

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

PROAGRO Productivo

Auditoría de Desempeño: 14-0-08100-07-0257

DE-002

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.

Alcance

La auditoría “PROAGRO Productivo” comprendió la fiscalización de los recursos autorizados para el ejercicio fiscal 2014 al componente de PROAGRO Productivo del Programa de Fomento a la Agricultura.

La revisión incluyó el análisis del diseño del componente, así como la evaluación del cumplimiento del objetivo de la política pública de contribuir a elevar la productividad y la producción agrícola nacional para garantizar la seguridad alimentaria del país; además de la participación del componente en la transformación de las condiciones de producción y la disminución de las desigualdades productivas de las regiones del país.

Se analizó la cobertura de atención de la población objetivo y que el otorgamiento de los subsidios, para el fomento de la productividad agrícola, se realizó con los criterios establecidos en las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura 2014.

Se revisaron el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el Sistema de Control Interno, operado por las áreas encargadas de ejecutar el componente PROAGRO Productivo, y los mecanismos de rendición de cuentas, a fin de verificar los resultados de los objetivos, de los indicadores, de las metas programadas y del ejercicio del gasto.

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 Principios Fundamentos de la Auditora de Desempeño de la 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 se tuvieron limitantes para disponer con oportunidad de la información respecto de las estadísticas del consumo nacional, del Producto Interno Bruto agrícola, y de la superficie en que se aplicaron mejoras tecnológicas para la producción; asimismo, de las evaluaciones sobre los resultados que los subsidios tuvieron en la producción agrícola, en los rendimientos por hectárea y las desigualdades productivas regionales.

Antecedentes

En la década de los ochenta, con la incorporación de México en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), se inició un proceso de apertura comercial, privatización de empresas públicas y desregulación de la economía. Este proceso modificó la política agrícola nacional, toda vez que se eliminaron los precios de garantía de los productos básicos, los subsidios para la comercialización y para los insumos y se redujeron paulatinamente los aranceles de las importaciones con el propósito de dar al sector una mayor orientación al libre mercado.

En 1994, la integración comercial se aceleró con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en consecuencia, el Gobierno Federal cambió su estrategia de intervención en el sector, por lo que dejó de participar en el proceso de producción y distribución de insumos y por la desregulación de las actividades agropecuarias, con la premisa de incrementar la productividad de las unidades de producción, se promovió una reconversión hacia cultivos de mayor rentabilidad, con lo que se dio prioridad a la expansión del sector de frutas y hortalizas, y se restó importancia a la producción de granos básicos.

En este contexto, los programas públicos se rediseñaron para que los productores agrícolas pudiesen competir con los países desarrollados, mediante mayor inversión en el campo y participación privada en el sector; por lo cual se implementó el Programa Nacional de Modernización para el Campo 1990-1994, cuya finalidad fue incrementar el bienestar de la población rural, mejorar el uso de los recursos y la balanza comercial agrícola, y reducir las regulaciones. Por ello, en 1996, se constituyó la Alianza para el Campo, que inició su operación a cargo de la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), con el objetivo de capitalizar las unidades económicas rurales para incrementar la productividad agropecuaria.

De acuerdo con el decreto que reguló al PROCAMPO, los apoyos económicos a los productores agrícolas serían por un periodo de 15 años, y operarían hasta 2008; no obstante, la vigencia del programa se prorrogó hasta 2013, y fue sustituido en 2014 con el componente PROAGRO Productivo, del Programa de Fomento a la Agricultura sin definir la vigencia.

De 2000 a 2013, el sector agrícola ha tenido un crecimiento lento, ya que el Producto Interno Bruto de las actividades primarias registró un crecimiento promedio anual de 1.4%, mientras que la economía nacional creció a una tasa de 2.1%. La baja producción y productividad de

las unidades económicas rurales se observó en la economía nacional, ya que de 2008 a 2013 sólo se aportó el 3.1% del PIB.

A pesar de los programas desarrollados en las dos décadas anteriores, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se indica que el campo mexicano presenta signos de agotamiento que estancan la productividad. Esa situación se explica porque anualmente se cultiva alrededor del 85.0% de las hectáreas disponibles, de las cuales únicamente el 28.0% cuenta con riego y el 72.0% se cultiva en temporal, aun cuando el 60.0% del valor de la producción se genera en las áreas de riego.

