

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural

Producción para el Bienestar

Auditoría de Desempeño: 2019-0-08100-07-0274-2020

274-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el diseño, la operación y los resultados del Programa Producción para el Bienestar.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría comprendió la revisión de cuatro vertientes: a) el diseño normativo, programático, presupuestal, institucional y metodológico del Programa Producción para el Bienestar; b) la operación del programa mediante la integración del padrón de beneficiarios, el otorgamiento de subsidios, la georreferenciación, incluido el ejercicio de recursos en su entrega, la capacitación a los productores, y los mecanismos de supervisión y percepción de los beneficiarios; c) los mecanismos de combate a la corrupción, control, evaluación y seguimiento, y d) la contribución del programa al cumplimiento del ODS 2 “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado

fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el diseño, la operación y los resultados del Programa Producción para el Bienestar.

Antecedentes

En 1994, con fundamento en las modificaciones al artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos cambia su denominación a Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, transfiriéndosele la Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre, con sus dos direcciones generales, de igual manera la Comisión Nacional del Agua y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

En este año, se dio inicio al “Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)”, cuyo objetivo era incrementar el ingreso de los productos agrícolas de autoconsumo y su forma de operar era por medio de la entrega de apoyos económicos directos a los productores agrícolas inscritos en el padrón de beneficiarios de PROCAMPO.

En el año 2000, de acuerdo con las modificaciones que sufrió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural cambia su denominación a Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y se incorporan como parte de sus facultades las relacionadas con la actividad pesquera.

La SAGARPA tenía como objetivo promover el desarrollo integral del campo y de los mares del país que permita el aprovechamiento sustentable de sus recursos, el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, la generación de empleos atractivos que propicien el arraigo en el medio rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos para consolidar el posicionamiento y la conquista de nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos y exigencias de los consumidores.

En 2014, el programa PROCAMPO pasa a ser el “PROAGRO Productivo”, pero esta vez orientando su objetivo al incremento de la productividad agrícola con la finalidad de incidir en el desarrollo económico del sector. El apoyo económico a los productores agrícolas se mantuvo para los beneficiarios que se encontraban inscritos en el padrón de PROCAMPO en los dos últimos ciclos agrícolas de operación de dicho programa.

Asimismo, la SAGARPA puso en operación el “Programa de Apoyos para Productores de Maíz y Frijol” (PIMAF), el cual tuvo como objetivo principal el de incrementar la productividad de los pequeños productores de maíz y frijol y, con ello, la disponibilidad de alimentos por medio del otorgamiento de apoyos económicos directos a pequeños productores de maíz y frijol, previamente inscritos en el Padrón de Solicitantes y Beneficiarios de la Secretaría.

En 2018, derivado del cambio de administración, la SAGARPA cambia nuevamente de denominación a Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) la cual es la encargada de diseñar, planear, ejecutar y coordinar las políticas públicas en materia agropecuaria.

Asimismo, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponde, entre otras, el despacho de las funciones siguientes:

- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes.
- Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.
- Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan.
- Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural.
- Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla.

En 2019, el Gobierno Federal diseñó e implementó el programa de subsidios denominado “Producción para el bienestar”, a cargo de la SADER como parte de su estrategia para el desarrollo del sector agrícola, el cual, de acuerdo con sus lineamientos de operación, tiene el objetivo de “Incrementar la producción nacional de granos, café y caña de azúcar para contribuir a aumentar el grado de autosuficiencia alimentaria nacional, al dotar de liquidez a los productores agrícolas para la inversión en actividades productivas, con un enfoque sustentable”.

Los apoyos económicos del programa, se otorgaron con base en el listado de los predios registrados en los directorios del PROAGRO Productivo y del PIMAF,^{1/} ya que la forma en la que operaban era similar y consistía en la entrega de apoyos económicos para la producción agrícola, aunque sus fines difieren, pues éstos buscaban incrementar la productividad, en

^{1/} Numeral 1.2 del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019.

tanto que Producción para el Bienestar tiene por objeto aumentar la producción nacional de granos para contribuir a elevar el grado de autosuficiencia alimentaria nacional.

