

## **Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación**

### **Desarrollo de Clúster Agroalimentario**

Auditoría de Desempeño: 14-0-08100-07-0254

DE-004

#### ***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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar el cumplimiento del objetivo estratégico de contribuir a incrementar la producción y productividad de las Unidades Económicas Rurales agrícolas mediante incentivos para el desarrollo de agroclúster.

#### ***Alcance***

La auditoría comprendió la revisión del diseño de las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura vigentes en 2014, para la operación del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario; la medida en que se cumplió el objetivo de contribuir al incremento de la producción y la productividad de las unidades económicas rurales agrícolas apoyadas con los subsidios otorgados a personas morales con actividad agroalimentaria, interesadas en integrar a productores para desarrollar y fortalecer la cadena de valor y generar economías de escala, así como elevar su productividad y competitividad, impulsando modelos de asociatividad y mayor valor agregado a lo largo de la cadena de valor en beneficio de los productores. Asimismo, el análisis de la cobertura de atención del componente; la evaluación de las metas diseñadas en los indicadores del componente; la evaluación del cumplimiento de los requisitos de las Reglas de Operación vigentes en 2014; el análisis de los subsidios entregados por concepto y tipo; la evaluación del comportamiento programático presupuestal; la evaluación de los indicadores disponibles para medir la contribución del componente al objetivo general del Programa de Fomento a la Agricultura; la rendición de cuentas del componente; y la evaluación del control interno, con base en el análisis de la información, documentación y bases estadísticas de carácter programático, presupuestal y financiero así como la eficiencia de las acciones mediante la entrega de subsidios.

La auditoría se realizó de conformidad con el Marco Rector para la Fiscalización de la Cuenta Pública; con el Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública, Proceso de Planeación; con los Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, y con los Lineamientos Técnicos que formula la Auditoría Especial de Desempeño, que son complementarios a las disposiciones establecidas en los documentos anteriores, y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Para el desarrollo de la auditoría, se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño, con la cual se aseguró el rigor metodológico y se estructuró de manera ordenada el proyecto de investigación para llevar a cabo la revisión

a fin de cumplir con los objetivos de las auditorías de desempeño: valorar la eficacia, eficiencia y economía con que actuaron los responsables de la operación de la política pública auditada.

Durante la auditoría no se tuvieron problemas ni limitantes para disponer de los datos necesarios para aplicar los procedimientos diseñados.

### **Antecedentes**

En el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario (PSDAPA) 2013-2018 se informa que en nuestro país existen más de 5.3 millones de unidades económicas rurales, de las cuales 3.9 millones se caracterizan por ser de subsistencia o con limitada vinculación al mercado y presentan ingresos anuales netos menores a 17 mil pesos; 442.4 mil unidades económicas rurales se encuentran en transición, dejando de ser de subsistencia para incursionar al mercado y registrar ventas anuales promedio de 73,931 pesos. El 9.9% de las unidades económicas de producción, 528.4 mil tienen una actividad empresarial con rentabilidad frágil y los ingresos por ventas promedio anuales ascienden a 152 mil pesos.

Asimismo, 448.1 mil unidades desarrollan una actividad empresarial con ingresos anuales superiores a 562.4 mil pesos, y poco menos de 17.6 mil unidades pertenecen a un estrato empresarial dinámico, con escala productiva que se compara con empresas de la industria o del sector servicios, y cuyo principal problema es el de alcanzar niveles de competitividad de largo plazo. Este estrato dedica una parte importante de sus ventas al mercado internacional y es el que presenta mejor desarrollo de capacidades. Las unidades económicas rurales por estrato se detallan en el cuadro siguiente:

UNIDADES ECONÓMICAS RURALES POR ESTRATO  
(Miles de unidades, porcentajes y miles de pesos)

| ESTRATOS  | UER     | % UER por estrato | Ingresos por ventas promedio |
|---|---------|-------------------|------------------------------|
| E6: Empresarial dinámico                                    | 17.6    | 0.3%              | 11,700.0                     |
| E3: UER en transición                                       | 442.4   | 8.4%              | 73.9                         |
| E5: Empresarial pujante                                     | 448.1   | 8.4%              | 562.4                        |
| E4: Empresarial con rentabilidad frágil                     | 528.4   | 9.9%              | 152.0                        |
| E1: Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado     | 1,192.0 | 22.4%             | -                            |
| E2: UER familiar de subsistencia con vinculación al mercado | 2,696.7 | 50.6%             | 17.2                         |
| Total   | 5,325.2 | 100.0%            |                              |

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México 2012, con cifras de 2010, elaborado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

UER: Unidades Económicas Rurales.