Asimismo, se indica que el freno de la productividad se debe a la falta de inversión en equipamiento e infraestructura que limita la incorporación de nuevas tecnologías, porque el financiamiento es escaso y costoso; también se explica por la débil organización y la baja escala productiva de los minifundios, ya que cerca del 80.0% de los productores agrícolas poseen predios menores a 5 hectáreas, y porque la producción se orienta a la subsistencia alimentaria para las familias, por lo que no se vinculan a la cadena productiva.

En nuestro país existen más de 5.3 millones de unidades económicas rurales, el 72.6% de ellas, equivalentes a 3.9 millones, son de subsistencia, tienen limitada vinculación al mercado y obtienen ingresos anuales netos menores a 17 mil pesos, y el 8.3%, 442 mil unidades económicas rurales se encuentran en transición, toda vez que incursionan al mercado y registran ventas anuales promedio de 73,931 pesos.

Resultados

1. Evaluación del diseño del componente PROAGRO Productivo

Con base en el análisis de las Reglas de Operación del Programa Fomento a la Agricultura 2014 de la SAGARPA, se determinó que el diseño del componente PROAGRO Productivo incluyó la identificación de la población objetivo, estableció los montos máximos por beneficiario, procuró el acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros, se aseguró que existiera un mecanismo que facilite la obtención de información de los beneficios económicos y sociales, incorporó mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación, permitió a los beneficiarios buscar fuentes alternativas de ingresos, fomentó la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, estableció acciones para evitar la duplicidad, definió la forma de realizar el trámite, especificó las unidades administrativas responsables de la operación, e informó de los avances de los subsidios en los informes trimestrales.

2. Contribución de la producción agrícola en la demanda nacional de alimentos

Se constató que en 2014 la producción agrícola nacional atendió, en promedio, el 69.6% de alimentos que requirió el mercado nacional, toda vez que cubrió en más del 100.0% la demanda de naranja, limón, plátano, aguacate, cártamo y ajonjolí; así como el 98.7% del consumo de frijol, el 69.9% de maíz, el 53.1% de trigo y el 21.4% de arroz.

Asimismo, se determinó que la cobertura de la demanda de alimentos agrícolas se abasteció con dos terceras partes de la producción obtenida de los campos mexicanos, toda vez que en 2003, la producción nacional aportó el 71.5% de los 12 principales productos agrícolas que consumió la sociedad y para 2014 redujo su participación al 69.6%, ya que la producción de 9 productos aumentó la cobertura del consumo nacional.

3. *Comportamiento de la productividad agrícola*

Se determinó que el Producto Interno Bruto Agrícola de 2014 aumentó 3.6% respecto de 2013, resultado superior al 3.0% proyectado como meta de crecimiento del indicador “Tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero” para 2018.

4. *Contribución de la productividad en el ingreso de la población rural*

En 2014, el índice de productividad de la población ocupada en el sector primario fue de 70,761.7 pesos de 2008 por trabajador rural, toda vez que el Producto Interno Bruto (PIB) agrícola creció 1.5% respecto de 2013, en tanto que el número de trabajadores rurales aumentó 0.7% de 2013 a 2014.

Asimismo, se determinó que de 2003 a 2014, la tendencia del índice de productividad creció a una tasa promedio anual de 2.7%, al pasar de 52,878.0 a 70,761.7 pesos de 2008 por persona que trabaja en el sector agrícola, debido a que el PIB agrícola se incrementó a un ritmo promedio anual de 1.5%, y a que el número de trabajadores en el sector decreció 1.2% en promedio anual.

5. *Efecto de los subsidios en la producción agrícola*

En 2014 se produjeron 250,106.9 miles de toneladas, 29,748.0 miles de gruesas, 11,991.5 miles de manojos de productos agrícolas y 367,198.5 miles de plantas. Entre los principales productos destacan la producción de forrajes con el 45.3% del total de toneladas, de industriales con el 25.3%, de granos con 14.9%, de frutales con el 7.7% y de hortalizas con 6.0%.

En el periodo 2003-2014, la producción agrícola nacional se elevó a un ritmo anual de 1.8%, ya que pasó de 205,505.0 a 250,106.9 miles de toneladas, derivado del aumento en la producción de forrajes, industriales, granos y frutales, que presentaron crecimientos de 1.3% a 1.9% en el mismo periodo; aun cuando el volumen obtenido representa el 0.5% de la producción nacional, destaca el crecimiento de la producción de semillas a una tasa media anual de 33.6%, al pasar de 50.5 miles de toneladas en 2003 a 1,219.8 en 2014; así como la de miles de manojos que crecieron en promedio anual 13.4%, al pasar de 2,997.9 a 11,991.5 miles de manojos, con lo que se impulsó la producción agrícola del país.

