

Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios

Prevención y Manejo de Riesgos

Auditoría de Desempeño: 12-0-08F00-07-0111

DE-017

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento del objetivo estratégico de fortalecer la cadena productiva y comercial agroalimentaria.

Alcance

La auditoría efectuada a la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA) comprendió la revisión y análisis de la eficacia en el cumplimiento del objetivo estratégico de fortalecer la cadena productiva y comercial agroalimentaria; la eficiencia en la operación de los diferentes subcomponentes de apoyo, y de la economía en la distribución de los recursos.

En eficacia, se verificó el cumplimiento del objetivo de fortalecer la cadena productiva y comercial agroalimentaria, dando certidumbre de ingreso al productor y de costo al comprador, así como de incentivar la producción de granos y oleaginosas y de productos elegibles; se determinó la contribución de los subsidios en el ingreso de los productores, y se analizó la composición de la población objetivo y su cobertura de atención.

En eficiencia, la revisión se enfocó en evaluar el diseño de indicadores de la MIR; verificar la existencia de estudios sobre la situación comercial de productos agropecuarios; determinar los apoyos otorgados por ciclos agrícolas; analizar la operación de los apoyos otorgados para el proceso comercial de productores y compradores, la compensación de bases, la certificación de la calidad y la adquisición de coberturas; así como revisar la oportunidad en la entrega de los apoyos.

En cuanto a economía, se examinaron los resultados sobre el comportamiento programático presupuestal, se determinó el cumplimiento de disposiciones sobre la distribución de los recursos para gastos de operación y el otorgamiento de apoyos, y se evaluó la protección del ingreso esperado de los productores y el costo de la compra de productos agropecuarios.

Antecedentes

En la década de los ochenta se inició un programa de reformas de la política agrícola, con el propósito de darle una mayor orientación al mercado y disminuir la regulación interna. Estas reformas se insertaron en el proceso general de estabilización de la economía que implicó la

liberalización del comercio, la reducción del papel del Estado en el sector agropecuario, así como la disminución y reorientación de los subsidios.

El proceso de apertura comercial en México inició con la suscripción del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986 y, más adelante, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).^{1/}

En 1989, se eliminaron los aranceles del sorgo y la soya; para el arroz se redujeron 10.0%; para la cebada, el trigo, el maíz y el frijol se mantuvieron los permisos de importación; y en materia de precios, los dos últimos mantuvieron precios de garantía,^{2/} por su importancia económica y social.

La apertura comercial originó dificultades para que los productores desplazaran y comercializaran sus cosechas debido a la insuficiente infraestructura para el acopio, empaque, conservación, distribución y transporte; la falta de financiamiento para la comercialización de productos; una oferta de productos agropecuarios por ciclos agrícolas frente a un patrón de demanda estable en el tiempo; la carencia de conocimientos y experiencia de los agentes privados en los procesos comerciales; y la fuerte competencia de los productos agrícolas de importación.

Por ello, el Gobierno Mexicano, por decreto presidencial, el 16 de abril de 1991 creó un nuevo órgano administrativo desconcentrado de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), para atender la problemática siguiente:

- Falta de información oportuna y clara que guíe las decisiones de compra-venta de productos, de siembra y de selección de cultivos con criterios de eficiencia.
- Infraestructura insuficiente de acopio, financiamiento y distribución.
- Fenómeno cíclico en la oferta de productos agropecuarios frente a un patrón de demanda estable en el tiempo.
- Intermediarismo en la cadena comercial.

De acuerdo con ese decreto, el objetivo de ASERCA consistió en apoyar la comercialización de productos agropecuarios. Para cumplir con este propósito, de 1991 a 1999 operó el Programa de Apoyos a la Comercialización, a efecto de facilitar la venta de las cosechas de algodón, arroz, sorgo, soya y trigo.

Durante el periodo de 2000 a 2002, se incorporó a ese programa el otorgamiento de subsidios para la adquisición de instrumentos financieros conocidos como coberturas de precios para los productos agropecuarios, con la finalidad de disminuir la incertidumbre en los precios de venta y proteger el ingreso del productor.

En el Manual de Políticas de Operación para la Adquisición de Coberturas de Precios Agropecuarios, se señala que las coberturas de precios son operaciones financieras que

1/ El 12 de junio de 1991 se iniciaron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se firmó simultáneamente el 17 de diciembre de 1992, en las capitales de México, Estados Unidos de América y Canadá y entró en vigor el día 1 de enero de 1994.