En el PSDAPA 2013-2018 se señala que en el campo mexicano existe un segmento comercial altamente competitivo con empresas que generan divisas por más de 20 mil millones de

dólares anuales. En contraste, la gran mayoría de las unidades económicas rurales son de subsistencia o autoconsumo.

Cerca del 80.0% de quienes producen en el campo poseen predios menores de 5.0 hectáreas, lo que implica que no cuentan con escala productiva, y que además presentan problemas de organización que limitan en gran medida su productividad y competitividad.

Quienes producen en los sectores agropecuario y pesquero con problemas de baja escala productiva no resultan rentables y por ende financiables. Asimismo, la carencia de economías de escala genera altos costos de insumos (semilla, agroquímicos, maquinaria y equipo, combustibles, entre otros insumos), además de que generalmente no están destinadas a producir productos de alto valor y los volúmenes de producción son bajos por el tamaño de las unidades productivas, así como la falta de acceso a tecnologías y procesos modernos.

En el Programa Sectorial se señala que el problema estructural de productividad del minifundio es que carece de escala productiva y dificulta la integración de la cadena de valor, desde la producción hasta la comercialización.

Una estrategia que implementó el Estado para resolver este problema fue la formación de clústers de agronegocios, que permitan generar escala productiva y faciliten la articulación e integración de los diversos eslabones de la cadena productiva y de valor, desde la compra de insumos, producción (siembra, cosecha, cría y captura), post-producción (almacenamiento, empaque y procesamiento) hasta la comercialización.

El clúster se define como una forma de “auto-organización” que ofrece ventajas competitivas a la vez que propician una intensa competencia, y facilitan la cooperación, algunas veces descrita como competencia.

Como ejemplo, podemos observar que un pequeño productor de tres hectáreas no tiene la misma capacidad que 100 productores asociados para optimizar las compras de insumos estratégicos (semillas y fertilizantes); para introducir maquinaria y equipo (tractores y cosechadoras, entre otros), y almacenar, empaquetar y comercializar los productos. No obstante, 100 productores de tres hectáreas asociados generan una escala productiva (300 hectáreas) suficiente para incorporarse al mercado; mejorar su gestión, y desarrollar cada uno de los eslabones de la cadena, ya sea de manera propia o asociados con otras organizaciones o empresas.

El clúster tiene dos componentes: el modelo organizacional que le permita al minifundio privado o social generar economías de aglomeración y contar con la escala productiva necesaria para ser competitivo, y el modelo operativo para integrar de manera eficiente la cadena productiva y de valor.

El modelo organizacional permite resolver el problema estructural del minifundio, que es la baja escala productiva insuficiente para insertarse en el mercado e incluso para su manutención y que limita su productividad e ingreso.

El modelo operativo permite a los productores integrar los diversos eslabones de la cadena productiva, por medio de una empresa integradora conformada por socios que pueden ser unidades de producción social, privada, cooperativa o pequeña propiedad, entre otros. Bajo este modelo pueden comprar de manera consolidada insumos; realizar procesos conjuntos de post-producción (almacenamiento, empaque y procesamiento); integrar eficientemente

los servicios de logística y canales de distribución hacia los mercados finales; comercializar los productos en mayor volumen, y reducir los costos de transacción individuales.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) las agrupaciones productivas o clústers permiten organizar, coordinar y canalizar de mejor manera la prestación de servicios y los instrumentos de apoyo, dado que se dirigen a necesidades colectivas e interdependientes. Asimismo, amplían la posibilidad de aprovechar las oportunidades que presenta el mercado con base en las ventajas comparativas y fortalezas existentes en los territorios. El enfoque de clúster ofrece una manera alternativa de organizar las cadenas de valor atendiendo tales dimensiones promoviendo la interacción, así como una visión sistémica en los actores.