La Auditoría Superior de la Federación determinó que el comportamiento de la producción, en el periodo 2003-2014, se explica en 1 de cada 10 Distritos de Desarrollo Rural (DDR) por el aumento de los rendimientos por hectárea, mientras que en 2 de cada 10 es por el de la superficie sembrada; asimismo, los subsidios no están asociados al crecimiento de la producción agrícola, ya que, a partir de los resultados estadísticos, en 17 (8.8%) DDR se identificó que hay una asociación positiva porque cuando aumentan los subsidios crece la producción, pero en 116 (60.1%) de los 193 DDR, los subsidios no se relacionan con la producción y en 60 (31.1%) al aumentar los subsidios la producción se reduce.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación acreditó que, en 2015, diseñó e implementó un mecanismo para generar información sobre la contribución del incentivo otorgado en la producción de los cultivos que se siembran en los predios de los

productores apoyados; el cual consiste un cuestionario para recabar información directa de una muestra de los productores agrícolas que recibieron el subsidios, y el que tiene un avance en la aplicación de 37.4%, ya que cuenta con 1,154 de 3,087 cuestionarios.

6. Efecto de los subsidios en los rendimientos por hectárea

Se constató que de 2003 a 2014 los rendimientos por hectárea promedio nacional aumentaron a una tasa media de crecimiento anual de 1.6%, al pasar de 9.5 a 11.3 toneladas de productos agrícolas por hectárea (tons/ha), como resultado del incremento de los rendimientos en la producción de semillas crecieron a una tasa media anual de 12.4%, al pasar de 10.6 a 38.3 tons/ha, los productos agrícolas industriales a una tasa promedio 1.3%, al pasar de 21.6 a 25.0 tons/ha; la siembra de granos mejoró a una tasa media anual de 2.0%, al pasar de 2.4 a 3.0 tons/ha.

De acuerdo con los datos observados del periodo 2003-2014, la correlación entre el monto de los subsidios de PROAGRO Productivo y los rendimientos por hectárea mostraron que 15 DDR, el 7.8%, tienen una asociación positiva porque al aumentar los subsidios crecen los rendimientos por hectárea; sin embargo, en 121, el 62.7%, de los 193 DDR, los subsidios no se relacionan con los rendimientos por hectárea y en 57 DDR, el 29.5%, al aumentar los subsidios se reducen los rendimientos por hectárea.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación acreditó que, en 2015, diseñó e implementó un mecanismo para generar información sobre la contribución del incentivo otorgado en los rendimientos por hectárea obtenidos de los cultivos que se siembran en los predios de los productores apoyados; el cual consiste un cuestionario para recabar información directa de una muestra de los productores agrícolas que recibieron el subsidios, y el que tiene un avance en la aplicación de 37.4%, ya que cuenta con 1,154 de 3,087 cuestionarios.

7. Relación de la producción con la superficie sembrada con mejores técnicas

La SAGARPA no la dispuso de información de la superficie sembrada con mecanización, con el uso de fertilizantes químicos, con el uso de semilla mejorada, con la aplicación de acciones fitosanitaria, y con asistencia técnica de 2014, que permitiera medir el incremento de la productividad con mejores técnicas.

Se constató que la superficie sembrada a 2014 tuvo un crecimiento de 0.3% respecto de la sembrada de 2011, al pasar de 22,136.7 a 22,202.8 miles de hectáreas. Asimismo, de 2011 a 2014, la contribución de la superficie de temporal sembrada en la producción nacional se incrementó 2 puntos porcentuales, toda vez que en 2011 aportó el 48.6% y en 2014 participó con el 50.6%; en tanto que la producción obtenida en superficie de riego sembrada se redujo, al pasar de 51.4% a 49.4%.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación acreditó que con los subsidios del componente PROAGRO Productivo en 2014 se apoyaron 11,232.1 miles de hectáreas sembradas, el 24.9% de ellas se sembró con fertilizantes, el 11.8% con semillas

mejoradas, el 7.5% con técnicas mecanizadas, el 6.2% con medidas de sanidad, el 0.1% con capacitación y asistencia técnica, el 2.6% con herramientas e infraestructura agrícolas; en tanto que el 46.6% se utilizó para el pago de derechos y mano de obra, y el 0.3% para la adquisición de seguros y coberturas.

