

**Agroasemex, S.A.****Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario**

Auditoría de Desempeño: 14-2-06GSA-07-0278

GB-060

***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 aseguramiento de la superficie agrícola, a fin de contribuir a la administración integral de riesgos del sector agrícola.

***Alcance***

La revisión comprendió la verificación del otorgamiento de subsidios a los fondos de aseguramiento agropecuario para apoyar la operación, capacitación y adquisición de equipo, así como ampliar la capacidad de gestión de dichos fondos; la cobertura de atención del programa; la atención de las solicitudes presentadas por los fondos y organismos integradores para un subsidio para su operación; el cumplimiento de los plazos para su atención y del objetivo de “Contribuir al desarrollo del seguro y la administración integral de riesgos del sector agropecuario”; la mejora de los fondos respecto de los subsidios otorgados y el destino de los subsidios por tipo de apoyo; así como el ejercicio de los recursos aprobados en el PEF. Asimismo, se verificó el avance del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) en lo relativo a la MIR del PP S172, el sistema de control interno y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizador fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario S172 “Programa de Apoyos a los Fondos de Aseguramiento”, a cargo de AGROASEMEX, S.A.

***Antecedentes***

En el artículo 27, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que “el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina su bienestar, su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica”.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, a 12 años de la creación del primer fondo de aseguramiento<sup>1/</sup>, el Gobierno Federal decidió sustituir a Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA) por AGROASEMEX, S.A., a fin de replicar el modelo de los fondos del noreste del país y fortalecer la política pública del seguro agropecuario, con tres propósitos: aumentar la productividad del sector y mejorar la vida del campesino; impulsar un instrumento de protección moderno y eficiente que permitiera dar seguridad a los productores, y disminuir la presión sobre las finanzas de la aseguradora, motivado por los fenómenos que impactan negativamente al sector agrícola.<sup>2/</sup>

Hasta 2006, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reguló la operación de los fondos con base en los lineamientos generales siguientes:<sup>3/</sup>

- Los fondos debían constituirse como asociaciones civiles de productores agropecuarios que decidieran otorgarse a sí mismos el servicio de seguro agropecuario, administrando las primas captadas para pagar el servicio de reaseguro<sup>4/</sup>, los gastos generales de administración y operación del aseguramiento y el pago de indemnizaciones generadas hasta el límite de sus reservas técnicas.
- El área de influencia será una región agrícola determinada, donde sus socios realizarán sus actividades de producción, con opción a ampliarse con trámites específicos.
- La obligación de suscribir contrato de reaseguro con instituciones autorizadas para cubrir las indemnizaciones a sus socios.
- Las operaciones deben corresponder a las coberturas, tarifas, primas y demás condiciones que la reaseguradora tenga registrada ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, se diagnosticó que el campo es un sector estratégico debido a su incidencia sobre el desarrollo regional y la reducción de la pobreza; no obstante, presenta una gran vulnerabilidad a riesgos climáticos y sanitarios, lo cual afecta la calidad de la producción y su abasto, por lo que se requiere generar certidumbre en la actividad agroalimentaria con mecanismos de administración de riesgos, a fin de construir un nuevo enfoque del sector basado en la productividad, rentabilidad y competitividad, así como reducir las pérdidas materiales ocasionadas por esos fenómenos.

Para atender la problemática identificada en el PND 2013-2018, se estableció el objetivo de “Construir un sector agropecuario productivo que garantice la seguridad alimentaria del país” de la meta IV. “México Próspero”, y la estrategia de “Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos”.

---

<sup>1/</sup> En el estado de Sonora, se constituyó el Fondo Común de los Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo en 1978, con base en el espíritu y organización de las sociedades mutualistas, con el respaldo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el banco BANRURAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), motivado por la insatisfacción de los servicios prestados por la aseguradora nacional.

<sup>2/</sup> Acuerdo por el que se autoriza la constitución y organización de la institución de seguros denominada AGROASEMEX, S.A., publicado en el DOF el 7 de junio de 1990.

<sup>3/</sup> Acuerdo por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite las Reglas de Operación del Subsidio a la Prima para el Seguro Agropecuario, publicado en el DOF, el 15 de marzo de 2001.

<sup>4/</sup> Reaseguro: Acuerdo de voluntades por el cual el reasegurado (asegurador directo) transfiere a un reasegurador una parte de uno o más riesgos tomados por el primero, contra el pago de una prima.

En el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario (PSDAPA) 2013-2018, se identificó que la actividad agropecuaria se enfrenta a cambios climáticos que generan efectos negativos, por lo que las áreas productivas modificarán su desempeño de acuerdo con las nuevas condiciones climáticas y reitera que la vulnerabilidad afecta sensiblemente el abasto, calidad y precio de los agroalimentos a la población. Por lo que el reto consiste en consolidar un sistema de administración de riesgos que otorgue mayor certidumbre a la actividad agroalimentaria, que comprenda los diferentes eslabones de la cadena de valor, desde la producción hasta la comercialización, fomentando la inclusión financiera.

En el PSDAPA 2013-2018, se definió el objetivo de “Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria”, con el propósito de incentivar la capitalización del sector para mejorar las condiciones del sector agroalimentario, mediante el objetivo “Diseñar un mecanismo integral de aseguramiento frente a riesgos climáticos y de mercado comprendiendo los eslabones de la cadena productiva”.