2/ Los precios de garantía son el valor mínimo de adquisición para productos agropecuarios que el gobierno garantizaba a los productores.

tiene por objeto reducir el riesgo de movimientos adversos en los precios. En los mercados financieros existen dos tipos de coberturas, la opción “Call”, que corresponde al instrumento financiero cotizado en la bolsa de futuros que ofrece al tenedor de la cobertura una protección contra alzas de precios, y la opción “Put”, que se refiere al instrumento financiero cotizado en la bolsa de futuros que ofrece al tenedor de la cobertura una protección contra caída en los precios.

En 2003, se ajustó nuevamente la denominación del programa, como Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos, y se estableció el objetivo de “Garantizar un ingreso objetivo que dé certidumbre a los productores agrícolas en su participación en las actividades productivas, privilegiando a los productores de bajos ingresos en las regiones con producción comercializable excedentaria y/o con problemas de comercialización”.

En 2008, se modificó el nombre del programa por el de “Programa de Atención a Problemas Estructurales”, y se sustituyó el objetivo por el siguiente: “Compensar las deficiencias estructurales de los procesos productivos y de comercialización en el sector agropecuario y pesquero por medio de la entrega de subsidios”.

Para 2010, la SAGARPA llevó a cabo un diagnóstico de la problemática en materia de comercialización de productos agropecuarios en el país, en donde se identificaron tres situaciones que impiden el desarrollo eficiente del sector, la primera se refiere a la escasa presencia de los productos agropecuarios y pesqueros en los mercados; la segunda, a la baja participación de los productores en las cadenas productivas y la débil capacidad de negociación de los participantes, y la tercera a la carencia de infraestructura para el manejo, procesamiento y comercialización de sus productos.

Con el objetivo de resolver la problemática identificada en el diagnóstico, para el ejercicio fiscal 2011 la SAGARPA realizó una reestructuración programática por medio de la publicación de nuevas reglas de operación de los programas presupuestarios a su cargo. Como resultado de la reestructuración, se constituyó, entre otros, el “Programa de Prevención y Manejo de Riesgos”, el cual agrupó cinco componentes que anteriormente se incluían en otros programas o se encontraban como programas independientes. Los componentes son los siguientes: Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización (incluye agricultura por contrato y ganadería por contrato); Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero; Garantías (incluye garantías para adquisición de fertilizantes y desarrollo pesquero); Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación, y Sanidades. Las actividades de comercialización que se realizaban en el Programa de Atención a Problemas Estructurales se incluyeron en el nuevo programa como un componente denominado “Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización”, cuyo objetivo consistió en fortalecer la cadena productiva y comercial agroalimentaria, dando certidumbre de ingreso al productor y de costo al comprador, e incentivar la producción de granos y oleaginosas.

Para la operación del componente “Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización”, del programa Prevención y Manejo de Riesgos, en 2012 se definieron los cuatro tipos de apoyos siguientes: apoyos a productores, apoyos a compradores, apoyos a productores y

compradores para adquirir coberturas y apoyos a la ganadería por contrato, los cuales agruparon 14 subcomponentes.

Como resultado de la revisión del Reglamento Interior de la SAGARPA y de las recomendaciones emitidas por la OCDE en el estudio “Arreglos Institucionales para las Políticas Agrícolas, Pesqueras y Alimentarias de México”, en 2012 se publicó en el DOF el nuevo Reglamento Interior de la dependencia, en el que se estableció que el órgano “Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria” cambió su denominación por “Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios”, y conservó sus siglas originales “ASERCA”.

Resultados

1. Abasto y consumo nacional de productos agroalimentarios elegibles

Se determinó que ASERCA no diseñó indicadores para evaluar la contribución del componente Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización en el cumplimiento del objetivo específico del componente relativo a “Fortalecer la cadena productiva y comercial agroalimentaria”, ni del objetivo sectorial de “Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares”.

La ASF estimó que en 2012 ASERCA contribuyó al fortalecimiento de la cadena productiva y comercial agroalimentaria con la entrega de apoyos para comercializar el 32.3% de la producción nacional de los productos elegibles. Asimismo, se precisó que los volúmenes apoyados con subsidios significaron el 27.0% de las 47,413.9 miles de toneladas de granos y oleaginosas consumidas por la población.

Se determinó que el volumen comercializado de trigo con el apoyo de ASERCA representó el 140.1% de la producción nacional, lo cual denota falta de confiabilidad en el registro y la generación de información, porque el volumen comercializado no puede superar al cosechado.

Se verificó que para el ejercicio fiscal 2014, la entidad fiscalizada propuso el Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados, el cual se integra con dos componentes, el de Incentivos a la Comercialización, que sustituye al componente de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización, y el de Incentivos a la Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones, e incluye el diseño de los indicadores respectivos para evaluar el objetivo del programa y del PND 2013-2018.