La auditoría 274-DE “Producción para el Bienestar” forma parte de un pronunciamiento integral sobre el diseño y los primeros resultados de los nuevos programas de subsidios agropecuarios prioritarios en la planeación nacional: a) Producción para el Bienestar y b) Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, que forman parte de la segunda entrega de informes individuales a la Cámara de Diputados.

Resultados

1. Diagnóstico del programa

De acuerdo con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), uno de los elementos indispensables para un diseño robusto de cualquier política pública es la identificación y caracterización del problema. Por ello, es fundamental contar con un diagnóstico, antes de la implementación, en el que, además de definir el problema, se justifique por qué es un problema público. El diagnóstico es uno de los instrumentos dirigidos a los programas de nueva creación que pretende brindar elementos de análisis para la asignación de presupuesto a dichos programas y, de esta manera, contribuir a la toma de decisiones.^{2/}

a) Cumplimiento de los elementos mínimos que debe contener el Diagnóstico

Si bien, en noviembre de 2018, las áreas responsables del Programa Producción para el Bienestar realizaron un diagnóstico sobre el problema público que originó la intervención gubernamental, éste presentó, de acuerdo con los elementos mínimos propuestos por el CONEVAL, insuficiencias, entre las que destacan las siguientes:

- Los antecedentes no describen el entorno en que operará la política ni se hace mención sobre los programas que antecedieron, particularmente, los dirigidos a los productores de caña de azúcar y café.
- Los objetivos no estuvieron alineados al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, por lo que no se define la contribución del programa en el logro de objetivos de mediano plazo; tampoco se contó con un programa sectorial en el que se pudiera identificar su contribución en el logro de los objetivos tanto de la planeación nacional como de la entidad fiscalizada. Como hechos posteriores, el 25 de junio de 2020, se publicó, en el DOF, el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024.
- En la cobertura, no se cuantificó la población que presentó la problemática identificada que pudiera ser beneficiada con el programa (población potencial) ni la

^{2/} CONEVAL (2016), **Diagnóstico de programas nuevos**, México, recuperado el 18 de marzo de 2020, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Eva-luacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx

población a ser atendida (población objetivo) ni se mencionaron las características demográficas de la misma. Además, no se incluyó la descripción de los beneficiarios del programa.

- No se identificaron otras alternativas para dar solución al problema, por lo que tampoco contó con la justificación del programa ni se consideró la factibilidad de su implementación y los riesgos que pudieran obstaculizar su ejecución.
- En el diagnóstico, no se identificó la modalidad a la que pertenece el Programa Producción para el Bienestar; no se especificó la relación de las unidades responsables que operan el programa ni las funciones que realiza cada una; no se estableció la estrategia para la integración del padrón de beneficiarios; tampoco se señaló la forma en la que operará ni se especificó la razón de clasificar el programa en modalidad “U” Otros Subsidios y no en “S” sujeto Reglas de Operación, lo que pone en riesgo la entrega de subsidios, así como la operación general del programa.
- La SADER no realizó el análisis para la identificación de otros programas presupuestarios con objetivos similares ni se especificó si es el único programa que otorga subsidios con el mismo fin.
- La SADER incluyó el monto que se utilizará para la implementación del programa, pero no especificó el impacto en el presupuesto ni las posibles fuentes de financiamiento.

En julio de 2019, la SADER emitió un nuevo diagnóstico del programa, en el que se identificó lo siguiente:

- Problemática: contó con un diagnóstico integral en el que se incluyeron datos desagregados por regiones y tipo de productores; en la evolución del problema, se determinaron sus causas y se especificaron las regiones afectadas.
- Cobertura: el objetivo general, la población objetivo y los incentivos se reorientaron para otorgar los subsidios no sólo a los pequeños y medianos productores de granos, sino también a grandes productores, y productores de café y caña de azúcar.

No obstante, persistieron las insuficiencias encontradas en el diagnóstico anterior, referentes a: a) los antecedentes; b) la problemática; c) los objetivos; d) las alternativas; e) el diseño; f) el análisis de similitudes o complementariedades, y g) el presupuesto.