8. *Desigualdades productivas entre los Distritos de Desarrollo Rural*

En 2014, los rendimientos por hectárea promedio a nivel nacional fueron de 11.3 toneladas por hectárea (tons/ha), toda vez que los 193 Distritos de Desarrollo Rural (DDR) tuvieron rendimientos de hasta 44.0 tons/ha, y la media de rendimientos a nivel nacional fue de 12.0 tons/ha.

Se verificó que de 2003 a 2014 los rendimientos productivos agrícolas de los 193 Distritos de Desarrollo Rural (DDR) se incrementaron de 10.8 a 12.0 tons/ha y el rendimiento máximo se redujo de 66.1 a 44.0 tons/ha; sin embargo, las disparidades productivas de los 193 DDR aumentaron, ya que aun cuando la desviación estándar de los rendimientos pasó de 9.9 tons/ha en 2003 a 9.6 tons/ha en 2014, la variación anual promedio demuestra que la desviación estándar está creciendo en 0.027 tons/ha en promedio cada año, porque los DDR que más producen en el país continúan aumentando sus rendimientos mientras que los menos productivos siguen estancados.

14-0-08100-07-0257-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación analice las causas por las que los subsidios no han corregido las disparidades de desarrollo regional y, con base en el análisis, establezca medidas para reorientar las acciones de fomento a fin de asegurar que las políticas y programas se orienten a corregir las disparidades de desarrollo regional, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 5, fracción II, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

9. *Cobertura de atención de los subsidios del componente PROAGRO Productivo y cumplimiento del requisito de inscripción en los Padrones de PROCAMPO 2011, 2012 y 2013*

En 2014, la SAGARPA identificó a los 2,065,351 productores que integraron la población objetivo del PROAGRO Productivo por región del país, entidad federativa y municipio.

Se verificó que de 1,879,861 productores beneficiados del PROAGRO Productivo en 2014, 1,821,956 productores, el 96.9%, eran parte de la población objetivo y candidatos a recibir el apoyo porque obtuvieron subsidios del PROCAMPO Productivo en uno de los tres últimos ciclos, y 57,905 productores, el 3.1%, recibieron 552,330.9 miles de pesos sin ser parte de la población objetivo porque no estuvieron en las listas de beneficiarios del PROCAMPO Productivo 2011, 2012 y 2013.

Mediante el oficio núm. DGADDE/317/2015 del 13 de octubre de 2015, se comunicó al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación que 57,905 productores recibieron 552,330.9 miles de pesos sin ser parte de la población objetivo, el cual fue notificado el 14 de octubre de 2015.

14-0-08100-07-0257-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación analice las causas por las que otorgó subsidios del PROAGRO Productivo a los productores agrícolas, aun cuando no cumplieran con los requisitos del artículo 22, párrafo primero, de las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura 2014 y, con base en el análisis, establezca medidas a fin de asegurar que sólo los productores que cumplan con los requisitos de las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura para el componente de PROAGRO Productivo reciban los subsidios, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

10. Otorgamiento de los subsidios por concepto y porcentaje

En 2014, la SAGARPA otorgó 13,163,261.4 miles de pesos en 2014, de los cuales 4,134,137.3 miles de pesos, el 31.4%, se destinaron a productores de autoconsumo; 3,603,204.6 miles de pesos, el 27.4%, a productores del estrato transición; 4,348,863.4 miles de pesos, el 33.0%, a productores en el estrato comercial; 1,072,554.4 miles de pesos, el 8.2%, correspondieron al pago de subsidios de años anteriores, y 4,501.7 miles de pesos fueron subsidios otorgados que se cancelaron.

Se constató que de los 12,086,205.3 miles de pesos que se pagaron a productores de los estratos de autoconsumo, transición y comercial, 10,860,552.5 miles de pesos, el 89.9%, se pagaron de conformidad con el estrato, modalidad de riego y cuota establecidos en las reglas de operación, mientras que 1,225,652.8 miles de pesos restantes, el 10.1%, se pagaron con una cuota distinta o una superficie fuera de los límites que se establecieron en las reglas de operación para cada estrato.