Aunque no existe una regla acerca del modo en que se forman o impulsan los clúster, las iniciativas suelen considerar, por lo general, los aspectos siguientes:

- a) Concentración geográfica: existencia de aglomeraciones o redes empresariales.
- b) Especialización o denominador común. Los actores del clúster se relacionan alrededor de una actividad central; estas relaciones pueden ir más allá, involucrando diversas actividades de la producción y los servicios.
- c) Presencia de grandes empresas “tractoras”. La vinculación de pequeñas empresas y organizaciones con estrategias empresariales de gran escala resultaría en el desarrollo de la competitividad necesaria para insertarse en los mercados.
- d) Disponibilidad de capital social. Entendido como las relaciones entre individuos, empresas e instituciones, por medio de las cuales se intercambia información y se comparten recursos. El capital social, y la existencia de confianza recíproca asociada con éste, puede constituir una ventaja competitiva. La falta o la presencia de este factor suele explicar una parte significativa de las diferencias en productividad y capacidad de innovación entre las regiones.

En 2014 la SAGARPA realizó una reestructuración de los programas que opera, en la que se incluyó el programa presupuestario S259 Programa de Fomento a la Agricultura, que se integra por 11 componentes, entre los que se encuentra el componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario, que tiene como objetivo contribuir al incremento de la producción y productividad de las Unidades Económicas Rurales agrícolas mediante incentivos <sup>1/</sup> para el desarrollo de agroclúster.

El componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario está dirigido a otorgar subsidios a personas morales con actividad agroalimentaria, interesadas en integrar a productores y asociaciones de productores para desarrollar y fortalecer la cadena de valor y generar economías de escala, así como elevar su productividad y competitividad, impulsando modelos de asociatividad y mayor valor agregado a lo largo de la cadena de valor en beneficio de los productores.

---

<sup>1/</sup> Un incentivo es definido por la SAGARPA como un subsidio asignado mediante recursos federales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que por medio de la Secretaría se otorgan a los diferentes sectores del ramo, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias en el sector.

---

## **Resultados**

### **1. Diseño del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario**

Para verificar que el diseño del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario cumplió con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se analizaron las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura, vigentes en 2014.

Con base en el análisis se observó que la SAGARPA cumplió con las características del diseño de las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura 2014, toda vez que estableció la población objetivo y las características que deben cumplir para acceder a los subsidios del componente; estableció los montos y porcentajes máximos que cada beneficiario debe recibir; procuró el acceso equitativo de los beneficiarios a los subsidios; definió las características de la población objetivo para garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a ellos; incorporó mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación; señaló que los beneficiarios podrán buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr mayor autosuficiencia; señaló la coordinación de acciones entre las dependencias y entidades y las acciones para evitar la duplicidad; procuró que los subsidios sean un medio eficaz para cumplir con los objetivos; dispuso la elaboración de los informes trimestrales; definió criterios de selección para los beneficiarios, y definió la manera de realizar el trámite de los subsidios.

### **2. Cumplimiento del objetivo estratégico del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario.**

Con la auditoría se constató que la SAGARPA dio cumplimiento al objetivo del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario relativo a contribuir a incrementar la producción y productividad de las Unidades Económicas Rurales agrícolas mediante incentivos para el desarrollo de agroclúster a personas morales con actividad agroalimentaria, interesadas en integrar a productores y asociaciones de productores para desarrollar y fortalecer la cadena de valor y generar economías de escala, así como elevar su productividad y competitividad, impulsando modelos de asociatividad y mayor valor agregado a lo largo de la cadena de valor en beneficio de los productores, ya que se observó que con los subsidios otorgados en 2014 por medio del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario a 30 de las 41 personas morales apoyadas, se logró incrementar la producción de frutales y hortalizas en un 7.7%, al obtener un volumen de producción de 13,054.2 millones de toneladas, respecto de las 12,125.2 millones de toneladas conseguidas en 2013, beneficiando el cultivo de fresa, chile verde, nuez, pepino, jitomate, aguacate, limón y guayaba. Asimismo, se constató que las cadenas de valor apoyadas fueron acompañamiento técnico y administrativo, acopio, industria, almacenamiento y producción primaria.

### **3. Cobertura de atención del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario.**

En 2014 se constató que los subsidios del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario tuvieron presencia en 20 de las 32 entidades federativas. En ese año, la SAGARPA recibió 66 solicitudes, de las cuales predictaminó como positivas 49 proyectos de personas morales favorables, lo que fue considerado como población objetivo del programa, y atendió 41 proyectos, el 83.7% de la población objetivo.