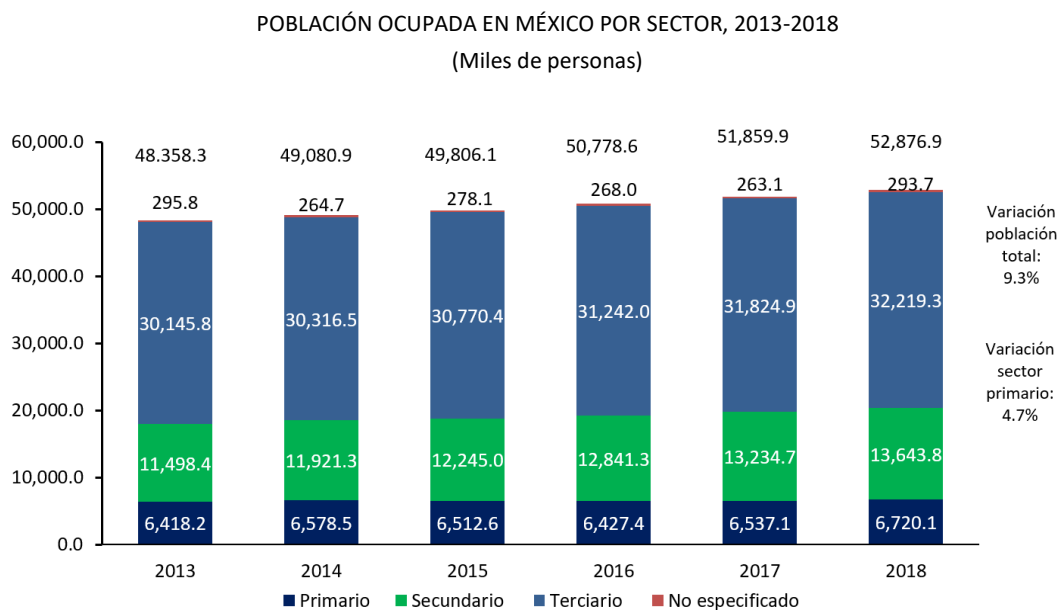
Lo anterior indica que, si el problema público identificado por la SADER presentó carencias en su definición, planteamiento y estructuración, las soluciones adoptadas para atenderlo pueden no ser las más adecuadas; lo que pone en riesgo la atención del problema público y que los recursos públicos no se ejercieron con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

b) Problemática del contexto agroalimentario para caña de azúcar, maíz, trigo panificable, frijol, café, y arroz

Debido a que el INEGI y el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) aún no cuentan con información actualizada a 2019, la ASF, de forma supletoria, realizó un análisis a 2018 sobre la población ocupada en México, así como la producción nacional de maíz, trigo, frijol, café y caña de azúcar.

En México, el sector primario contribuye con 3.1% de la economía en su conjunto. La agricultura y la ganadería aportan 2.0% y 1.0%, respectivamente, del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que las actividades forestales y pesca contribuyen cada una con 0.1%.^{3/} Asimismo, las actividades primarias tienen un papel relevante para el abasto y la seguridad alimentaria del país.

Al respecto, si bien la participación del sector es relativamente baja en términos del PIB, al primer trimestre de 2018, contribuyó a emplear 12.7% (6,720.1 miles de personas) del total de la población ocupada (52,876.9 miles de personas) en México, como se muestra a continuación:



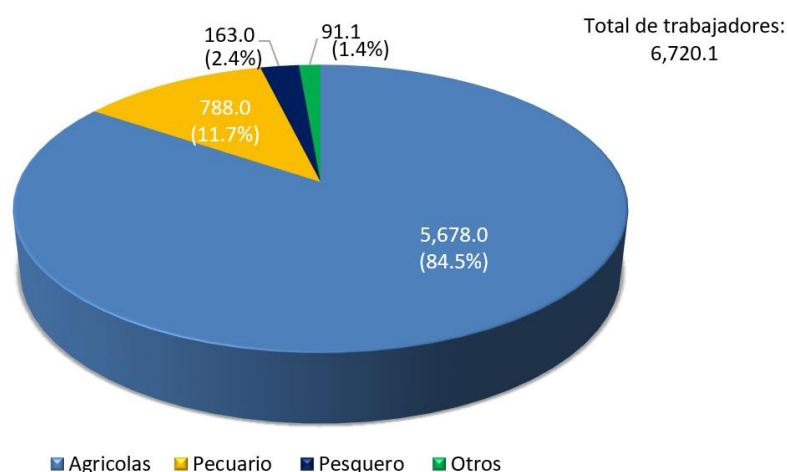
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, "Población Ocupada". Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados>, fecha de consulta: 27 de marzo de 2020.

NOTA: cifras al primer trimestre de cada año.

^{3/} FAO, El Sistema alimentario en México. Oportunidades para el campo mexicano en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, Sección 3 "Producción y comercio agroalimentario", p. 17.

En el periodo 2013-2018, la población ocupada en México creció 9.3%, al pasar de 48,358.3 a 52,876.9 miles de personas, de las cuales, en el último año 6,720.1 miles de personas se ocuparon en el sector primario, principalmente en actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras, como se muestra a continuación:

TRABAJADORES DEL SECTOR PRIMARIO, 2018
(Miles de personas)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, "Población Ocupada". Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabula-dos>, fecha de consulta: 27 de marzo de 2020; Análisis del comportamiento del empleo en el sector primario (Primer trimestre de 2018). Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/327506/1A_EMPLEO_1T2018.pdf, fecha de consulta: 27 de marzo de 2020.

NOTA: cifras al primer trimestre de 2018.

En el primer trimestre de 2018, se dedicaron a la agricultura 5,678.0 mil personas, lo que correspondió al 84.5% del total de las ocupadas en el sector primario; en tanto que 788.0 mil se dedicaron a actividades pecuarias y 163.0 mil personas, a la pesca.

Respecto de las actividades de agricultura, se identificó que los principales productos que se cosechan en el país son arroz, maíz, frijol y trigo panificable; además, la caña de azúcar y café, por lo que, a fin de identificar el volumen de la producción, el número de hectáreas sembradas y cosechadas por producto, así como la importación de cada uno de ellos para conocer su

importancia en el país, se revisó el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP),^{4/} los resultados fueron los siguientes:

PRODUCCIÓN NACIONAL DE MAÍZ, FRIJOL, CAÑA DE AZÚCAR, CAFÉ, TRIGO PANIFICABLE Y ARROZ, Y, 2018

Producto	Miles de hectáreas sembradas	Miles de hectáreas cosechadas	Miles de toneladas producidas	Miles de toneladas importadas	Precio promedio (Pesos por tonelada)
Maíz	7,366.9	7,122.6	27,169.4	14,700.0	3,859.6
Frijol	1,675.2	1,596.2	1,196.1	141.0	11,184.1
Caña de azúcar	847.5	771.1	56,385.4	n.d.	781.7
Café	712.0	629.8	860.0	25.1 ^{1/}	5,809.6
Trigo panificable	543.5	541.3	2,943.4	666.0	4,006.3
Arroz	45.2	45.2	283.8	n.d.	4,482.4

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el documento "Estadística de la Producción Agrícola de 2018", del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), disponible en: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>; Atlas Agroalimentario 2018, disponible en: https://nube.siap.gob.mx/gobmx_publicaciones-siap/pag/2018/Atlas-Agroalimentario-2018; Infografía de importaciones, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-lejos-de-ser-autosuficiente-en-maiz-20200126-0111.html>; <https://www.forbes.com.mx/mexico-cuadruplica-en-cinco-anos-importacion-de-trigo-ruso/>; y <https://www.infobae.com/america/mexico/2018/12/08/-incremento-la-importacion-de-maiz-y-frijol-a-mexico/>

1/ Cifra a 2017.

