

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación**Programa de Fomento a la Agricultura.- Componente PROAGRO Productivo**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-0-08100-02-0264

DE-011

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 la gestión financiera para verificar que los recursos asignados al citado programa y componente se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y las disposiciones legales y normativas aplicables.

Alcance**EGRESOS**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado 13,208,405.0

Muestra Auditada 6,851,583.9

Representatividad de la Muestra 51.9%

Se revisaron 6,851,583.9 miles de pesos que representan el 51.9% de los 13,208,405.0 miles de pesos ejercidos en el Componente "PROAGRO Productivo" del programa S259 "Programa de Fomento a la Agricultura", con cargo en la partida 43101 "Subsidios a la Producción". El importe revisado se integra como sigue:

**Programa de Fomento a la Agricultura.-Componente
"PROAGRO Productivo"
(Miles de pesos)**

Entidad Federativa Revisadas	Importe Revisado	% respecto del total ejercido
Aguascalientes	81,845.5	0.6
Chiapas	730,174.6	5.5
Guanajuato	667,234.3	5.1
Jalisco	855,424.7	6.5
Michoacán	653,298.3	4.9
Morelos	65,013.0	0.5
Nayarit	204,021.5	1.5
Nuevo León	198,907.4	1.5
Puebla	519,475.4	3.9
San Luis Potosí	428,444.5	3.2
Tamaulipas	1,332,027.7	10.1
Yucatán	124,751.6	0.9
Zacatecas	990,965.4	7.7
Total	6,851,583.9	51.9

FUENTE: Información proporcionada por la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones Ejercicio 2014.

Antecedentes

El “PROAGRO Productivo”, anteriormente conocido como PROCAMPO, surgió en 1993 como apoyo compensatorio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual trajo desventajas competitivas para productores nacionales por los subsidios otorgados a sus contrapartes en los países socios, y que consistió en el pago por hectárea o fracción de la superficie sembrada en cualquiera de los cultivos elegibles.

A partir de entonces, la SAGARPA encaminó sus esfuerzos para garantizar la igualdad de oportunidades y el incremento de la productividad del país, por lo que en su estructura programática para 2014 incluyó el “PROCAMPO Productivo” en el Programa de Fomento a la Agricultura, y formalizó su transición al “PROAGRO Productivo”, cuya diferencia esencial radica en que en este último los incentivos deben vincularse a mejorar la productividad agrícola, es decir, los beneficiarios están obligados a manifestar y acreditar en los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) dentro del plazo que señale la normativa, el destino de los incentivos recibidos en aspectos técnicos, productivos, organizacionales y de inversión, de acuerdo con el estrato del productor y con las condiciones regionales, en los conceptos siguientes:

- a) Capacitación y asistencia técnica,
- b) Mecanización,
- c) Uso de semillas mejoradas o criollas seleccionadas,
- d) Nutrición vegetal,
- e) Reconversión Productiva,
- f) Seguro agrícola y
- g) Cobertura de precios, entre otros.

En 2014, el “PROAGRO Productivo” fue operado por la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones, como unidad responsable, y las 33 Delegaciones de la SAGARPA, a través de sus 193 Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y sus 712 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), los cuales fungen como instancias ejecutoras.

Resultados

1. Se constató que el Manual General de Organización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) aplicable en 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de noviembre de 2012, se encuentra actualizado, y su estructura orgánica se corresponde con la incluida en el Reglamento Interior de esa secretaría, publicado en el DOF el 25 de abril de 2012.

2. Se constató que el Manual de Organización con el que operó la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) en 2014 se encontró actualizado, autorizado y difundido entre las áreas que la integran, por medio de la circular interna sin número del 2 de mayo de 2014.

3. Se comprobó que las cifras reportadas como presupuesto autorizado, modificado y ejercido en la Cuenta Pública en el programa S259 “Programa de Fomento a la Agricultura”, en el que se incluye el componente objeto de revisión, coinciden con las registradas en el Estado del Ejercicio del Presupuesto (EEP).

Con el análisis del EEP, se constató que el presupuesto original autorizado para la operación del componente “PROAGRO Productivo”, por 13,558,800.0 miles de pesos, sufrió diversas ampliaciones y reducciones durante el ejercicio por 9,535,192.3 y 9,885,587.3 miles de pesos, respectivamente, las cuales contaron con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), lo que dio como resultado un presupuesto modificado y ejercido de 13,208,405.0 miles de pesos.