Con base en esos propósitos, el Gobierno Federal orientó sus objetivos, estrategias y líneas de acción a preservar el patrimonio agropecuario de los productores ante los cambios climáticos y de mercado con efectos negativos, así como a fomentar una gestión de riesgos en el sector agropecuario.

La política pública de seguros agropecuarios pretende atender, en materia de aseguramiento, los problemas siguientes: el limitado desarrollo del sector agropecuario, en términos de instituciones no bancarias que oferten seguros en dicho sector, el promover el aseguramiento agropecuario con base en una administración de riesgos y apoyar a los actores e instituciones que ofrecen seguros para preservar el patrimonio de los productores agropecuarios, mediante la canalización de recursos para incentivar la participación del sector privado y de los fondos de aseguramiento, estos últimos serán apoyados con recursos del Gobierno Federal.

Los Fondos de Aseguramiento fueron concebidos en su origen como asociaciones civiles constituidas legalmente por los productores agropecuarios que, sin importar su régimen de tenencia de la tierra, decidieron organizarse para otorgarse a sí mismos protección contra riesgos a su patrimonio.<sup>5/</sup>

En 2005, el Gobierno Federal promulgó la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural (LFAAR), con el propósito de reconocer legalmente a los fondos de aseguramiento, su objeto es el de crear y regular la organización, funcionamiento y operación del Sistema de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, constituido por los Fondos de Aseguramiento y por sus Organismos Integradores registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>6/</sup>

---

<sup>5/</sup> Fondos de aseguramiento agropecuario y rural: la experiencia mexicana en el mutualismo y sus organizaciones superiores. MAPFRE seguros, México 2010. p. 18.

<sup>6/</sup> Publicado en el DOF, el 13 de mayo de 2005.

De conformidad con la LFAAR, los fondos de aseguramiento ofrecen protección mutualista y solidaria a sus socios por conducto de operaciones activas de seguros con las siguientes coberturas<sup>2/</sup>:

- Cobertura de daños, al ramo agrícola y de animales,
- Cobertura de vida, con sumas aseguradas limitadas para atender esquemas de saldo deudor y de vida para familias campesinas, y
- Cobertura de accidentes y enfermedades, son para los accidentes personales de sus socios.

Asimismo, los fondos de aseguramiento funcionarán sin fines de lucro para sí mismos y para los socios, y sólo cobran a sus socios las cuotas para sufragar los gastos de gestión de los fondos y de organismos integradores y cubrir la prima de reaseguro. Las operaciones que realizan los fondos en materia de seguros, son las siguientes:

- Operaciones de seguros con cobertura de daños, de vida y de accidentes y enfermedades de sus socios.
- Constituir e invertir las reservas previstas por la ley.
- Administrar los recursos retenidos a las instituciones de seguros del país y del extranjero relacionada con las operaciones de reaseguro.
- Constituir depósitos en instituciones de crédito.
- Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para realizar su objeto social.

Los fondos podrán constituirse en asociaciones a nivel nacional, estatal y local, y dar origen a un organismo integrador, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Dichos organismos integradores podrán:

- Otorgar el servicio de asesoría técnica y seguimiento de operaciones a los fondos de aseguramiento.
- Prestar a los fondos de aseguramiento servicios técnicos, legales, administrativos, financieros y de capacitación.
- Homologar el reglamento, trámites y mecanismos operativos, así como sistemas contables e informáticos.
- Integrar las bases de datos en materia de operaciones de seguros, calificación de riesgos y todo lo relativo al funcionamiento de los fondos de aseguramiento.

Dos años después de la promulgación de la ley específica de los fondos de aseguramiento, en el diseño programático de 2007 se operó el programa presupuestario asociado a dichos fondos y, a partir de ese año el programa ha modificado su objetivo de Propósito en tres ocasiones, como se detalla en el cuadro siguiente:

---

<sup>2/</sup> De acuerdo con el artículo 3 de la LFAAR, los fondos de aseguramiento se definen como sociedades constituidas por productores agrícolas y/o ganaderos, a fin de ofrecer protección mutualista y solidaria a sus socios, por conducto de operaciones de seguros.

## AGROASEMEX, S.A. PROGRAMA PRESUPUESTARIO S172

Año de creación	Nombre del programa	Objetivo de Propósito
2007	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	Fondos de Aseguramiento y sus Organismos Integradores cuentan con recursos para ofertar coberturas a los productores agropecuarios.
2009	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	Productores agropecuarios protegidos en las zonas definidas por SAGARPA de las pérdidas económicas provocadas por contingencias climatológicas extraordinarias.
2013-2014	Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	Incrementar la cobertura física asegurada por los fondos de aseguramiento.

FUENTE: AGROASEMEX, S.A. Matrices de Indicadores para Resultados de los ejercicios fiscales 2007 a 2014, del Programa presupuestario S172.

Durante el periodo 2007-2014, el objetivo de Propósito se modificó en tres ocasiones; pasó de ofertar una cobertura a los productores agropecuarios por medio de los fondos de aseguramiento y sus organismos integradores en 2007, a apoyar a productores agropecuarios en zonas de riesgo por contingencias climatológicas identificadas por la SAGARPA en 2009, y para 2014 se pretendía incrementar la cobertura física del patrimonio agropecuario atendida por los fondos de aseguramiento.