En 2014, los subsidios del PROAGRO Productivo se destinaron a la adquisición de los insumos para la producción, destaca el 42.4% de los recursos del PROAGRO que se destinó a la contratación de mano de obra, arrendamientos, gastos administrativos, de comercialización y pago de derechos; el 23.2% para la adquisición de fertilizantes; el 10.4% para la compra de semillas. El 8.2%, equivalente a 1,077,056.2 miles de pesos, correspondió a pagos de los ciclos agrícolas anteriores y cancelaciones, y el 0.6%, equivalente a 87,471.2 miles de pesos, los beneficiarios no acreditaron los conceptos en que se aplicaron los subsidios; sin embargo, la SAGARPA manifestó que a estos beneficiarios les suspendió el otorgamiento de los subsidios en el futuro hasta que no comprueben la aplicación.

Mediante el oficio núm. DGADDE/318/2015 del 13 de octubre de 2015, se comunicó al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación que se pagaron 1,225,652.8 miles de pesos fuera de los límites que se establecieron en las reglas de operación para cada estrato, el cual fue notificado el 14 de octubre de 2015.

14-0-08100-07-0257-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación analice las causas por las que se pagaron subsidios por montos diferentes a los fijados y se apoyó un número diferente de hectáreas a las establecidas para cada estrato en las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura 2014 y, con base en sus análisis,

considere establecer mecanismos de vigilancia para asegurar que los subsidios otorgados cumplan con los montos y superficies establecidos para el componente PROAGRO Productivo, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 22, párrafos segundo y tercero, fracciones V, del Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

11. *Comportamiento programático-presupuestal*

Se constató que con el componente PROAGRO Productivo en 2014 se ejercieron 13,158,705.5 miles de pesos, el 98.7%, de los 13,329,981.8 miles de pesos en subsidios; 113,208.8 miles de pesos, el 0.8%, en gastos de operación; 25,739.0 miles de pesos, el 0.2%, en el Programa de Atención al Productor; 14,718.9 miles de pesos, el 0.1%, en gastos de supervisión, 13,257.6 miles de pesos, el 0.1%, en gastos de difusión, y 4,352.1 miles de pesos, el 0.1%, en supervisión externa.

12. *Sistema de Evaluación del Desempeño*

Para 2014, la entidad fiscalizada 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, pero no se incluyó en la MIR la alineación con los objetivos de la planeación de mediano plazo.

La lógica vertical de la MIR del programa presupuestario S259 es adecuada, ya que permite 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, y el objetivo de Propósito indica de forma clara la razón de ser del programa. En la lógica horizontal se incluyeron 8 indicadores relacionados con el componente PROAGRO Productivo, de los cuales 1 de Fin, 2 de Componente, y 2 de Actividad contaban con la estructura programática e indicadores de desempeño con las metas anuales, pero el indicador de nivel de Propósito no mide la producción agrícola de las Unidades Económicas Rurales; y 2 indicadores de nivel de Componente no se relacionan con el objetivo para el que se diseñaron y en uno de éstos el método de cálculo no está bien definido.

Se verificó que en los informes trimestrales sobre la situación económica de 2014, la SAGARPA registró los 35 indicadores de desempeño de la MIR del Programa de Fomento a la Agricultura; respecto de los 8 revisados, que se relacionan con el componente de PROAGRO Productivo, se observó que alcanzó la meta establecida.

Con motivo de la reunión de presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, mediante el oficio núm. 313.0/2513 del 15 de septiembre de 2015, la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones de la SAGARPA indicó que para el ejercicio fiscal 2015 se realizó la actualización de los indicadores de la MIR del Programa de Fomento a la Agricultura, los cuales fueron aprobados por la SHCP y cargados al Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), alineándolos con las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura, el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, de conformidad a los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la actualización de la MIR.

13. Evaluación de sistema de control interno en la operación del componente PROAGRO Productivo

La SAGARPA acreditó que en 2014 tuvo formalizado un Código de Ética, un Código de Conducta, y el Manual de Organización de la Secretaría, en el que la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) tiene las atribuciones de gestionar el presupuesto anual para la operación de los componentes a su cargo. También dispuso de una Matriz de Administración de Riesgos Institucional y de un Programa de Trabajo de Administración de Riesgos; que la DGOEP es la responsable de dar seguimiento a los riesgos planteados en la Matriz del componente PROAGRO Productivo y de informar al Comité de Control y Desempeño Institucional, mediante reuniones periódicas, cuya supervisión comprende las etapas de gabinete y de campo, los avances se registran en el Sistema Informático de Supervisión (SIS), y se tiene un informe de control de riesgos con corte al 31 de diciembre de 2014, basado en la Matriz de Administración de Riesgos, lo cual se encuentra respaldado en oficios, carpetas, circulares, formatos de control e informes mensuales y trimestrales expedidos por las direcciones involucradas.