4. Se comprobó que, durante el ejercicio 2014, se expidieron 108 Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) por un total de 13,583,728.9 miles de pesos para la dispersión de los apoyos a las cuentas bancarias de los beneficiarios del componente “PROAGRO Productivo”, las cuales se sustentaron en diversos oficios de instrucción de pago giradas por la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones; posteriormente, se realizaron diversos reintegros a las CLC por 375,323.9 miles de pesos debido a rechazos en las cuentas bancarias de los beneficiarios o a cancelaciones de órdenes de pago, por lo cual el presupuesto ejercido ascendió a 13,208,405.0 miles de pesos.

5. Para la operación del componente “PROAGRO Productivo” se contó con el Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura de la Secretaría Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (ROPFA), publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2013, con sus modificaciones del 26 de diciembre de 2014; con los manuales de Especificaciones para la Operación del “PROAGRO Productivo”; asimismo, contó con el Procedimiento General Operativo del Componente "PROAGRO Productivo" y con los Lineamientos por los que se establece el Procedimiento Administrativo de Cancelación del Registro de predios en el directorio del componente, todos aplicables a los ciclos agrícolas Otoño-Invierno 2013/2014 y Primavera-Verano 2014, los cuales fueron autorizados por el Titular de la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones y puestos a disposición para su consulta en la página electrónica institucional.

6. En la normativa que regula el Programa Fomento a la Agricultura de la SAGARPA vigente para el ejercicio 2014, se detectó que en el artículo 25, fracción III, de las Reglas de Operación del Programa Fomento a la Agricultura se señala que los productores podrán recibir de manera automática el apoyo sin que tengan que presentarse a la ventanilla de atención cuando no existan cambios de datos del propietario y/o del productor, o bien, de las características del predio y cultivo, y además que tengan abierta y vigente una cuenta bancaria; sin embargo, no se establece mecanismo alguno de control que compruebe la posible inexistencia de tales cambios.

Cabe señalar que, en 2014, existieron pagos automáticos a las cuentas bancarias de los beneficiarios, de los cuales las instituciones bancarias reportaron su rechazo.

14-0-08100-02-0264-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación implemente los mecanismos de control necesarios a fin de que se mantenga permanentemente actualizado el padrón de beneficiarios con base en la información de los

rechazos bancarios, fallecimientos, cambios en los datos de los propietarios o de los productores, o de los predios o cultivos, o bien, de las cuentas bancarias registradas.

7. En el análisis de la base de datos de los beneficiarios del componente “PROAGRO Productivo”, se identificó que se otorgaron apoyos en demasía por 3,024.5 miles de pesos, a 36 personas físicas debido a que se les autorizaron incentivos por superficies superiores a las 100 hectáreas establecidas en la normativa por ciclo agrícola.

Asimismo, en otros 8,617 casos, se determinaron pagos en demasía por 9,786.8 miles de pesos, toda vez que se les otorgó un incentivo mayor del que les corresponde en los estratos de transición y comercial y que, según las ROPFA, debe ser de 0.963 miles de pesos por hectárea.

Al respecto, la entidad fiscalizada evidenció que se giraron las instrucciones a las Delegaciones Estatales para que se implementen los controles necesarios en las aplicaciones informáticas a fin de evitar que los apoyos otorgados a los beneficiarios rebasen los límites de superficies establecidas en la normativa.

14-0-08100-02-0264-06-001 **Pliego de Observaciones**

Se presume un probable daño, perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal por un monto 3,024,465.11 pesos (tres millones veinticuatro mil cuatrocientos sesenta y cinco pesos 11/100 M.N.), debido a que a 36 productores agrícolas se les otorgaron apoyos por superficies superiores a las 100 hectáreas establecidas en la normativa.

14-0-08100-02-0264-06-002 **Pliego de Observaciones**

Se presume un probable daño, perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal por un monto de 9,786,826.53 pesos (nueve millones setecientos ochenta y seis mil ochocientos veintiséis pesos 53/100 M.N.), debido a que a 8,617 productores agrícolas se les otorgaron apoyos por un monto superior al que les correspondía en los estratos de transición y comercial.

8. Se identificaron 12 casos en el estado de Yucatán que tenían que recibir 67.0 miles de pesos por corresponder al estrato de autoconsumo; sin embargo, recibieron 59.3 miles de pesos, es decir, un importe inferior al establecido en la normativa del componente.