De acuerdo con el árbol del problema de la MIR del PP S172 de 2014, AGROASEMEX, S.A., identificó como problema público que los fondos de aseguramiento y los organismos integradores tienen una limitada capacidad de operación y no cuentan con un esquema integral de manejo de riesgos, debido a que los fondos y organismos tienen limitadas capacidades técnicas, deficiencias en infraestructura, insuficientes recursos para su operación, reducida capacidad financiera para enfrentar pagos de siniestros e inadecuada dispersión de riesgos.

Para atender la limitada capacidad de operación e insuficiencia de recursos de los fondos de aseguramiento y organismos integradores, en 2014 se operó el PP S172, cuyo objetivo consistió en ampliar la capacidad operativa y técnica de los fondos de aseguramiento y organismos integradores para cumplir con sus obligaciones establecidas en la LFAAR, por conducto de la complementación de los gastos administrativos, de operación y capacitación, a fin de que mejoren su capacidad de autogestión e incrementar la superficie asegurada de sus socios.

### **Resultados**

#### **1. Otorgamiento de subsidios**

##### *Características de los subsidios a los fondos de aseguramiento*

Con la auditoría se determinó que, al cierre de 2014 AGROASEMEX, S.A. registró una población susceptible de ser apoyada con subsidio de 524 beneficiarios, de los cuales 509 fueron fondos de aseguramiento y 15 organismos integradores; sin que acreditara que la población identificada en sus registros fuera la población potencial, según el criterio que señala la LFPRH.

En relación con la temporalidad de los subsidios otorgados a los fondos de aseguramiento y organismos integradores, la entidad fiscalizada no acreditó haber establecido una política ni un mecanismo de control y seguimiento, que le permitiera determinar en qué momento se deberían suspender los subsidios a aquellos fondos y organismos integradores que hubieran logrado la autosuficiencia económica de su operación.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados preliminares, con oficio núm. DAPS-5010/15 del 2 de octubre de 2015, AGROASEMEX, S.A. manifestó que en las reglas de operación sólo se define a la población objetivo como las personas físicas o morales que cumplan con los requisitos de elegibilidad; sin embargo, no se define la población potencial en dichas reglas y de mantenerse esta situación en el ejercicio fiscal 2016, se sugerirá a la SHCP su definición.

Además, señaló que “para efectos prácticos y de cumplimiento de la normatividad que lo exige, AGROASEMEX, S.A., con la experiencia que se tiene consideramos que la estimación de la población objetivo aplica para la población potencial”.

Asimismo, se constató que para ese año fiscal se fusionarán los programas S001 “Programa de subsidio a la prima del seguro agropecuario”; S172 “Programa de apoyo a los fondos de aseguramiento agropecuario”, y S199 “Programa de seguro para contingencias climatológicas”, en el nuevo programa S265 “Programa de Aseguramiento Agropecuario”, por lo cual, la carencia de la temporalidad deja de ser vigente. No obstante, se propone a AGROASEMEX, S.A. considere la deficiencia observada en el programa presupuestario S172 para la elaboración de las Reglas de Operación del nuevo programa presupuestario S265 “aseguramiento agropecuario”, a fin de cumplir con lo que señala la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria sobre la temporalidad de los subsidios.

Por ello, se considera que es necesario focalizar e identificar con precisión a la población potencial y objetivo por grupo específico, región del país, entidad federativa y municipio, en el nuevo programa de aseguramiento agropecuario, por lo que en las nuevas reglas de operación se hace necesario especificar la población que realmente necesite el subsidio (características), en consecuencia se mantiene la observación que está orientada a que las reglas de operación que regulen el nuevo programa de aseguramiento, definan a dicha población.

#### 14-2-06GSA-07-0278-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que AGROASEMEX, S.A. investigue las causas por las que en las reglas de operación no se identifica con precisión a la población objetivo, y con base en ello, adopte las medidas necesarias para fijar los criterios y procedimientos a efecto de precisar la población objetivo del nuevo programa de aseguramiento, en términos de lo dispuesto en el artículo 75, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación, los resultados de su investigación y de las medidas adoptadas para corregir las deficiencias observadas.

#### **2.** *Fondos de aseguramiento y organismos integradores apoyados*

Con el análisis, se determinó que, al cierre de 2014, la entidad fiscalizada otorgó subsidios por 104,866.5 miles de pesos entre 306 beneficiarios; del total, 74,519.0 miles de pesos (71.1%) se entregaron a 291 fondos y los 30,347.5 miles de pesos restantes (28.9%) a los 15 organismos integradores, incluyendo al Organismo Integrador Nacional (OIN).

En ese año, AGROASEMEX, S.A. otorgó subsidios al 72.9% de los fondos de aseguramiento, lo que significó una meta no alcanzada de 23.2 puntos porcentuales por debajo de lo programado (96.1%) para el indicador “Porcentaje de fondos de aseguramiento que reciben apoyo”, al apoyar en ese año a 291 fondos de los 399 previstos.