En 2018, en México, se sembraron 7,366.9 miles de hectáreas (ha) de maíz, de las cuales se cosechó 96.7% (7,122.6 miles de ha), lo que significó un volumen de producción de 27,169.4 miles de toneladas de maíz. Además, se observó que la producción se concentró en los estados de: Sinaloa, Jalisco, Michoacán, Estado de México, Guanajuato, Chihuahua, Guerrero, Veracruz, Chiapas y Puebla. Durante ese año, el maíz se comercializó, en promedio, en 3,859.6 pesos por tonelada y las importaciones ascendieron a 14,700.0 miles de toneladas, lo que significó 54.1% del volumen de producción del país.

Por lo que respecta al frijol, se sembraron 1,675.2 miles de ha y se cosechó el 95.3% (1,596.2 miles de ha), obteniendo una producción de 1,196.1 miles de toneladas, principalmente en

^{4/} Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) "Estadística de la Producción Agrícola de 2018", disponible en: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>; Infografía de importaciones, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-lejos-de-ser-autosuficiente-en-maiz-20200126-0111.html> y <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/Brochure%20Expectativas%202019.pdf>.

los estados de: Zacatecas, Sinaloa, Durango, Chihuahua, Nayarit, Chiapas, Guanajuato, Puebla, Veracruz y Sonora. Asimismo, se observó que, durante dicho año, la tonelada de frijol se comercializó, en promedio, en 11,184.1 pesos y se importaron 141.0 mil toneladas del producto, lo que equivale al 11.8% del volumen de producción del país.

En 2018, se cultivaron 847.5 miles de ha de caña de azúcar y se cosecharon 771.1 miles de ha (90.6%), con una producción de 56,385.4 miles de toneladas. Los estados con mayor producción fueron: Veracruz, Jalisco, San Luis Potosí, Oaxaca, Chiapas, Tamaulipas, Tabasco, Morelos, Nayarit y Puebla.

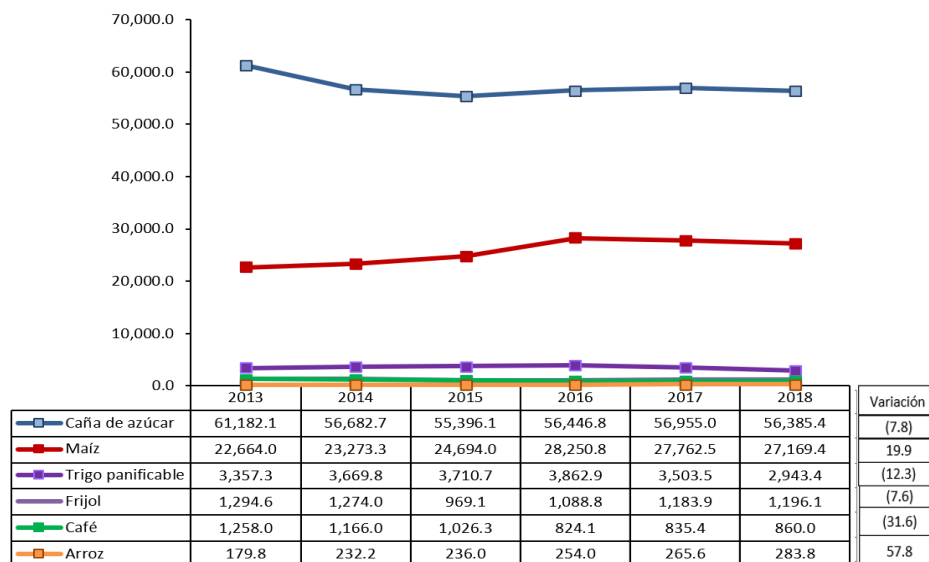
En lo que se refiere al cultivo de café, se produjo en 493 municipios de 14 entidades federativas, en las cuales se sembró un total de 712.0 miles de ha y se cosechó 88.5% (629.8 miles de ha), obteniendo un volumen de producción de 860.0 miles de toneladas. Los estados con mayor producción fueron: Chiapas, Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, San Luis Potosí, Jalisco, Colima y Nayarit. Asimismo, se comercializó en 5,809.6 pesos por tonelada, en promedio, y se importaron 25.1 miles de toneladas para satisfacer la demanda nacional, cifra equivalente al 2.9% de la producción nacional.