Asimismo, contó con un sistema informático en el que registra los subsidios otorgados con el componente PROAGRO Productivo, que asegura la protección de los datos de los beneficiarios y facilita la comunicación formal interna y externa respecto de los avances del componente, no obstante, conforme a los resultados de esta auditoría, se observó que hay deficiencias en la generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente.

14-0-08100-07-0257-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación analice las razones por las que las bases de datos de los beneficiarios del PROAGRO Productivo presentaron deficiencias en el registro y, a partir del análisis, considere establecer medidas para asegurar que se genere información clara, confiable, oportuna y suficiente que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas, con objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3, disposición 14, fracción I, Norma cuarta, del 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

14. Rendición de cuentas del objetivo de incrementar la productividad y la producción agrícola

La entidad fiscalizada incluyó en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014 el indicador “Porcentaje de superficie tecnificada respecto de la superficie con infraestructura hidroagrícola”, y en la Cuenta Pública 2014 reportó que alcanzó el 39.4%, lo que representó 5.1% más de la meta; asimismo, la SAGARPA acreditó que en la Cuenta Pública 2014 reportó que con el componente de PROAGRO Productivo se benefició a 2.0 millones de productores en apoyo de 12.3 millones de hectáreas, con el ejercicio de 13,330.0 millones de pesos.

Consecuencias Sociales

En 2014, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por medio del componente PROAGRO Productivo, pagó subsidios por un monto menor a lo fijado, en detrimento de los productores, lo que limitó el incremento de la participación de la producción nacional en el abasto de alimentos que demanda la sociedad.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 11 observación(es), de la(s) cual(es) 7 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 4 restante(s) generó(aron): 4 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

El presente 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 y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de “Fiscalizar el cumplimiento del objetivo de contribuir al incremento de la producción y la productividad agrícola mediante incentivos”; se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La falta de recursos para el desarrollo de infraestructura y tecnificación de riego, la adquisición de semillas y fertilizantes mejorados, la aplicación de medidas fitosanitarias y la asistencia técnica han ocasionado la baja productividad del sector agrícola del país, por lo que sólo se cultiva alrededor del 85.0% de las hectáreas disponibles, de las cuales el 28.0% utilizan técnicas de riego y el 72.0% sus cultivos son de temporal; de 2008 a 2013, el sector agrícola aportó el 3.1% del Producto Interno Bruto, porcentaje inferior respecto de lo registrado en otros países como Argentina con el 8.2% y Brasil con el 5.6% del PIB.

Para enfrentar el problema, el Gobierno Federal implementó en 2014 el Programa de Fomento a la Agricultura, en el que se incorporó el componente de PROAGRO Productivo, a fin de contribuir a resolver la baja productividad y producción agrícola mediante la entrega de subsidios para la capacitación y asistencia técnica, mecanización, uso de semillas mejoradas o criollas seleccionadas, nutrición vegetal, reconversión productiva, seguro agrícola y cobertura de precios.

Con base en el análisis de las Reglas de Operación del Programa Fomento a la Agricultura 2014 de la SAGARPA, se determinó que el diseño del componente PROAGRO Productivo dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Con la auditoría, la ASF determinó que, en el periodo 2003-2014, los subsidios no están asociados al crecimiento de la producción agrícola, ya que, en 17 (8.8%) de los 193 DDR se identificó que cuando aumentan los subsidios crece la producción, pero en 116 (60.1%) DDR,

los subsidios no se relacionan con la producción y en 60 (31.1%) al aumentar los subsidios la producción se reduce.

De 2003 a 2014 los rendimientos productivos agrícolas de los 193 Distritos de Desarrollo Rural (DDR) se incrementaron las disparidades productivas ya que aun cuando la desviación estándar de los rendimientos pasó de 9.9 tons/ha en 2003 a 9.6 tons/ha en 2014, la variación anual promedio demuestra que la desviación estándar está creciendo en 0.027 tons/ha en promedio cada año, porque los DDR que más producen en el país continúan aumentando sus rendimientos mientras que los menos productivos siguen estancados.