AGROASEMEX, S.A. precisó que no logró la meta debido a que no todos los fondos de aseguramiento cumplieron con la totalidad de los requisitos establecidos en las reglas de operación.

Respecto de los subsidios entregados a los organismos, la entidad fiscalizada cumplió al 100.0% con la meta, ya que benefició a los 15 organismos integradores previstos.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados preliminares, con oficio núm. DAPS-5010/15 del 2 de octubre de 2015, AGROASEMEX, S.A. señaló que presentará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) un programa capacitación a nivel regional, para que se capacite al personal de los fondos de aseguramiento sobre los requisitos de elegibilidad que se establezcan para cada componente, por lo cual se da por atendida la observación.

### **3. Contribución para la ampliación de la superficie cultivable y mejora de la gestión**

#### *Cobertura de hectáreas aseguradas por los fondos de aseguramiento*

En 2014, los 291 fondos de aseguramiento aseguraron una superficie de 1,343,347.4 hectáreas, con lo que se alcanzó una meta del 95.1%, que significó 18.4 puntos porcentuales por debajo de lo previsto (113.5%) para el indicador “Tasa de variación de la superficie agrícola asegurada por los fondos de aseguramiento”, al no superar el promedio de hectáreas aseguradas en los últimos cinco años (1,412,405.6 hectáreas).

También se verificó que en 2014 los fondos de aseguramiento protegieron una superficie de 1,343,347.4 hectáreas (60.5%), respecto de las 2,220,667.2 hectáreas aseguradas con seguros comerciales, y se determinó un crecimiento en promedio anual de la superficie protegida por los fondos del 3.9%, al pasar de 1,066,246.8 hectáreas en 2008 a 1,343,347.4 hectáreas en 2014.

Derivado de la reunión de presentación de resultados preliminares, con oficios núms. DAPS-5010/15 del 2 de octubre de 2015, y DAPS-5074/15 del 13 de octubre de 2015, la entidad fiscalizada proporcionó un plan de trabajo mediante el cual propondrá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el mes de diciembre de 2015, modificar en la nueva MIR de 2016, el indicador de Propósito a efecto de que se considere la superficie real asegurada con el programa.

Con base en el planteamiento anterior, se considera que las acciones propuestas por AGROASEMEX, S.A. se orientan a contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas a programar en el nuevo programa de aseguramiento, por lo que, este Órgano de Fiscalización Superior da por solventada la presente observación.

### **4. Evolución de las hectáreas aseguradas por los fondos de aseguramiento**

En 2014, AGROASEMEX, S.A. no alcanzó la meta programada de asegurar el 70.7% del total de hectáreas aseguradas con seguros comerciales, ya que se registró un alcance del 60.5% en la participación de los fondos de aseguramiento, al asegurar 1,343,347.4 hectáreas de las 2,220,667.2 hectáreas aseguradas en el país.

Durante el periodo 2008-2014, la participación de los fondos de aseguramiento observó una tasa promedio anual de crecimiento del 3.9%, lo que significó 1.2 puntos porcentuales más que la tendencia del total de las hectáreas aseguradas que tuvo un crecimiento de 2.7% en promedio anual.

Derivado de la reunión de presentación de resultados preliminares, con oficios núms. DAPS-5010/15 del 2 de octubre de 2015, y DAPS-5074/15 del 13 de octubre de 2015, la entidad fiscalizada remitió el oficio 307-A.-3164 del 13 de agosto de 2015, emitido por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para elaborar el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, el Manual de Programación y Presupuesto 2016, en concordancia con el Acuerdo en la Estructura Programática a emplear en el proyecto de PEF del mismo año, con la información sobre la fusión del programa S172 prevista para el ejercicio fiscal 2016.

De acuerdo con la fusión del programa S172 prevista para el ejercicio fiscal 2016, el indicador observado ya no será vigente, por lo que este Órgano de Fiscalización Superior da por solventada la presente observación. No obstante, se propone a AGROASEMEX, S.A., considere las deficiencias observadas en el programa presupuestario S172 para la elaboración de los indicadores que integrarán la MIR del nuevo programa presupuestario S265 “aseguramiento agropecuario”, a fin de cumplir con los objetivos y metas que se establezcan.

#### **5. *Mejora de la gestión de los fondos de aseguramiento***

A 2014, AGROASEMEX, S.A. no conformó un diagnóstico que permitiera determinar el grado de mejora de los fondos y organismos respecto de los subsidios entregados para su operación, capacitación y adquisición de equipamiento, a fin de proteger el patrimonio agrícola de sus productores asociados.

La entidad fiscalizada no dispuso de mecanismos de supervisión y seguimiento para evaluar el efecto de los subsidios en la mejora de gestión de los fondos y organismos integradores beneficiados, con el propósito de ajustar la operación del PP S172 y, en su caso, decidir sobre la continuidad o cancelación del apoyo.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados preliminares, con oficio núm. DAPS-5010/15 del 2 de octubre de 2015, AGROASEMEX, S.A. señaló que los documentos oficiales que la entidad elabora son los Informes de Avances Trimestrales y cierres del ejercicio, que sirven para evaluar el impacto de los instrumentos de estímulo establecidos por el Gobierno Federal, el grado de mejora de los Fondos y Organismos integradores con los apoyos otorgados, la continuidad en la operación de los fondos, así como el incremento de la cobertura, situación que manifiesta la buena gestión de los fondos y los organismos. También proporcionó un plan de trabajo en el que propondrá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el mes de noviembre y diciembre de 2015, incluir un mecanismo de supervisión y seguimiento para evaluar el impacto en la mejora de la gestión, respecto de los tipos de apoyo entregados y plantear la necesidad de un apoyo para realizar este tipo de estudio.