Respecto de los 8 proyectos que no se financiaron fue debido a que 4 proyectos que se iban a subsidiar fueron cancelados, porque las personas morales que integraron uno de los proyectos, eran las mismas que las solicitantes de otro proyecto; otro no contó con el trámite ni el permiso de acuacultura, además de que propuso realizar el proyecto en un área reservada; otro no se encontró al corriente con sus obligaciones fiscales ante el SAT; y el último presentó inconsistencias en la documentación. De los 4 restantes los productores desistieron de recibir los recursos, ya que no contaron con la aportación propia para completar el monto total del proyecto.

**4. Cumplimiento de la meta del indicador Porcentaje de agroclúster apoyados.**

En la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S259 Programa de Fomento a la Agricultura 2014, se diseñó el indicador relativo al Porcentaje de agroclúster apoyados, para el que se estableció una meta a 2014, de cubrir el 20.0% de las 75 personas morales proyectadas a atender a 2018.

Con la revisión se constató que la SAGARPA superó la meta del indicador Porcentaje de agroclúster apoyados en 273.5%, al beneficiar 41 de las 15 personas morales programadas en 2014.

Al respecto, la SAGARPA informó que por ser un subsidio que se otorga a la demanda, y por ser el primer año de operación, no se tuvieron antecedentes de la posible demanda, por lo que se superó la meta 1.7 veces más respecto de lo programado.

**5. Cumplimiento de los requisitos para acceder a los subsidios del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario.**

Con la revisión de los 41 expedientes de los proyectos beneficiados por medio del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario del Programa de Fomento a la Agricultura en 2014, se constató que en todos los casos se cumplieron los 13 requisitos para acceder a los subsidios del componente relativos a la solicitud con el formato establecido; el acta constitutiva de la asociación; el RFC; la identificación oficial y la CURP del representante legal; acta o poder notariado de designación de su representante legal; el manifiesto de no estar recibiendo otros incentivos; el manifiesto de estar al corriente con las obligaciones ante la SAGARPA; la posesión legal del predio, y el comprobante de domicilio fiscal; el proyecto de inversión con el contenido requerido; el plan de negocios del agroclúster, y los documentos que acrediten la asociatividad. Asimismo, se constató que la supervisión y seguimiento de los proyectos beneficiados se realizó por medio de la Universidad Politécnica Francisco I. Madero del Estado de Hidalgo.

**6. Subsidios otorgados con el componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario por concepto y tipo de apoyo.**

Con el análisis de la información se comprobó que la SAGARPA, por medio del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario del Programa de Fomento a la Agricultura 2014, otorgó subsidios para beneficiar 41 proyectos, por un monto de 284,801.9 miles de pesos. Respecto de los montos máximos y tipos de apoyo, con el análisis de la información remitida se constató que los subsidios entregados no excedieron en ningún caso el 30.0% del valor total del proyecto, y no se rebasó el monto máximo federal de 30.0 millones de pesos. Asimismo, se verificó que los proyectos apoyados se encontraron dentro de los conceptos establecidos en las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura 2014, ya que en 23

proyectos el subsidio se destinó a la compra de equipo y la construcción de infraestructura con un monto de 153,654.9 miles de pesos; 13 lo asignaron a equipamiento con 91,147.0 miles de pesos, y 5 fueron para infraestructura, para lo que se entregó un total de 40,000.0 miles de pesos.

#### **7. Comportamiento programático-presupuestal de los recursos del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario**

Se constató que en 2014 la SAGARPA ejerció un presupuesto total de 300,039.4 miles de pesos en el componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario, el 70.2% de los 427,679.0 miles de pesos autorizados en ese año. Por concepto de subsidio se gastaron 284,801.9 miles de pesos, 10,431.1 miles de pesos en gastos de operación; 2,031.0 miles de pesos en gastos de supervisión; 1,283.0 miles de pesos por gastos de difusión y 1,492.4 miles de pesos en el Programa de Desarrollo Institucional (PDI).

Del presupuesto original al modificado se presentó una reducción del 29.8%, toda vez que, de acuerdo con la SAGARPA, 52,000.0 miles de pesos fueron destinados para los subsidios del componente Agroproducción Integral también perteneciente al Programa de Fomento a la Agricultura, de acuerdo con el Cuarto Convenio Modificatorio suscrito el 28 de noviembre de 2014 y el Acta de Cierre Finiquito de fecha 28 de abril de 2015. Asimismo, el 22 de abril de 2015 se realizó un reintegro a la TESOFE por 745.1 miles de pesos por concepto de subsidios no ejercidos, lo cual se comprobó con la revisión de la afectación y el reintegro presupuestarios.