Asimismo, se verificó que la propuesta fue validada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación al Presupuesto de Egresos de la Federación para ese ejercicio fiscal.

12-0-08F00-07-0111-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios establezca mecanismos de registro de información confiables, a fin de que cuente con estadísticas relativas a la comercialización de trigo y su contribución al fortalecimiento de la cadena productiva y comercial.

2. Incentivo a la producción de granos y oleaginosas

Se constató que ASERCA no contó con un indicador para medir el avance en el cumplimiento del objetivo específico relativo a “Incentivar la producción de granos y oleaginosas, entre otros productos elegibles”.

La ASF determinó que en 2012 los subsidios del Componente permitieron comercializar el 38.2% de la producción nacional de los cuatro principales productos elegibles (maíz, trigo, sorgo y soya) y en el periodo 2008-2012, el 51.8%.

Se verificó que para el ejercicio fiscal 2014, la entidad fiscalizada propuso el Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados, el cual se integra con dos componentes, el de Incentivos a la Comercialización, que sustituye al componente de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización, y el de Incentivos a la Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones, e incluye el diseño de los indicadores respectivos para evaluar el objetivo del programa.

Asimismo, se verificó que la propuesta fue validada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación al Presupuesto de Egresos de la Federación para ese ejercicio fiscal.

3. Contribución de los subsidios en el Ingreso

Se determinó que en 2012 la entidad fiscalizada no dispuso de la información para determinar la contribución del Componente Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos en el cumplimiento del objetivo de contribuir a mantener o mejorar los ingresos de los productores rurales.

La ASF estimó que en 2012 con los 3,997,176.2 miles de pesos en subsidios otorgados a los beneficiarios del Componente con producción de ese año, ASERCA contribuyó a la comercialización del 5.0% del valor de la producción de trigo, sorgo, cártamo, maíz, soya, algodón, ganado porcino, ganado bovino, girasol y frijol, al movilizar 12,792.8 miles de toneladas con un valor estimado de 79,473,973.5 miles de pesos, que a su vez representaron el 32.3% del valor de la producción nacional.

Se verificó que para el ejercicio fiscal 2014, la entidad fiscalizada propuso el Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados, el cual se integra con dos componentes, el de Incentivos a la Comercialización, que sustituye al componente de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización, y el de Incentivos a la Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones, e incluye el diseño de los indicadores respectivos para evaluar el objetivo del programa y del PND 2013-2018.

Asimismo, se verificó que la propuesta fue validada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación al Presupuesto de Egresos de la Federación para ese ejercicio fiscal.

4. Población objetivo y cobertura de atención

Con el oficio núm. F00.4110.083/2013, del 19 de septiembre de 2013, ASERCA informó que la población objetivo fue de 330,330 personas físicas y morales, y la potencial de 2,227,098 personas, datos que no se acreditaron con la información y documentación que evidenciara que los productores y comercializadores cuantificados tuviesen problemas de mercado.

Respecto de la población objetivo, la entidad fiscalizada no acreditó cómo se integró la población, ni que se tratara de personas físicas y morales que producen y/o comercializan productos con problemas de mercado y tampoco cuantificó la población por grupo específico, región, entidad federativa y municipio del país. La falta de acreditación de la población objetivo impidió verificar la temporalidad del otorgamiento de los subsidios porque no se pudo determinar el tiempo en que se abatirá la problemática.

En 2012, se atendieron 24,167 beneficiarios, y la entidad fiscalizada informó que la población objetivo se integró por 330,330 personas físicas y morales, con lo cual se determinó que el nivel de cobertura de atención del componente fue del 7.3%, en tanto que el porcentaje de cobertura de atención, respecto de la población potencial, fue del 1.1% de las 2,227,098 personas.

Con el fin de relacionar la información proporcionada por ASERCA sobre la integración de la población rural señalada en el diagnóstico del sector rural publicado por la SAGARPA, se determinó que la población potencial de 2,227,098 personas con producción comercializable representó el 14.8% de la población rural económicamente activa y el 15.4% de la PEA rural ocupada. Asimismo, la población objetivo de 330,330 personas físicas y morales significó el 2.2% de la PEA rural y el 2.3% de la población rural ocupada. Conviene señalar que esta relación no es precisa, porque la PEA rural y la PEA rural ocupada corresponden a personas dedicadas a las actividades agropecuarias; mientras que la población potencial, objetivo y atendida comprenden productores agropecuarios y comercializadores que no se identifican, necesariamente, como personas del ámbito rural y en ellas hay agrupaciones que representan a dos o más productores.