Los documentos proporcionados por AGROASEMEX, S.A. no permitieron identificar claramente las necesidades con que iniciaron los fondos y organismos integradores al inicio del año, ni la priorización de las necesidades, y no se identificó en qué medida mejoraron la operación de sus productos y servicios entre los productores asociados, ni la mejora en la competencia del mercado entre los propios fondos y el sector privado, a fin de conocer el



nivel de consolidación de los fondos y organismos para atender las demandas de los productores. Asimismo, el ente proporcionó un plan de trabajo para establecer un mecanismo de supervisión y seguimiento para evaluar de manera integral el efecto de los subsidios entre los beneficiarios del programa de aseguramiento y sugerir la necesidad de un apoyo para ejecutar el estudio referido por el Órgano de Fiscalización Superior, por lo cual, se reitera la presente observación.

#### 14-2-06GSA-07-0278-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que AGROASEMEX, S.A. realice el estudio relacionado con la entrega de subsidios al sector agropecuario, a fin de evaluar el efecto de los mismos entre los beneficiarios del nuevo programa de aseguramiento, en cumplimiento del numeral 1.1.5.2., del Manual de Organización de AGROASEMEX, S.A., y el artículo 75, fracción V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

#### **6. Operación del programa presupuestario S172**

##### *Atención de las solicitudes de apoyo de los fondos de aseguramiento y organismos integradores*

En 2014, AGROASEMEX, S.A. recibió, dictaminó y atendió las 766 solicitudes presentadas por los fondos de aseguramiento y organismos integradores para complementar los gastos de administración, operación, capacitación y equipamiento, de las cuales el 91.5% (701 solicitudes) se correspondió con los fondos de aseguramiento y el 8.5% (65 solicitudes) fue de los organismos integradores; con ello, el grado de cumplimiento para dictaminar y ministrar los recursos a las solicitudes aprobadas fue del 100.0%.

#### **7. Cumplimiento de los plazos de atención de las solicitudes de apoyo**

Para 2014, AGROASEMEX, S.A. dictaminó y entregó los subsidios a los beneficiarios de las 766 solicitudes recibidas dentro del plazo definido en las reglas de operación.

#### **8. Supervisión y seguimiento de los subsidios**

##### Supervisión y seguimiento de los subsidios

Con la revisión, se determinó que en 2014 AGROASEMEX, S.A. no realizó ninguna acción de supervisión a los 291 fondos de aseguramiento y ni a los 15 organismos integradores que recibieron subsidios durante el año, por lo que incumplió con las metas establecidas en los indicadores “Porcentaje de fondos de aseguramiento supervisados a distancia o presencial” y “Porcentaje de organismos integradores supervisados”.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados preliminares, con oficios núms. DAPS-5010/15 del 2 de octubre de 2015, y DAPS-5074/15 del 13 de octubre de 2015, la entidad fiscalizada remitió el oficio 307-A.-3164 del 13 de agosto de 2015, emitido por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para elaborar el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, el Manual de Programación y Presupuesto 2016, en concordancia con el Acuerdo en la Estructura Programática a emplear en el proyecto de PEF del mismo año, con la información sobre la fusión del programa S172 prevista para el ejercicio fiscal 2016.

De acuerdo con la fusión del programa S172 prevista para el ejercicio fiscal 2016, el indicador observado ya no será vigente, por lo que este Órgano de Fiscalización Superior da por

solventada la presente observación. No obstante, se propone a AGROASEMEX, S.A. considere las deficiencias observadas en el programa presupuestario S172 para la elaboración de los indicadores que integrarán la MIR del nuevo programa presupuestario S265 “aseguramiento agropecuario”, a fin de cumplir con los objetivos y metas que se establezcan.

#### **9. Ejecución de los recursos aprobados**

##### *Cumplimiento de los montos máximos y tipo de apoyo del PP S172*

En 2014, AGROASEMEX, S.A. otorgó apoyos por 104,866.5 miles de pesos en la atención de las necesidades que los fondos y organismos integradores que manifestaron en sus solicitudes. De ese total, el 71.1% se destinó a los fondos de aseguramiento (74,519.0 miles de pesos) y el 28.9% (30,347.5 miles de pesos) a los organismos integradores nacional y estatales.

Del monto ejercido de 74,519.0 miles de pesos, el 95.5% se destinó para subsidiar a 275 fondos con 71,149.6 miles de pesos para cubrir los sueldos y salarios y honorarios del personal técnico y administrativo, así como los gastos inherentes a la operación del fondo; y el 4.5% (3,369.4 miles de pesos) para apoyar en la capacitación, adquisición de equipo informático y constitución de nuevos fondos de aseguramiento en el año.