La auditoría mostró que de 1,879,861 productores beneficiados del PROAGRO Productivo 1,821,956 productores, el 96.9%, eran parte de la población objetivo y candidatos a recibir el apoyo porque obtuvieron subsidios del PROCAMPO Productivo en uno de los tres últimos ciclos, y 57,905 productores, el 3.1%, recibieron 552,330.9 miles de pesos sin ser parte de la población objetivo en 2014.

De los 12,086,205.3 miles de pesos que se pagaron a productores de los estratos de autoconsumo, transición y comercial, 10,860,552.5 miles de pesos, el 89.9%, se pagaron de conformidad con el estrato, modalidad de riego y cuota establecidos en las reglas de operación, mientras que 1,225,652.8 miles de pesos restantes, el 10.1%, se pagaron con una cuota distinta o una superficie fuera de los límites que se establecieron en las reglas de operación para cada estrato.

En opinión de la ASF, los subsidios del PROAGRO Productivo no están asociados al incremento de la producción y la productividad del campo mexicano, debido a que la SAGARPA entregó los subsidios a productores que no forman parte de la población objetivo; por lo que persiste la baja productividad del sector agrícola y los desequilibrios productivos en el desarrollo regional.

Las acciones emitidas por la ASF se orientan a que la SAGARPA analice las causas por las que no entregó los subsidios a la población objetivo y no se aseguró de que los subsidios se pagaran con base en los montos y hectáreas establecidos, y considere establecer los mecanismos necesarios para asegurar que la entrega de subsidios sea el medio más eficaz y eficiente para impulsar la productividad, y corregir disparidades de desarrollo regional.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar que el diseño del componente PROAGRO Productivo del Programa de Fomento a la Agricultura 2014 se ajustó a la normativa aplicable de los programas de subsidios.
2. Determinar en qué medida la producción agrícola nacional contribuyó a satisfacer la demanda de alimentos de origen agrícola para garantizar la seguridad alimentaria.
3. Evaluar en qué medida la SAGARPA dio cumplimiento al objetivo estratégico de contribuir a incrementar la productividad agrícola, a partir del comportamiento de la participación del PIB agrícola en el PIB nacional.

4. Determinar que la productividad de los trabajadores agrícolas contribuyó al crecimiento del PIB agrícola.
5. Comprobar que los subsidios otorgados contribuyeron a incrementar la producción agrícola nacional en cada uno de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) del país.
6. Examinar que los subsidios otorgados estuvieron relacionados con los rendimientos promedio alcanzados en los DDR.
7. Analizar que el comportamiento de la producción agrícola está relacionado con la superficie de siembra en que se emplearon insumos, servicio de capacitación y asistencia técnica.
8. Verificar que los subsidios otorgados a los productores permitieron reducir las disparidades productivas en los DDR.
9. Verificar la cobertura de los subsidios otorgados mediante el componente PROAGRO Productivo, de acuerdo con sus características económicas de los productores.
10. Revisar que los beneficiarios del componente PROAGRO Productivo estuvieron inscritos en el padrón de PROCAMPO de 2011, 2012 y 2013.
11. Evaluar que el monto de los subsidios otorgados se corresponde con los conceptos de apoyo y porcentajes establecidos en las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura 2014.
12. Revisar el presupuesto autorizado y ejercido en 2014 para el componente PROAGRO productivo y determinar el gasto por concepto de subsidios, gastos de operación, de difusión, de supervisión y de evaluación.
13. Verificar que la MIR del programa presupuestario S259 cumplió con las disposiciones establecidas para su diseño, y esté enfocada a medir el incremento de la producción y la productividad agrícola, y que se hayan reportado los avances de los indicadores en los informes trimestrales.
14. Evaluar que la operación del Programa de Fomento a la Agricultura cumpla con el sistema de control interno de la SAGARPA.
15. Revisar que en los documentos de rendición de cuentas, la SAGARPA reportó los resultados sobre la contribución del componente PROAGRO Productivo en el incremento de la producción y la productividad agrícola.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Operación y Explotación de Padrones y la Oficialía Mayor de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

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. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 74, Art. 75, Frac. IV.

2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Art. 3, disposición 14, inciso a, norma cuarta, 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. 22, Par. 1, 2, 3, Frac. V, Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Art. 5, Frac. 2, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

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.