Al respecto, la entidad fiscalizada evidenció las acciones realizadas para subsanar lo observado, razón por la cual la observación se tiene por solventada.

9. De acuerdo con la normativa para la entrega de los apoyos, la SAGARPA aplicó el procedimiento instaurado de solicitar de manera automática la dispersión de recursos a las cuentas bancarias de aquellos beneficiarios que estaban inscritos en el padrón del “PROCAMPO Productivo”, por lo que no se requirió el acercamiento de los productores a las ventanillas autorizadas, a menos que éstos reportaran cambios en sus datos, o bien, en la propiedad o posesión de sus predios y cultivos.

Sobre el particular, se identificó que en la base de datos de los beneficiarios del componente “PROAGRO Productivo”, se registraron apoyos por 7,742.2 miles de pesos otorgados a 1,850 personas de 28 entidades federativas por el ciclo agrícola Otoño-Invierno 2013-2014 y de ciclos anteriores, de las cuales, de acuerdo con la base de datos proporcionada a este Órgano de Fiscalización Superior por la Dirección General del Registro Nacional de Población (RENAPO), se constató que fallecieron con anterioridad a la fecha de pago.

Adicionalmente, se detectaron 520,942 beneficiarios con edades de entre 75 y 114 años de edad, de los que 1,563 casos se encontraban en la base de datos de las personas fallecidas a que se refiere el párrafo anterior.

Cabe señalar que en los Lineamientos de Procedimiento Administrativo de Cancelación así como en el Procedimiento para la Supervisión de los Programas a cargo de la SAGARPA, se establece que la entidad fiscalizada deberá realizar una verificación de la supervivencia de la persona solicitante; no obstante, se constató que el número de verificaciones que se realizaron en 2014 ascendió a 2,150 casos, cantidad que se considera no representativa respecto del total de beneficiarios del PROAGRO.

14-0-08100-02-0264-01-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación implemente los cambios a la normativa y los mecanismos de control y supervisión necesarios a fin de asegurar que, antes de realizar los pagos automáticos de los apoyos del componente PROAGRO productivo o el componente que corresponda, se verifique la supervivencia de los beneficiarios; de igual manera, que se realicen las acciones a que haya lugar a fin de que el productor beneficiario de los recursos designe a una persona para que en caso de que aquél fallezca, ésta se encargue de notificarlo a las instancias competentes.

14-0-08100-02-0264-06-003 **Pliego de Observaciones**

Se presume un probable daño, perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal por un monto de 7,742,226.14 pesos (siete millones setecientos cuarenta y dos mil doscientos veintiséis pesos 14/100 M.N.), por concepto de pagos a 1,850 productores registrados como beneficiarios del "PROAGRO Productivo" que, de conformidad con la información proporcionada por la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal de la Secretaría de Gobernación, fallecieron antes de la fecha de la aprobación de los apoyos.

10. En la revisión de la base de datos de los apoyos se identificaron 376 beneficiarios en los que no se incorporó la Clave Única de Registro de Población (CURP), no obstante que en las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura vigentes para el ejercicio 2014, se estableció la presentación de dicho documento como requisito obligatorio para poder recibir los apoyos.

Al respecto, la entidad fiscalizada aclaró que el comprobante de la CURP se encuentra debidamente integrado en el expediente digital de cada uno de los beneficiarios, ya que es un requisito obligatorio para recibir el apoyo; sin embargo no fue registrado en la base de datos de los beneficiarios del componente.

Asimismo, como acción de mejora, la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones informó que giró un oficio a los Delegados de la SAGARPA mediante el cual solicitó que, en lo subsecuente, se cumpla con la normativa en la materia y se fortalezcan las acciones de control para evitar la recurrencia de la observación efectuada.

11. Se identificaron nueve casos apoyados por un monto de 76.7 miles de pesos, los cuales no cuentan con la documentación que acredite la vinculación del incentivo, tales como facturas, constancias de asistencia o participación, listas de raya, contratos, estados de cuenta bancarios, pólizas, recibos de pago, notas o tickets de compra, contratos de cesión de derechos, constancias de pago, listas de asistencia selladas por la institución que brinda el

servicio y carta bajo protesta de decir verdad de que el productor vinculó el incentivo para mejorar la producción agrícola.