En cuanto a los organismos integradores, el ente destinó 30,347.5 miles de pesos para apoyar las necesidades referidas en las solicitudes presentadas; de los cuales el 65.2% benefició a 14 organismos integradores estatales por un monto de 19,800.0 miles de pesos para el seguimiento de las operaciones de los fondos; el 25.6%, equivalente a 7,780.3 miles de pesos fue para la estructura administrativa de los 15 organismos estatales y el nacional, y el 9.1%, para capacitación, certificación de competencias de sus empleados y supervisión de sus funciones delegadas.

En el ejercicio de los recursos por tipo de apoyo, la entidad registró economías por 38,868.5 miles de pesos, ya que de los 143,735.0 miles de pesos previstos, se subsidiaron 104,866.5 miles de pesos a los fondos de aseguramiento y organismos integradores, sin rebasar los montos máximos previstos en las reglas de operación.

#### **10. Ejercicio del gasto de AGROASEMEX, S.A.**

En 2014, AGROASEMEX, S.A. ejerció 112,227.1 miles de pesos, lo que significó una disminución del 25.8% al presupuesto autorizado de 151,300.0 miles de pesos, debido a una reducción en el monto aprobado en el capítulo de subsidios por 39,072.9 miles de pesos, por las economías que registraron los subsidios por tipo de apoyo a los beneficiarios del programa. Asimismo, se determinó una diferencia en lo reportado en la Cuenta Pública 2014 por 204.4 miles de pesos, que no afectó la operación del programa ni lo reportado en el documento de rendición de cuentas, ya que se acreditó el reintegro a la TESOFE.

De los 112,227.1 miles de pesos ejercidos por AGROASEMEX, S.A., el 93.3% (104,662.1 miles de pesos) correspondió a los subsidios efectivamente pagados a los fondos de aseguramiento y organismos integradores en 2014 y el 6.7% (7,565.0 miles de pesos) restante fue para gasto de operación del programa, proporciones que se ajustaron a las autorizadas en el PEF 2014.

## 11. Mecanismos de control y seguimiento

### *Cumplimiento de los requisitos de la MIR del PP S172*

Como resultado del análisis de la lógica vertical y horizontal de la MIR 2014 del programa presupuestario S172, se determinó que requiere de mejoras sustantivas para ser una herramienta de utilidad a fin de evaluar y dar seguimiento a los subsidios otorgados para mejorar la capacidad operativa de los fondos de aseguramiento y organismos integradores; ya que presenta deficiencias en el diseño de objetivos e indicadores que impiden verificar la atención del problema y sus causas identificadas.

En la lógica vertical, el objetivo de Fin definido en la MIR del programa presupuestario no está alineado con el problema definido en el árbol de problemas respecto de la limitada capacidad de operación de los fondos de aseguramiento y la falta de un esquema integral de manejo de riesgos, en tanto que el programa sólo busca fortalecer la capacidad operativa de los fondos al complementar sus gastos de operación, capacitación, infraestructura y equipamiento.

En la lógica horizontal, la MIR dispuso de 15 indicadores, de los cuales siete no permiten evaluar el cumplimiento del objetivo del programa al presentar deficiencias por no ser adecuados al objetivo específico y porque sus métodos de cálculo no establecen una relación entre numerador y denominador; y del indicador “Costos promedio de operación del componente de apoyo a organismos integradores” la periodicidad de medición es inconsistente, ya que el método de cálculo refiere que los apoyos a los organismos integradores son de manera trimestral y la frecuencia de evaluación es anual.

En el nivel de Propósito, el indicador de “porcentaje de cumplimiento de los organismos integradores en el seguimiento de operaciones a los fondos de aseguramiento”, no es correcta su ubicación, debido a que no se precisa cómo la supervisión de terceros a las operaciones de los fondos logra ampliar la superficie asegurada por los fondos, y no es útil, ya que la acción que ejecutan los organismos integradores responden a un mandato de la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, a fin de dar seguimiento a los seguros y reaseguros, con base en la normativa de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en la materia; y en el nivel de Actividad, los indicadores relacionados con la acción de dictaminar las solicitudes y ministrar los apoyos, tanto a los fondos de aseguramiento como a los organismos integradores, el método de cálculo es inadecuado, ya que cada solicitud debe cumplir con los plazos establecidos y no promediar los días hábiles para su atención.

Derivado de la reunión de presentación de resultados preliminares, con oficio núm. DAPS-5010/15 del 2 de octubre de 2015, AGROASEMEX, S.A. indicó que, por el Acuerdo en la Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, los programas presupuestarios S001, S172 y S199 se fusionarán en el nuevo programa presupuestario S265 “Programa de Aseguramiento Agropecuario”.

De acuerdo con la fusión del programa S172 prevista para el ejercicio fiscal 2016, la MIR observada ya no será vigente, por lo que este Órgano de Fiscalización Superior da por solventada la presente observación. No obstante, se propone a AGROASEMEX, S.A. considere las deficiencias observadas en el programa presupuestario S172 para la elaboración de la MIR del nuevo programa presupuestario S265 “aseguramiento agropecuario”, a fin de cumplir con los objetivos y metas que se establezcan.