En los porcentajes establecidos para gastos de operación, evaluación, supervisión, difusión y el Programa de Desarrollo Institucional en 2014 se ejerció un total de 15,238.0 miles de pesos, 3.6% del 5.0% (21,383.9 miles de pesos) autorizado en esos conceptos, sin rebasar los porcentajes establecidos al ejercer el 2.4% de los recursos autorizados por concepto de gastos de operación; 0.5% en gastos de supervisión; 0.3% en gastos de difusión y 0.3% para los gastos del Programa de Desarrollo Institucional.

#### **8. Sistema de Evaluación del Desempeño**

Para 2014, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, previo a la integración y diseño de la MIR del programa presupuestario S259 "Programa de Fomento a la Agricultura", elaboró la definición y análisis del problema y la definición del objetivo, lo cual es necesario para la integración y el diseño de la MIR del programa presupuestario.

Con la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestal S259 Programa de Fomento a la Agricultura, se observó que no se incluyó en la MIR la alineación con los objetivos de la planeación de mediano plazo. En cuanto a la lógica vertical se determinó que es adecuada, ya que permitió verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz; el objetivo a nivel de Fin es consistente con el objetivo estratégico de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y el objetivo de Propósito indica de forma clara la razón de ser del programa.

En la lógica horizontal se revisaron 3 de los 35 indicadores: 1 de Fin, 1 de Propósito y 1 de Componente, ya que son los que se relacionan con el componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario del Programa de Fomento a la Agricultura 2014. El indicador de fin no permite medir la contribución del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario al

resultado general del indicador, ya que se alimenta de información en el ámbito nacional generada por el INEGI; el indicador de nivel Propósito no mide la producción agrícola de las Unidades Económicas Rurales ni del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario; y el indicador de nivel Componente no se relaciona con el objetivo para el que se diseñó.

En los informes trimestrales de 2014 fueron incluidos los tres indicadores revisados que se vinculan con el componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario, observando un cumplimiento de las metas superior al establecido.

**14-0-08100-07-0254-07-001 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación analice la alineación de la MIR con los objetivos de la planeación de mediano plazo, e instrumente los mecanismos necesarios para su inclusión, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el acuerdo único, fracción II, disposición 18, del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

**14-0-08100-07-0254-07-002 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación analice la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario S259 Programa de Fomento a la Agricultura, y con base en el resultado de su análisis rediseñe la MIR para que se incluyan indicadores que midan la contribución del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario en el cumplimiento del objetivo del programa, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral III Metodología de Marco Lógico, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultado, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

**9. Evaluación de sistema de control interno en la operación del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario**

Con el análisis de los documentos proporcionados y vinculados con cada una de las normas evaluadas, se determinó que la SAGARPA cumplió con su sistema de control interno en la operación del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario, ya que contó con un Manual de Organización de la Dirección General de Fomento a la Agricultura, responsable de la operación del componente, en el que se establecen las disposiciones que norman a los servidores públicos operadores; contó con el Código de Ética Institucional 2012; y con un Manual de Operación del componente; también contó con la Matriz de Riesgos Institucional 2014, en la que se identificó como un riesgo para el Programa de Fomento a la Agricultura que los subsidios otorgados por medio del programa no contribuyeran al incremento de la productividad de las Unidades Económicas Rurales agrícolas por efectos climáticos adversos o que las Unidades Económicas Rurales apliquen los subsidios en conceptos diferentes a los otorgados; se constató que cuenta con el Sistema Único de Registro de Información (SURI) y con el Sistema Informático de Supervisión (SIS), por medio del cual se lleva el control y seguimiento de las operaciones del componente y se realiza la supervisión de los subsidios que se entregan, elaborando un Informe Final de Supervisión.

**10. Rendición de Cuentas del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario**

Con la auditoría se verificó que los objetivos establecidos en los documentos de planeación nacional se alinean con los establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en



la Cuenta Pública 2014, el indicador Porcentaje de Superficie tecnificada es insuficiente para evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario del Programa de Fomento a la Agricultura 2014 y el objetivo de “Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión de capital físico, humano, tecnológico” del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.