12-0-08F00-07-0111-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios elabore un estudio que permita determinar la población potencial con problemas de comercialización de productos agropecuarios en el país, y con base en sus resultados precise la población objetivo de productores y comercializadores que se atenderán en materia de comercialización de productos agropecuarios y pesqueros, por grupo específico, región, entidad federativa y municipio del país.

12-0-08F00-07-0111-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios determine la temporalidad del programa que se autorice para apoyar la comercialización de productos agropecuarios y pesqueros, con base en la población objetivo que estime atender.

5. Diseño de Indicadores

El diseño de indicadores realizado por ASERCA para evaluar el componente de Apoyo al Ingreso Objetivo y Comercialización, del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos, no permitió hacer un buen seguimiento de los objetivos y evaluar adecuadamente el componente, porque no permitieron medir la cobertura de atención, toda vez que no se especificó la población o área de enfoque potencial y objetivo, ni cómo se evaluará la contribución del Componente en la mejora y mantenimiento de los ingresos de los productores agropecuarios, mediante la medición de los volúmenes excedentarios o con problemas de comercialización apoyados.

Se verificó que para el ejercicio fiscal 2014, la entidad fiscalizada propuso el Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados, el cual se integra con dos componentes, el de Incentivos a la Comercialización, que sustituye al componente de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización, y el de Incentivos a la Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones, e incluye el diseño de los indicadores respectivos para evaluar el objetivo y la gestión del programa.

Asimismo, se verificó que la propuesta fue validada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación al Presupuesto de Egresos de la Federación para ese ejercicio fiscal.

6. Estudios de la situación comercial de productos agropecuarios

Para 2012, la entidad fiscalizada dispuso del “Estudio de la Capacidad Actual de Almacenamiento de Granos y Oleaginosas en México”, que en coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación elaboraron en ese año, a efecto de reforzar, delinear, modificar o crear políticas públicas que apoyen el desarrollo del almacenamiento comercial de granos y oleaginosas, y conocer el padrón de bodegas y operadores en el país, a fin de establecer acciones que permitan que el almacenamiento se convierta en un generador de desarrollo económico para el campo mexicano, ya que es un factor que permite generar procesos regulados de flujo de la producción desde las zonas productoras hacia las consumidoras, para utilizar los granos y oleaginosas hasta el momento en que sea necesario consumirlos.

7. Apoyos otorgados por ciclos agrícolas

En 2012, ASERCA erogó 6,895,787.2 miles de pesos en la entrega de apoyos directos por medio del Componente de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización, de los cuales 3,997,176.2 miles de pesos se destinaron para apoyar las cosechas de los ciclos agrícolas O-I 2011/12 y P-V 2012, el 58.0% del presupuesto ejercido, y los 2,898,610.9 miles de pesos restantes (42.0%) se destinaron a apoyar las cosechas de otros ciclos agrícolas.

Se determinó que en 2012 se entregaron 555.6 miles de pesos en el apoyo de cosechas de los ciclos agrícolas O-I 2011/12 y P-V2012, los cuales se comprometieron durante el año fiscalizado, pero se registraron con fecha 2011 o anterior, lo cual denota errores de registro.

Asimismo, se constató que se entregaron apoyos por 2,857,689.4 miles de pesos para pagar solicitudes ingresadas en 2012 correspondientes a ciclos agrícolas diferentes a los autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, sin que el ente auditado acredite la autorización correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

12-0-08F00-07-0111-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios fortalezca su sistema de control interno, a fin de asegurar que se apoye invariablemente la producción de los ciclos agrícolas autorizados en los ordenamientos jurídicos.

12-0-08F00-07-0111-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios fortalezca su sistema de control interno, a fin de asegurar que se registre adecuadamente la fecha de adquisición de compromiso para el otorgamiento de los apoyos.

12-0-08F00-07-0111-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios fortalezca su sistema de control interno, a fin de asegurar que se obtenga invariablemente la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para cubrir apoyos a la comercialización de productos y cosechas de ciclos agrícolas no considerados en los ordenamientos jurídicos vigentes.

8. Apoyos para el proceso comercial de productores

Se constató que en 2012 ASERCA otorgó 380,493.6 miles de pesos para apoyar 108.0 miles de toneladas de girasol y cártamo, lo que representó un pago promedio de 3,523.0 pesos por cada tonelada; sin embargo, la entidad fiscalizada no contó con información relativa a los costos que genera el proceso comercial a los productores, por lo que no fue posible determinar si el apoyo fue de hasta el 85.0% de esos costos.