**12. Establecimiento del sistema de control Interno del PP S172**

Con la revisión, se determinó que AGROASEMEX, S.A., con los elementos analizados, cumplió con las cuatro normas de control interno referidas al Ambiente de control; Administración de riesgos; Actividades de control interno e Información y comunicación.

Por lo que respecta a la quinta norma Supervisión y mejora continua, en 2014 AGROASEMEX, S.A. no contó con un esquema de riesgos específico para supervisar las debilidades derivadas de la operación del PP S172; sin embargo, con el oficio número DAPS-4367/15 del 20 de agosto de 2015 proporcionó a la ASF el Mapa de riesgos 2015 de la Dirección de Administración de Programas de Subsidio, área encargada de operar el programa citado, en el cual se identificaron los riesgos por atender con el propósito de mitigar los que pudieran afectar la operación en materia de subsidios, en atención a las modificaciones establecidas a partir del 4 de abril de 2015, de conformidad con la entrada en vigor de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas (LIFS) en materia de administración integral de riesgos.

**13. Suficiencia de la información de la rendición de cuentas**

Con la revisión, se constató que en la Cuenta Pública de 2014, se reportó la información de la gestión financiera realizada por AGROASEMEX, S.A., en el programa presupuestario S172, sin que se incorporara la información sobre la contribución de los resultados obtenidos sobre el objetivo relativo a “generar certidumbre en la actividad agroalimentaria por conducto del seguro agropecuario como un mecanismo de administración de riesgos”.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados preliminares, con oficios núms. DAPS-5010/15 del 2 de octubre de 2015, y DAPS-5074/15 del 13 de octubre de 2015, la entidad fiscalizada proporcionó un plan de trabajo en el que propondrá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), durante el mes de noviembre y diciembre de 2015, habilitar en el apartado de “considerando” del nuevo programa de aseguramiento previsto para 2016, la inclusión de la contribución de los resultados del programa respecto del eje 4 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a fin de detallar la manera en que dicho programa impacta a la generación de certidumbre en la actividad agroalimentaria, por lo cual, se da por solventada la observación.

**Consecuencias Sociales**

En 2014, AGROASEMEX, S.A. otorgó 104,866.5 miles de pesos de subsidios a 306 de los 524 beneficiarios elegibles, lo cual significó que 291 Fondos de Aseguramiento y 15 Organismos Integradores contaran con recursos para complementar sus gastos de operación, capacitación y equipamiento informático, a fin de ofrecer a sus socios (productores del sector rural) una alternativa para obtener seguros a menor costo.

Lo anterior permitió que los 291 fondos aseguraran 1,343,347.4 hectáreas, las cuales representaron el 60.5% del total de la superficie protegida con seguros comerciales, en beneficio de los 4,307 productores asociados.

**Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 9 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) 2 restante(s) generó(aron): 2 Recomendación(es) al Desempeño.

**Dictamen**

El presente se emite el 23 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 de acuerdo con el objetivo y el alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En el diagnóstico sobre los Fondos de Aseguramiento Agropecuario, AGROASEMEX, S.A. identificó que el problema público de éstos es su limitada capacidad de operación y no cuentan con un esquema integral de manejo de riesgos, debido a sus limitadas capacidades técnicas, deficiencias en infraestructura, insuficientes recursos para su operación, reducida capacidad financiera para enfrentar pagos de siniestros e inadecuada dispersión de riesgos.

Para atender el problema identificado, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, se autorizó el programa presupuestario S172 con un presupuesto original de 151,300.0 miles de pesos para complementar los gastos de operación, capacitación y adquisición de equipo informático para los fondos y los organismos integradores, a fin de incrementar la cobertura física asegurada por los fondos de aseguramiento.

En 2014, AGROASEMEX, S.A. otorgó subsidios por un monto de 104,866.5 miles de pesos, a 306 beneficiarios de los 524 elegibles por el programa. Los subsidios fueron entregados para atender las necesidades que presentaron los fondos de aseguramiento y organismos integradores, en favor de sus socios al apoyarlos con un seguro y proteger su patrimonio. Los montos subsidiados se ajustaron a los conceptos y montos máximos establecidos en las reglas de operación del programa S172, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

El 67.8% (71,149.6 miles de pesos) para la operación de los fondos de aseguramiento.

El 18.9% (19,800.0 miles de pesos) para el seguimiento de las operaciones de los fondos de aseguramiento mediante los organismos integradores.

El 7.4% (7,780.3 miles de pesos) para sueldos, salarios y honorarios del personal técnico y administrativo de los organismos integradores.

El 5.9% restante (6,136.6 miles de pesos) para capacitación, adquisición de equipo informático, constitución de nuevos fondos y supervisión de las funciones delegadas del organismo integrador nacional.

Se constató que en 2014 los fondos de aseguramiento protegieron una superficie de 1,343,347.4 hectáreas (60.5%), respecto de las 2,220,667.2 hectáreas aseguradas con seguros comerciales, y se determinó un crecimiento en promedio anual de la superficie protegida por los fondos del 3.9%, al pasar de 1,066,246.8 hectáreas en 2008 a 1,343,347.4 hectáreas en 2014; sin embargo, AGROASEMEX, S.A. careció de información que le permitiera evaluar en qué medida mejoró la gestión de los fondos de aseguramiento en beneficio de sus productores asociados para proteger su patrimonio con los productos y servicios que les ofrecen.