Asimismo, se observó que si bien, en la Cuenta Pública 2014 no se realizó la desagregación del cumplimiento de los objetivos y metas del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario del Programa de Fomento a la Agricultura, se constató que la SAGARPA realizó los Informes de Avance Físico Financiero mensuales y trimestrales, dando cuenta de las metas físicas y financieras del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario y remitió dichos informes, con lo que demostró que la dependencia cuenta con mecanismos de control interno para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, que permita la adecuada rendición de cuentas de la política pública fiscalizada.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2014, la SAGARPA atendió 41 proyectos con los cuales se logró incrementar la producción de frutales y hortalizas en 928.9 millones de pesos, 7.7%, al obtener un volumen de producción de 13,054.1 millones de toneladas, respecto de las 12,125.2 millones de toneladas conseguidas en 2013, beneficiando el cultivo de fresa, chile verde, nuez, pepino, jitomate, aguacate, limón y guayaba, incentivando a las cadenas de valor de acompañamiento técnico y administrativo, acopio, industria, almacenamiento y producción primaria.

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

Se determinó(aron) 5 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) 1 restante(s) generó(aron): 2 Recomendación(es) al Desempeño.

### ***Dictamen***

El presente dictamen se emite el 5 de octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada a efecto de fiscalizar el cumplimiento del objetivo de contribuir a incrementar la producción y productividad de las unidades económicas rurales agrícola; y se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se consideraron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La baja escala productiva de los minifundios se debe a que cerca del 80.0% de los productores agrícolas poseen predios menores a 5 hectáreas, por lo que la producción se orienta a la subsistencia alimentaria y no se vincula con la cadena productiva.

A fin de atender esta problemática, el Gobierno Federal implementó en 2014 el Programa de Fomento a la Agricultura, en el que se incorporó el componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario, a fin de contribuir a incrementar la producción y productividad, el desarrollo y fortalecimiento de la cadena de valor, la generación de economías de escala, el impulso de modelos de asociatividad y el mayor valor agregado de la cadena de valor de las personas morales beneficiadas.

La SAGARPA logró incrementar la producción de frutales y hortalizas en un 7.7%, al obtener un volumen de producción de 13,054.2 millones de toneladas, respecto de las 12,125.2 millones de toneladas conseguidas en 2013, beneficiando el cultivo de fresa, chile verde, nuez, pepino, jitomate, aguacate, limón y guayaba. Asimismo, se constató que las cadenas de valor apoyadas fueron acompañamiento técnico y administrativo, acopio, industria, almacenamiento y producción primaria, con el otorgamiento de subsidios por medio del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario, con lo cual contribuyó a incrementar la producción y productividad agrícola, el desarrollo y fortalecimiento de la cadena de valor, la generación de economías de escala, el impulso de modelos de asociatividad y el mayor valor agregado de la cadena de valor de las personas morales beneficiadas.

La auditoría reveló que el diseño del programa cumplió con las características del diseño de las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura 2014, al definir la población objetivo y las características que deben cumplir para acceder a los subsidios del componente; los montos y porcentajes máximos que cada beneficiario debe recibir; al asegurar el acceso equitativo de los beneficiarios a los subsidios; definir las características de la población objetivo para garantizar que los recursos se canalizaran exclusivamente a ellos; incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación; señalar que los beneficiarios podrán buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr mayor autosuficiencia; señalar la coordinación de acciones entre las dependencias y entidades y las acciones para evitar la duplicidad; procuró que los subsidios sean un medio eficaz para cumplir con los objetivos; disponer la elaboración de los informes trimestrales; definir criterios de selección para los beneficiarios, y la manera de realizar el trámite de los subsidios.

La SAGARPA ejerció un presupuesto total de 300,039.4 miles de pesos en el componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario, el 70.2% de los 427,679.0 miles de pesos autorizados en ese año. Por concepto de subsidio se gastaron 284,801.9 miles de pesos, 10,431.1 miles de pesos en gastos de operación, 2,031.0 miles de pesos en gastos de supervisión, 1,283.0 miles de pesos por gastos de difusión y 1,492.4 miles de pesos en el Programa de Desarrollo Institucional (PDI).

Con los recursos ejercidos se beneficiaron 41 proyectos, 23 destinados a la compra de equipo y construcción de infraestructura con un monto de 153,654.9 miles de pesos; 13 lo asignaron únicamente a equipamiento con 91,147.0 miles de pesos, y 5 fueron para infraestructura con una asignación de 40,000.0 miles de pesos.