En el registro y distribución de los apoyos se observaron inconsistencias porque los apoyos entregados para el proceso comercial de los productores, se registraron en el subcomponente de inducción productiva; la producción de cártamo apoyada en el estado de Baja California Sur fue superior en 19.3% a la producida en esa entidad federativa, y se apoyaron 92.4 toneladas de girasol en el estado de Sonora, cuando en el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera no se registró producción de girasol en esta entidad federativa.

Con la auditoría se verificó que la entidad fiscalizada utilizó una metodología diferente, que no considera las variables relativas al costo de las operaciones del proceso comercial establecidas en las reglas de operación. Asimismo, acreditó que se cosecharon los productos apoyados con los subsidios del subcomponente del proceso comercial; sin embargo, estas producciones no fueron registradas en el sistema del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

12-0-08F00-07-0111-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios establezca mecanismos de control que aseguren el registro de los costos inherentes al proceso comercial del productor en su sistema de información, a fin de verificar la correcta aplicación de los apoyos entregados a los productores.

12-0-08F00-07-0111-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios fortalezca su sistema de control interno, para asegurar que el registro de los apoyos otorgados en materia de comercialización de productos agropecuarios y pesqueros se realice de conformidad con el subcomponente en que se autoricen y operen, a fin de garantizar la confiabilidad de la información de los sistemas de información.

12-0-08F00-07-0111-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios, en coordinación con el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, establezca mecanismos de registro y generación de información confiable en sus sistemas de información sobre la producción de granos y oleaginosas producidas en el país por entidad federativa.

9. Apoyos para el proceso comercial de compradores

Se verificó que en 2012 ASERCA otorgó 249,922.4 miles de pesos para apoyar el proceso comercial de 781.0 miles de toneladas de maíz cultivadas en el ciclo agrícola O-I 2011/12 en el estado de Sinaloa, que equivalen al pago de 320.0 pesos por tonelada.

Asimismo, la entidad fiscalizada acreditó que verificó que los volúmenes apoyados con el subcomponente de Apoyo para el proceso comercial no fueran beneficiados por los apoyos de los subcomponentes de Agricultura por contrato y de exportación, a fin de evitar la duplicación en la entrega de apoyos referidos en las Reglas de Operación.

No fue posible constatar que se dio certidumbre al comprador para cubrir los costos inherentes al proceso de comercialización, ya que la entidad fiscalizada no acreditó contar con información sobre los costos que le generan al comprador de las actividades de movilización, distribución y entrega del producto.

12-0-08F00-07-0111-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios fortalezca su sistema de control interno, a fin de registrar y dar seguimiento a los costos inherentes al proceso comercial de los compradores, con objeto de contar con la información necesaria para determinar la certidumbre de costo alcanzada con los apoyos que se otorguen al proceso comercial de compradores.

10. Apoyos para Compensación de Bases

Con la revisión efectuada, se verificó que en 2012 se apoyó el 83.6% (4,261.1 miles de toneladas) de las 5,100.0 miles de toneladas de trigo, maíz y sorgo del ciclo agrícola O-I 2011/12 autorizadas, de las cuales el 50.3% (2,143,380.9 toneladas) fue de trigo, el 36.0% (1,531,894.9 toneladas) de sorgo, y el 13.7% (585,862.1 toneladas) de maíz.

En términos de los montos de los apoyos, se constató que el 37.9% (334,511,849.8 pesos) de los 881,554,970.5 pesos pagados en este esquema fue para productores y compradores de trigo; el 38.1% (335,713,390.8 pesos) para los de sorgo, y 24.0% (211,329,729.9 pesos) para los de maíz.

Se detectaron inconsistencias en la entrega de apoyos por un monto de 8,209,911.2 pesos, porque se identificaron volúmenes pagados a precios por tonelada de maíz y trigo diferentes a los autorizados en el aviso, de los cuales 910,329.0 pesos, correspondieron a volúmenes de maíz de Sonora y Tamaulipas, y 3,943,048.7 pesos (48.0%), para apoyar trigo en Sonora, que fueron pagados a precios por tonelada diferentes a los autorizados en el aviso; así como 3,356,533.5 pesos (40.9%) en Nuevo León, donde no se autorizaron bases de apoyo.

Con la auditoría se verificó que las inconsistencias detectadas se debieron a errores de registro en el sistema: los 910,329.0 pesos otorgados a volúmenes de maíz pagados a precios por tonelada diferentes a los autorizados en Sonora y Tamaulipas, las entidades están invertidas; los 3,356,533.5 pesos consignados en Nuevo León debieron registrarse en Tamaulipas y Sonora, y los 3,943,048.7 (48.0%) pesos para apoyar trigo en Sonora, debieron registrarse en la región de San Luis Río Colorado, cuya base de apoyo autorizada es diferente a la del resto del estado de Sonora.