Durante 2014, la entidad fiscalizada recibió 766 solicitudes de apoyo presentadas por los fondos y organismos integradores y se constató que dictaminaron y ministraron los recursos al 100.0% en los plazos fijados para cada etapa del proceso, de conformidad con las reglas de operación.

En opinión de la ASF considera, en 2014, AGROASEMEX, S.A., por medio del programa presupuestario S172 “Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario”, se enfocó en dispersar subsidios a los fondos y organismos integradores, pero las deficiencias en el seguimiento y mecanismos de control no permitieron determinar el efecto de ese subsidio en la mejora de la capacidad de operación y el manejo integral de un esquema de riesgos de los fondos de aseguramiento y organismos integradores y, por tanto, determinar la utilidad del uso de esos recursos públicos. Tal situación impide conocer si los fondos y organismos integradores cuentan con la capacidad para apoyar a los productores agropecuarios en zonas de riesgo en caso de contingencias climáticas o de mercado.

Las recomendaciones al desempeño que se emiten contribuirán a que la entidad fiscalizada fortalezca la Matriz de Indicadores para Resultados del nuevo programa de aseguramiento y precise la población potencial y objetivo por atender; elabore un estudio que le permita evaluar los efectos de los subsidios otorgados a los beneficiarios en la mejora de su gestión operativa y administrativa; e incluir, en los documentos de rendición de cuentas, información suficiente sobre la contribución del programa de aseguramiento agropecuario previsto para 2016, vinculando el desarrollo del seguro y a la administración integral de riesgos.

### **Apéndices**

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar el cumplimiento de las características de los subsidios en materia de población objetivo y temporalidad de los recursos respecto de lo definido por las reglas de operación del PP S172.
2. Verificar el número de fondos de aseguramiento y organismos integradores apoyados por AGROASEMEX, S.A., con subsidios durante 2014.
3. Determinar el número de hectáreas aseguradas por los fondos de aseguramiento y la capacidad para proteger hectáreas cultivables en 2014.
4. Verificar el grado de participación de las hectáreas aseguradas por los fondos de aseguramiento respecto del total de la superficie con seguros comerciales durante el periodo 2008-2014.
5. Evaluar en qué medida la entrega de los apoyos mejoró la gestión de los fondos de aseguramiento y organismos integradores en 2014.
6. Evaluar el grado de atención de las solicitudes recibidas por la entidad fiscalizada en el proceso para dictaminar la solicitud y ministrar los recursos a las solicitudes aprobadas en 2014.
7. Evaluar el cumplimiento de los plazos establecidos en las reglas de operación vigentes a 2014 respecto del número de días empleados para la atención de solicitudes de los fondos y organismos integradores en 2014.
8. Evaluar en qué medida la entidad fiscalizada cumplió con las metas de supervisión y seguimiento de los subsidios otorgados, respecto de los fondos de aseguramiento y organismos integradores beneficiados durante 2014.

9. Verificar que AGROASEMEX, S.A., otorgó los apoyos económicos a los fondos de aseguramiento y organismos integradores con base en los montos máximos y tipo de apoyo definidos en las reglas de operación vigentes a 2014.
10. Evaluar la aplicación de los recursos autorizados para la operación del programa presupuestario S172.
11. Verificar que los indicadores de la MIR permiten evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa presupuestario S172 y su contribución a la solución del problema público identificado.
12. Constatar que el diseño del sistema de control interno de AGROASEMEX, S.A., contribuyó a garantizar el logro de los objetivos y metas del programa presupuestario S172.
13. Evaluar que en los documentos de rendición de cuentas se incluye información para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa presupuestario S172.

#### *Áreas Revisadas*

Las Direcciones de Administración de Programas de Subsidios, de Administración, de Finanzas y de Administración de Riesgos.

#### *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: Artículos 1, párrafo segundo; 24, fracción I; 75, fracción I y V; y 111, párrafo tercero.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, numeral noveno.

Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral IV.2.2 Secuencia de elaboración de la MIR; y Manual de Organización de AGROASEMEX, S.A., numeral 1.1.5.2.

#### *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.

Asimismo, como resultado de la reunión de presentación de resultados finales, mediante el oficio núm. DAPS-5175/15/15, del 30 de octubre de 2015, el AGROASEMEX, S.A informó lo siguiente:

Resultado 1.

AGROASEMEX, S.A. envió oficio con referencia DAPS/5172/15 la solicitud a la Unidad de Seguros, Pensiones y de Seguridad Social de la SHCP, como autoridad del nuevo programa denominado S265 “Programa de Aseguramiento Agropecuario”, para que en las reglas de operación se identifique la población potencial.

Resultado 5.

AGROASEMEX, S.A. envió oficio con referencia DAPS/5172/15 la solicitud a la Unidad de Seguros, Pensiones y de Seguridad Social de la SHCP, para su consideración como autoridad del nuevo programa S265 “Programa de Aseguramiento Agropecuario”, la propuesta de inclusión en las reglas de operación para elaborar un estudio o diagnóstico, a fin de evaluar el grado de mejora de los fondos de aseguramiento y organismos integradores respecto de los subsidios entregados con el nuevo programa de aseguramiento.