De acuerdo con la información obtenida del SIAP, se cultivaron 543.5 miles de ha de trigo panificable y se cosechó 99.6% (541.3 miles de ha), obteniendo una producción total de 2,943.4 miles de toneladas, las cuales fueron comercializadas, en promedio, en 4,006.3 pesos por tonelada y se importaron 666.0 mil toneladas, lo que representó 22.6% del volumen de producción del país. Los estados con mayor volumen de producción fueron: Sonora, Guanajuato, Baja California, Sinaloa, Michoacán, Jalisco, Tlaxcala, Chihuahua, Nuevo León y Coahuila.

En 2018, se sembraron 45.2 miles de ha de arroz, ubicadas en 12 entidades federativas, obteniendo una producción de 283.8 miles de toneladas y fueron comercializadas, en promedio, en 4,482.4 pesos por tonelada. Los estados con una mayor producción fueron: Campeche, Nayarit, Michoacán, Veracruz, Colima, Jalisco, Tamaulipas, Morelos, Tabasco y Guerrero.

En el periodo 2013-2018, el comportamiento del volumen de producción de maíz, frijol, caña de azúcar, café, trigo panificable y arroz en el país, se presentan en la gráfica siguiente:

VOLUMEN DE PRODUCCIÓN NACIONAL, 2013-2018
(Miles de toneladas)



FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en el documento “Estadística de Producción Agrícola” 2013-2018, del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), disponible en: http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos_a.php.

NOTA: Maíz: se excluyó el maíz forrajero verde y palomero.

Frijol: se excluyó el frijol forrajero y el frijol pelón.

Trigo: se excluyó el trigo forrajero verde y el ornamental.

Caña de azúcar: se excluyó la caña de azúcar de piloncillo; caña de azúcar fruta, y la semilla de caña de azúcar.

En el periodo 2013-2018, la producción de caña de azúcar disminuyó 7.8%, al pasar de 61,182.1 a 56,385.4 miles de toneladas. Cabe señalar que, en 2015 se registró la mayor caída, al disminuir 5,786.0 miles de toneladas, respecto de 2013. La producción de maíz aumentó 19.9%, al pasar de 22,664.0 a 27,169.4 miles de toneladas. No obstante, se observó que, de 2016 a 2018, disminuyó 3.8%.

En el periodo 2013-2018, la producción de trigo panificable disminuyó 12.3%, al pasar de 3,357.3 a 2,943.4 miles de toneladas. El punto máximo de producción fue en 2016, cuando se produjeron 3,862.9 miles de toneladas; no obstante, en los años siguientes, disminuyó la producción, siendo 2018 el año que registró la menor cantidad de trigo.

La producción de frijol se redujo 7.6%, al pasar de 1,294.6 a 1,196.1 miles de toneladas. Cabe señalar que, en 2015, la producción registró una disminución al obtener 304.9 miles de toneladas menos que lo obtenido en 2014. En tanto que la producción de café disminuyó 31.6%, al pasar de 1,258.0 a 860.0 miles de toneladas. Cabe señalar que 2016 fue el año en el que se registró la menor producción, al obtener 824.1 miles de toneladas.

En el periodo 2013-2018, la producción de arroz presentó un incremento del 57.8%, al pasar de 179.8 a 283.8 miles de toneladas. No obstante, aun cuando la producción aumentó, en 2018, en el país, únicamente se produjo arroz para cubrir 25.0% de la demanda nacional por lo que se importó 75.0% del arroz que se consumió.

Con el análisis de la información reportada por el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), se observó que, durante el periodo 2013-2018, de los seis productos en estudio (maíz, frijol, arroz, café, trigo y caña), sólo dos (maíz y arroz) incrementaron su producción, mientras que los cuatro restantes (frijol, trigo, café y caña) la disminuyeron en 7.6%, 12.3%, 31.6% y 7.8%, respectivamente, siendo el café el producto con mayor disminución en el periodo, lo cual indica que el sector agrícola sigue siendo vulnerable debido a la falta de recursos, por lo que la implementación del Programa Producción para el Bienestar es indispensable para que la producción de estos productos aumente y el país disminuya la dependencia de las importaciones de estos granos para cubrir la demanda nacional.