12-0-08F00-07-0111-07-011 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios establezca procedimientos y mecanismos de control, a fin de garantizar que los apoyos se registren en sus sistemas de información conforme a las entidades federativas autorizadas en los avisos que emita la Agencia.

11. Apoyos para la certificación de calidad

El apoyo para el proceso de certificación de la calidad se otorga con base en el volumen de producción por certificar.

Se verificó que en el aviso para dar a conocer el apoyo para el proceso de certificación de la calidad del frijol, publicado por ASERCA en 2012, no se especificó el volumen autorizado por apoyar, y que se erogaron 1,185.0 miles de pesos en la certificación de centros de acopio y de control de procesos, en vez de apoyar la certificación de calidad de frijol, que fue el concepto autorizado en las Reglas de Operación.

12-0-08F00-07-0111-07-012 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios fortalezca su sistema de control interno, a fin de que establezca procedimientos que le permitan asegurar que los conceptos de apoyo publicados en los avisos relativos a la comercialización de productos agropecuarios y pesqueros, cumplan con los conceptos establecidos en las Reglas de Operación que emita la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

12-0-08F00-07-0111-07-013 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios fortalezca su sistema de control interno, a fin de asegurar que en los avisos que se emitan para la certificación de calidad se fijen los volúmenes a los que se otorgarán los apoyos, en cumplimiento de lo que se establezca en las reglas de operación.

12. Montos y volúmenes establecidos en apoyos para la adquisición de coberturas

En 2012, ASERCA publicó seis Avisos para la adquisición de coberturas, de los cuales el de "Apertura de Ventanillas para registro y validación de contratos en la modalidad de Agricultura por contrato" no fue de conformidad con las modalidades autorizadas en las reglas de operación de ese año; en cuatro avisos de apertura de ventanillas no se incluyeron los montos del apoyo autorizados, y en tres avisos no se especificaron el volumen límite autorizado ni las entidades federativas donde se radicarían los recursos.

En el caso de los apoyos para la adquisición de coberturas básicas para la producción de algodón, la entidad fiscalizada apoyó el 42.2% (111,833.3 toneladas) de las 264,717.0

toneladas límite autorizadas en 2012; el 44.6% (334,279.5 toneladas) de las 750,000.0 toneladas límite autorizadas de maíz y sorgo en Tamaulipas, y el 99.0% (1,980.4 miles de toneladas) de las 2,000.0 miles de toneladas de producción de maíz en Sinaloa.

Del monto de 100.0 millones de pesos autorizados como límite máximo para apoyar la adquisición de coberturas para el ganado bovino y para el ganado porcino, respectivamente, la entidad fiscalizada erogó el 41.0% del monto destinado al ganado bovino y el 51.5% del monto asignado al ganado porcino, sin que fuera posible determinar los resultados obtenidos en términos de volumen, ya que no se establecieron las metas correspondientes para estas coberturas.

12-0-08F00-07-0111-07-014 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios fortalezca su sistema de control interno, a fin de asegurar que los avisos que emita para la adquisición de coberturas se ajusten a las modalidades autorizadas en las reglas de operación.

12-0-08F00-07-0111-07-015 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios fortalezca su sistema de control interno con procedimientos a fin de asegurar que en los avisos que emita se fijen los volúmenes, los montos y las entidades federativas, de conformidad con las reglas de operación.

13. Porcentajes de apoyo para la adquisición de coberturas

Se verificó que en 2012 ASERCA estableció en los Avisos publicados para la adquisición de coberturas, los porcentajes de aportación para ASERCA y los beneficiarios, según opción y modalidad de cobertura.

Asimismo, se precisó que ASERCA aportó 2,484.0 millones de pesos para la adquisición de coberturas, que correspondieron al 85.0% o el 50.0% del valor de las coberturas, de conformidad con los porcentajes de apoyo autorizados para las opciones "PUT" y "CALL", en las modalidades básica y agricultura por contrato; y se constató que los beneficiarios aportaron 1,000.7 millones de pesos que correspondieron al 15.0% y el 50.0%, de acuerdo con las opciones y porcentajes establecidos en los avisos publicados.

En la modalidad de coberturas de servicios, se verificó que los beneficiarios aportaron el 100.0% del valor de la prima, de conformidad con las Reglas de Operación.

14. Porcentajes de recuperación con la liquidación de coberturas

Se verificó que en los Avisos para la adquisición de coberturas, publicados en 2012, se fijaron los porcentajes de recuperación para ASERCA y los beneficiarios, así como el orden en que debían pagarse cuando se liquidaran las coberturas. Los porcentajes de recuperación corresponden, en primer término, a la aportación del beneficiario, para adquirir la cobertura, a favor de él; en segundo término, el porcentaje respecto del costo de la cobertura, a favor de ASERCA y, en tercer término, el porcentaje remanente y, en su caso, las ganancias extraordinarias a favor del beneficiario.