14-0-08100-02-0264-06-004 Pliego de Observaciones

Se presume un probable daño, perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal por un monto de 76,660.39 pesos (setenta y seis mil seiscientos sesenta pesos 39/100 M.N.), correspondiente a nueve apoyos otorgados de los que no se contó con la documentación que sustente la vinculación del incentivo con las actividades para las cuales estaban destinados.

12. Se realizaron visitas de inspección física a 30 predios apoyados en el estado de Aguascalientes y se observó que nueve casos por 47.2 miles de pesos, no obstante que contaban con la documentación que comprueba su vinculación, al momento de la verificación física (julio de 2015) se encontraron cubiertos de malezas, arbustos, brechas de terracería y montones de tierra, por lo que no hay indicios de que estos predios fueran sembrados desde años atrás, lo cual se corroboró con lo manifestado por los productores o propietarios de dichos predios, por medio de las respectivas actas circunstanciadas de auditoría.

Al respecto, la entidad fiscalizada informó que en los nueve casos se inició el Procedimiento Administrativo de Cancelación y se solicitó a los beneficiarios la devolución de los recursos debido a que en la verificación física que realizó la SAGARPA se confirmó que los predios no se sembraron.

14-0-08100-02-0264-06-005 Pliego de Observaciones

Se presume un probable daño, perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal por un monto de 47,249.40 pesos (cuarenta y siete mil doscientos cuarenta y nueve pesos 40/100 M.N.) correspondientes a nueve predios que, no obstante que contaban con la documentación que comprueba su vinculación, al momento de la verificación física realizada no presentaron indicios de que éstos hubieran sido sembrados.

13. Se constató que la Dirección General de Administración, Programación, Presupuesto y Finanzas de la SAGARPA envió, en tiempo y forma, a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, así como a la Cámara de Diputados, los informes trimestrales correspondientes al ejercicio de 2014.

Recuperaciones Probables

Se determinaron recuperaciones probables por 20,677.4 miles de pesos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 7 observación(es), de la(s) cual(es) 2 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 5 restante(s) generó(aron): 2 Recomendación(es) y 5 Pliego(s) de Observaciones.

Dictamen

El presente se emite el 19 de Octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos asignados al Programa de Fomento a la Agricultura.-Componente PROAGRO productivo se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y las disposiciones legales y

normativas aplicables, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones contó con manuales de Organización y Procedimientos Específicos, y con reglas de operación o lineamientos para la ejecución del componente "PROAGRO Productivo".
2. Verificar que las cifras reportadas en la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2014 se corresponden con las registradas por la entidad fiscalizada en su Estado del Ejercicio del Presupuesto, y que las modificaciones presupuestales se encuentran sustentadas en los oficios de adecuación presupuestaria.
3. Comprobar que las Cuentas por Liquidar Certificadas están soportadas en la documentación justificativa y comprobatoria del gasto.
4. Analizar la base de datos de los beneficiarios del componente "PROAGRO Productivo" 2014, a fin de verificar que el monto total de los apoyos es consistente con lo reportado en el Estado del Ejercicio del Presupuesto, que los apoyos otorgados se ajustaron a los montos establecidos y que no se rebasó la superficie máxima por productor susceptible de apoyo.
5. Verificar que la entidad contó con mecanismos para identificar la supervivencia de las personas y que los pagos estuvieron debidamente sustentados.
6. Verificar que los expedientes de los beneficiarios se integraron con la documentación que sustenta el cumplimiento de lo establecido en las reglas de operación del componente objeto de revisión.
7. Realizar visitas de inspección física a los beneficiarios seleccionados, a fin de verificar la recepción de los apoyos otorgados y su aplicación.
8. Verificar que la SAGARPA remitió a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, así como a la Cámara de Diputados, los informes trimestrales sobre el avance y ejecución de los recursos.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP), de Programación, Presupuesto y Fianzas (DGPPF), de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (DGTIC), así como la Delegación Estatal de la SAGARPA en Aguascalientes, todas ellas adscritas a 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. Presupuesto de Egresos de la Federación: Art. 30, fracción g
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 1, párrafo segundo; 75, fracción I, II, IV, V y IX.
3. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 66, fracción III.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Art. 22, fracción V, VI, 23, 25 fracción III, del 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 y Anexo 4, fracción I.5 del Procedimiento General Operativo del componente PROAGRO productivo.

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.