pesos, cuya aclaración proporcionada no fue procedente; que se proporcione evidencia de la devolución por parte de un productor por 19.2 miles de pesos; y de seis casos, por 116.0 miles de pesos, la recuperación del exceso

determinado. En caso de no lograr su justificación o respaldo documental, la entidad fiscalizada o instancia competente procederá, en el plazo establecido, a la recuperación del monto observado. [Resultado 10]

09-0-08F00-02-0356-03-005.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria aclare y proporcione la documentación justificativa y comprobatoria de 70 casos por 1,065.4 miles de pesos, los cuales se verificarían en las Direcciones Regionales correspondientes para determinar el reintegro de los recursos; de siete casos, por 144.7 miles de pesos, para que acredite el cargo de albacea del productor y de los beneficiarios entre los cuales se distribuyeron los recursos y el monto correspondiente a cada uno, así como la cesión de derecho al cobro y copropietarios; de un caso, por 54.9 miles de pesos, la correlación existente entre las devoluciones con los enteros a la Tesorería de la Federación; de dos casos por 100.5 miles de pesos, la devolución respectiva. En caso de no lograr su justificación o respaldo documental, la entidad fiscalizada o instancia competente procederá, en el plazo establecido, a la recuperación del monto observado. [Resultado 11]

09-0-08F00-02-0356-03-006.- Para que Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria aclare y proporcione la documentación justificativa y comprobatoria de 5,663.0 miles de pesos, que se otorgaron en el ejercicio fiscal de 2009 a 577 servidores públicos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, como subsidios del Programa de Apoyos Directos al Campo. En caso de no lograr su justificación o respaldo documental, la entidad fiscalizada o instancia competente procederá, en el plazo establecido, a la recuperación del monto observado. [Resultado 13]

#### Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

09-9-08114-02-0356-08-001.- Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión, durante 2009, obtuvieron beneficios por apoyos del Programa de Apoyos Directos al Campo. [Resultado 13]

#### **Recuperación de Recursos**

Se determinaron recuperaciones por 58,146.8 miles de pesos, que se consideran como recuperaciones probables.

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

Se determinó(aron) 15 observación(es), de las cuales 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este Informe. La(s) 14 restante(s) generó(aron): 9 Recomendación(es), 6 Solicitud(es) de Aclaración y 1 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

***Dictamen: con salvedad***

Con motivo de la auditoría practicada en Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, en relación con el Programa de Apoyos Directos al Campo, cuyo objetivo consistió en fiscalizar la gestión financiera para comprobar que el presupuesto asignado al citado programa, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y las disposiciones legales y normativas aplicables, se determinó fiscalizar un monto de 11,836,938.4 miles de pesos, que representaron el 71.2% del universo seleccionado reportado en la Cuenta Pública 2009.

La fiscalización se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable y atendiendo los ordenamientos legales, las disposiciones normativas aplicables a la naturaleza de las operaciones revisadas y a la normativa institucional para la fiscalización de la gestión gubernamental, las cuales requieren que la auditoría sea planeada y desarrollada de tal manera que permita obtener una seguridad razonable de que lo revisado, de acuerdo con el objetivo y alcance de la auditoría, no presenta errores importantes. Esta auditoría se ejecutó mediante pruebas selectivas que se estimaron necesarias; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar la opinión que se refiere sólo a la muestra de las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria cumplió con las disposiciones normativas aplicables al Programa de Apoyos Directos al Campo, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a que se detectaron 577 servidores públicos adscritos a la SAGARPA, que en 2009 recibieron apoyos del PROCAMPO por un total de 5,663.0 miles de pesos; por otra parte, aun cuando se han implementado medidas para disminuir la inequidad en la distribución de los apoyos de este programa, reciben más recursos quienes más superficie comprueban tener, mientras que la población de autoconsumo (78.3% de la población beneficiada), a la que principalmente va dirigido el apoyo para mejorar su nivel de ingreso, durante el ciclo agrícola Primavera-Verano 2009, recibió recursos por 5,046,731.4 miles de pesos, es decir, el 42.6% de los recursos del PROCAMPO otorgados durante ese ciclo; en promedio, durante 2009, esas personas recibieron entre 3.56 pesos y 20.50 pesos diarios, equivalentes a un 6.5 y 37.4% del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; no se han efectuado evaluaciones de los beneficios económicos y sociales del programa ni de los mecanismos para buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una autosuficiencia y una disminución de los apoyos con cargo en recursos presupuestarios; y, por último, los requisitos establecidos en las Reglas de Operación no son 100.0% verificables ya que la entidad fiscalizada no cuenta con la metodología, infraestructura y recursos suficientes para comprobar su cumplimiento.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Constatar que el Manual de Organización y la estructura orgánica se encuentran actualizados y autorizados, e identificar las funciones y atribuciones de las áreas que intervienen en la operación del gasto sujeto a revisión.
2. Analizar el Marco Normativo que regula la administración, operación y control de PROCAMPO.
3. Comprobar que ASERCA contó con la documentación comprobatoria que sustenta el ejercicio del gasto en la Partida 4101 "Subsidios a la Producción" Programa S161 "Programa de Apoyos Directos al Campo".
4. Verificar que los recursos no devengados al 31 de diciembre de 2009 se reintegraron a la Tesorería de la Federación.
5. Comprobar que los apoyos otorgados a productores no rebasaron el límite de 100.0 miles de pesos por persona y que se ajustaron a las tarifas autorizadas por estratos, asimismo, que se sujetaron al límite de las 100 hectáreas por persona física.
6. Comprobar que ASERCA cuenta con evidencia de supervivencia de los productores o propietarios cuyo Registro Federal de Contribuyentes (RFC) evidencie una edad avanzada.
7. Verificar que la posesión del predio de manera derivada está suficientemente documentada por el beneficiario a quien se otorgó el apoyo de PROCAMPO.
8. Comprobar que ASERCA cuenta con control y evidencia de los cultivos realmente efectuados por el Productor Apoyado, así como de los predios con mancha urbana y las acciones llevadas a cabo para evitar seguir otorgando el apoyo.

### *Áreas Revisadas*

Las direcciones generales de Medios de Pago (DGMP), de Sistemas de Información para la Operación de Apoyos Directos (DGIOSAD) y de Programación y Evaluación de Apoyos Directos (DGPEAD), adscritas a Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.

### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 19.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 53; Art. 54; Art. 75 Frac. II, IV, V y VI; Art. 77 Frac. II Inc. b) numeral ii.

3. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 66; Art. 119; Art. 120.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA Art. 6.

Reglas de Operación del PROCAMPO apartados I.1, Par. Quinto y Vigésimo Tercero y III numeral 3, fracc. II y III.

Programa General Operativo, Apartado I inciso c) numeral iii; numeral 103; Anexo A, Apartado "Uso del Formato SBD con el Formato Universal de Solicitud de Apoyo", Frac. III, Inc. A; Adiciones Operativas; Anexo 3 E.

Lineamientos del Programa de Actualización de Datos y Expedientes del Directorio de PROCAMPO.

Oficio FOO.5.0.0.0/001697/2009 del 11 de marzo 2009, numeral 4.

Oficio FOO.5000/112/2009 del 9 de julio de 2009.

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones que derivaron de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto; fracción IV, párrafo primero; y párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 32, 39, 49, fracciones I, II, III y IV; 55, 56 y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la(s) entidad(es) fiscalizada(s) para aclarar y/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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación y que les dio a conocer esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.