Se constató que de las 3,533 coberturas adquiridas en 2012, se liquidaron el 100.0% con un valor de 1,434.3 millones de pesos. Del monto recuperado, 844.7 millones de pesos fueron a

favor de los beneficiarios y 410.7 millones de pesos a favor de ASERCA, de conformidad con los porcentajes de recuperación establecidos en los avisos para la adquisición de coberturas; y 178.9 millones pesos no se pagaron a los beneficiarios porque, al 31 de diciembre de 2012, no se solicitó el cobro de la prima, o no se demostró la comercialización del producto.

15. Oportunidad en la Entrega de Apoyos

Se verificó que en 2012 el 95.7% (28,235 apoyos) de los 29,512 apoyos se entregó dentro de los 90 días siguientes de la fecha de elegibilidad y, en el caso de los subsidios para adquirir coberturas, en un día hábil; un apoyo se entregó después de los 90 días, y el 4.3% (1,276 apoyos) tuvo errores de registro, por lo no fue posible constatar la oportunidad en su entrega.

12-0-08F00-07-0111-07-016 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios fortalezca su sistema de control interno, a fin de que asegure que en sus sistemas de registro, se incluyan las fechas de autorización y pago, para contar con información confiable sobre la oportunidad en la entrega de los apoyos.

16. Análisis programático presupuestal

Se verificó que para la operación del componente de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización en 2012, se asignó un presupuesto de 8,500.0 millones de pesos, que registró una afectación neta por 1,481.1 millones de pesos (17.4%), por lo que el presupuesto modificado fue de 7,018.9 millones de pesos, del cual se ejercieron 7,016.0 millones de pesos, y no se ejercieron 2.9 millones de pesos.

Con el análisis de la documentación comprobatoria del ejercicio del gasto, la entidad fiscalizada acreditó la erogación de 6,636.8 millones de pesos del componente de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización del programa Prevención y Manejo de Riesgos, el cual difiere en 379.2 millones de pesos respecto de los 7,016.0 millones de pesos que se reportaron en la Cuenta Pública 2012 como ejercidos.

12-0-08F00-07-0111-07-017 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios fortalezca su sistema de control interno con procedimientos para asegurar que en su contabilidad se incluyan los registros auxiliares, presupuestales y contables, que le permitan generar información confiable sobre el ejercicio del gasto público.

12-0-08F00-07-0111-07-018 Recomendación al Desempeño

Para que la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios acredite el ejercicio de los 379.2 millones de pesos pendientes de comprobación, con la documentación comprobatoria y justificativa del gasto correspondiente.

17. Gastos de operación

Se verificó que en 2012 ASERCA ejerció 118,450.0 miles de pesos por concepto de gastos de operación, lo que representó el 1.4% de los 8,500,000.0 miles de pesos autorizados originalmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012,

proporción inferior en 2.8 puntos porcentuales a la establecida como máximo en las Reglas de Operación.

18. Protección del ingreso de los productores y del costo de la compra a los compradores

Con la auditoría, se verificó que en 2012 ASERCA logró proteger el ingreso esperado de los productores y el costo de la compra de productos agropecuarios, por medio de la adquisición de coberturas de precios, ya que los 1,023.6 millones de pesos de las recuperaciones fueron a favor de los beneficiarios, con una ganancia de 22.9 millones de pesos respecto de sus aportaciones para la adquisición, y se dio certidumbre al valor pactado para la comercialización de sus productos en los contratos de compraventa.

Consecuencias Sociales

En 2012, ASERCA otorgó apoyos a 24,167 productores y compradores de trigo, sorgo, cártamo, maíz, soya, algodón, ganado porcino, ganado bovino, girasol y frijol, los cuales representaron el 7.3% de la población objetivo estimada en 330,330 personas, y el 1.1% de la potencial estimada en 2,227,098 personas. Con los resultados obtenidos quedaron pendientes de atender 306,163 productores y comercializadores de productos agropecuarios.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 14 observación(es), de la(s) cual(es) 4 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 10 restante(s) generó(aron): 18 Recomendación(es) al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar o promover la intervención de la(s) instancia(s) de control competente con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen: negativo

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA) no cumplió con los objetivos de fortalecer la cadena productiva y comercial agroalimentaria, dando certidumbre de ingreso al productor y de costo al comprador, e incentivar la producción de granos y oleaginosas, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a:

La entidad fiscalizada no diseñó indicadores para determinar la contribución del componente Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización en el cumplimiento de los objetivos del Programa Prevención y Manejo de Riesgos relativos a fortalecer la cadena productiva y comercial agroalimentaria, e incentivar la producción de granos y oleaginosas; ni dispuso de información para acreditar la contribución del componente con el propósito de mantener o mejorar los ingresos de los productores rurales.