Los subsidios del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario tuvieron presencia en 20 de las 32 entidades federativas, atendiendo a 41 personas morales, 83.7% de las 49 personas morales reportadas como población objetivo. En relación con los 8 proyectos que se dejaron de financiar, la SAGARPA informó que 4 de ellos fueron cancelados, debido a que las personas morales que integran uno de los proyectos, son las mismas que las solicitantes de otro proyecto; otro no cuenta con el trámite ni el permiso de acuacultura, además de que propuso realizar el proyecto en un área reservada; otro no se encuentra al corriente con sus obligaciones fiscales ante el SAT; y el último presentó inconsistencias en la documentación. De los 4 restantes los productores desistieron de recibir los recursos, ya que no contaron con la aportación propia para completar el monto total del proyecto.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la SAGARPA incrementó la producción y fortaleció la cadena de valor, la generación de economías de escala, el impulso de modelos

de asociatividad y el mayor valor agregado de la cadena de valor de las personas morales beneficiadas de las unidades económicas rurales agrícolas, al incrementar la producción en un 7.7%, respecto del volumen obtenido en 2013.

Las acciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación se orientan a que la dependencia analice la alineación de la MIR con los objetivos de la planeación de mediano plazo y los indicadores propuestos, y considere establecer los mecanismos para rediseñar la MIR para que se incluyan la alineación con los documentos de planeación nacional y los indicadores que midan la contribución del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario en el cumplimiento del objetivo del programa.

### **Apéndices**

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Revisar las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura vigentes en 2014 y elaborar un análisis de diseño del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario.
2. Analizar el incremento de la producción y la productividad obtenida en las unidades económicas rurales agrícolas con la entrega de subsidios del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario en 2014, a fin de verificar el cumplimiento del objetivo estratégico del componente.
3. Analizar las bases de datos proporcionadas por la SAGARPA para determinar la cobertura de atención del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario en 2014, en términos de unidades económicas rurales agrícolas y asociaciones beneficiadas.
4. Verificar los resultados de los indicadores diseñados para medir el cumplimiento de las metas del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario en 2014.
5. Verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura, vigentes en 2014, para acceder a los subsidios del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario.
6. Analizar la base de datos de los subsidios entregados por concepto y tipo de proyecto beneficiado, para determinar si los subsidios se entregaron de acuerdo con la normativa aplicable.
7. Revisar la información programático-presupuestal proporcionada por la SAGARPA, a efecto de determinar si los recursos autorizados por concepto de subsidios, gastos de operación, difusión, supervisión y evaluación fueron ejercidos conforme a la normativa aplicable.
8. Analizar la alineación de la MIR con la planeación nacional y la lógica vertical de los objetivos y horizontal de los indicadores contenidos en la MIR del Programa de Fomento a la Agricultura, en el componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario y verificar la incorporación de los resultados de los indicadores en los informes trimestrales con base en el sistema de evaluación del desempeño.
9. Evaluar el sistema de control interno del área operadora del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario del Programa de Fomento a la Agricultura.

10. Constatar las bases de datos que sirvieron para informar sobre los resultados del componente Desarrollo de Clúster Agroalimentario, compararlas con los datos reportados en los documentos de rendición de cuentas y evaluar la suficiencia y la confiabilidad de la información reportada.

#### *Áreas Revisadas*

La Dirección General de Fomento a la Agricultura y la Oficialía Mayor de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

#### *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. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, acuerdo único, fracción II, disposición 18; Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultado, numeral III Metodología de Marco Lógico.

#### *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.

Resultado núm. 8.

Para la explicación de cómo estructuró la SAGARPA la MIR y su proceso de evaluación por instancias responsables de su aprobación, se pone a consideración para su análisis y revisión los resultados de la Evaluación de Diseño del Programa de Fomento a la Agricultura, llevada a cabo con la normativa del Programa Anual de Evaluación (PAE), y en los Términos de Referencia (Tdr) para Evaluación en Materia de Diseño establecidos por el CONEVAL. En el documento de referencia se emitieron recomendaciones mismas que serán atendidas y aplicadas en las Reglas de Operación y MIR que se elaboren para el ejercicio 2016.

Cabe destacar que a nivel de Fin se incorporó el objetivo del programa sectorial, que guardaba mayor vinculación con el Programa de Fomento a la Agricultura. Asimismo, de acuerdo con la valoración realizada por la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP, por medio del

Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD), el cual es una herramienta para presentar la información de desempeño de los programas presupuestarios se valora dentro de las cinco variables la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas considerando su calidad, los resultados y el cumplimiento de metas.