En 2012, ASERCA otorgó apoyos a 24,167 productores y compradores de productos agropecuarios, los cuales representaron el 7.3% de la población objetivo estimada en 330,330 personas, y el 1.1% de la potencial estimada en 2,227,098 personas, sin que acreditara que los beneficiarios de los apoyos correspondieran a personas físicas y morales que producen y/o comercializan productos con problemas de mercado; y tampoco cuantificó dicha población por grupo específico, región, entidad federativa y municipio del país; ni determinó la temporalidad en el otorgamiento de los subsidios del programa.

Asimismo, se detectaron deficiencias de control interno debido a que ASERCA publicó avisos en los que no dio a conocer el volumen o el monto de apoyo, y autorizó la entrega de subsidios para la certificación de calidad y la adquisición de coberturas en modalidades no autorizadas en las reglas de operación; así como debilidades en el registro de la información y en la entrega de los subsidios.

En 2012, de los 6,895,787.2 miles de pesos erogados en la entrega de subsidios, se ejercieron 2,857,689.4 miles de pesos para pagar solicitudes ingresadas en 2012 correspondientes a ciclos agrícolas diferentes a los autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, sin que el ente auditado acreditará la autorización correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Revisar en qué medida la comercialización de productos agroalimentarios apoyados con el Componente Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización contribuyeron a garantizar el abasto de alimentos a la población del país.
2. Evaluar en qué medida el Componente Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización contribuyó a incentivar la producción de granos y oleaginosas.
3. Evaluar la contribución del Componente Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización en el ingreso de los productores, por medio del análisis del valor estimado de la producción comercializada.
4. Determinar el nivel de cobertura del componente de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización.
5. Revisar el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados y de los indicadores de desempeño del Programa Prevención y Manejo de Riesgos referentes al componente de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización.
6. Examinar si ASERCA coordinó o elaboró estudios en materia de comercialización, expansión de mercados, riesgos y oportunidades de inversión.
7. Verificar que el presupuesto asignado al componente se ajustó a las Reglas de Operación y el Presupuesto de Egresos 2012, respecto de los volúmenes comercializados por ciclo agrícola apoyado.
8. Analizar en qué medida se dio certidumbre de ingreso al productor con los apoyos para el proceso comercial mediante la verificación del volumen de los productos que se apoyó respecto de la producción anual de los mismos.

9. Constatar si se dio certidumbre de costo al comprador al haber otorgado apoyos para el proceso comercial mediante la verificación del volumen de los productos que se apoyó respecto de la producción anual de los mismos.
10. Determinar en qué medida se dio certidumbre de ingreso al productor y de costo al comprador mediante los apoyos para la compensación de bases en agricultura por contrato.
11. Evaluar que los apoyos del Subcomponente Apoyo al proceso de certificación de la calidad se ajustaron a las Reglas de Operación 2012.
12. Verificar el cumplimiento de los criterios autorizados y publicados en los Avisos sobre productos, entidades federativas, volúmenes, montos, y porcentajes de apoyo y de recuperación para la adquisición de coberturas.
13. Determinar la oportunidad en la entrega de los apoyos del Componente Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización respecto de los plazos establecidos.
14. Comprobar que las adecuaciones presupuestarias se realizaron conforme a la normativa.
15. Verificar que los gastos de operación y los destinados para apoyos se ajustaron a la distribución establecida en las Reglas de Operación.
16. Evaluar la protección del ingreso a productores y costo a compradores, por medio del costo en la adquisición de las coberturas y la distribución de las recuperaciones.

Áreas Revisadas

La Coordinación General de Comercialización de la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA).

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. Presupuesto de Egresos de la Federación: Ejercicio Fiscal 2012, Art. 43, Frac. III, Par. 3.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 24, Frac. I, Art. 75, Fracs. I y VIII.
3. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 258.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Art.14, Frac. I, Norma cuarta; 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 2012, Art. 28 Par. 1, Art. 28 Frac. 1 Numerales 1 incisos b y d, 2 incisos d y e, y 3, Anexo XXXI Art. 5 ESPECIFICACIONES DE LOS APOYOS; Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral 2; Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Art. 43 Frac. XIII.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y 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; 29, fracción X; 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 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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.