Asimismo, se identificó que, entre los problemas que enfrenta el sector, destacan los siguientes:

- Factores ambientales: se refieren a la influencia de las condiciones de suelo y clima que repercuten sobre la calidad y cantidad de los productos a cosechar. Desde el punto de vista edáfico resaltan las propiedades relacionadas con la capacidad de almacenamiento de agua por el suelo (densidad aparente, velocidad de infiltración, porosidad, textura, etc.), susceptibilidad a la erosión (hídrica o eólica), ambiente químico (sales solubles, acidez, alcalinidad), entre otros. En el clima, destacan la distribución, intensidad y frecuencia de la lluvia, temperaturas extremas (mínimas y máximas), vientos, entre otros,^{5/} provocando lo siguiente:
 - Pérdida de fertilidad del suelo. A 2018, “alrededor del 75.0% de los suelos mexicanos (150.0 millones de ha), presentaron problemas de degradación, que incide en que la producción de granos como maíz, frijol, trigo y arroz sean de baja calidad en los nutrientes. El reto es incrementar la producción, pero también la calidad de los productos agrícolas”.^{6/}

^{5/} Colegio de Postgraduados (2018). Manejo Sustentable de la Fertilidad del Suelo y de la Nutrición de la Caña de Azúcar. COLPOS. México. Disponible en: <https://www.siiba.conadesuca.gob.mx/siica/Consulta/>

^{6/} Enciso, Angélica. (2018) **Casi 75% del suelo mexicano tiene degradación**. La Jornada. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2018/10/02/casi-75-del-suelo-mexicano-tiene-degradacion-9007.html>, fecha de consulta: 15 de abril de 2020.

- Sequías. En las zonas productoras de caña, se identificó que el fenómeno de sequía prolongada ha sido más severo en las regiones productoras de los estados del Noreste, Golfo y Sureste, en los que se cultivan más de 500.0 mil ha de caña de azúcar, equivalente al 60.0% de la producción nacional. Una gran proporción de afectación tasada como grave o crítica se refiere a plantaciones con pérdida de rendimiento en más de 40.0% y una gran cantidad que incluso no serán cosechadas por tratarse de pérdida total.^{7/}

En 2019, Zacatecas, el principal productor de frijol en el país, “en el ciclo primavera-verano 2019 sembró 650.0 mil ha; sin embargo, por falta de lluvias obtuvo una producción muy pobre, por lo que la cosecha no rebasó 400.0 kilogramos (kg) por ha; un año atípico porque en condiciones normales se logran 700.0 kg. Esta situación es complicada porque la producción fue baja, y en estos casos en México se recurre a importación de Estados Unidos, Brasil o Chile, pero en 2019 tampoco hubo producción suficiente en esos países y el precio se disparó”.^{8/}

- Factores Agronómicos: son las variables que influyen sobre la calidad y rendimiento del cultivo, éstas pueden modificarse hasta cierto punto mediante prácticas de manejo que se hayan generado, adaptado o adoptado a las condiciones específicas para el sitio de interés, entre ellas destacan el uso de variedades mejoradas, métodos de manejo del agua ya sea de riego o para conservar la humedad, control fitosanitario (plagas, enfermedades y malezas), labranza, uso de insumos (químicos), fertilización, entre otros.^{9/} Las problemáticas detectadas en este factor fueron las siguientes:
 - Plagas. Se identificó que la baja producción de café en los últimos años se debe a diferentes factores como el cambio climático que, aunado a un mal manejo agrícola, produce el ambiente necesario para el desarrollo de plagas como la roya que es devastadora para este cultivo.^{10/} La correcta y oportuna aplicación de fertilizantes es una práctica agrícola para mejorar la expectativa sobre la calidad y cantidad de los productos a cosechar; sin embargo, si no se realiza eficientemente, afectará de manera negativa a la producción y a los ingresos del productor.^{11/}

^{7/} Unión Nacional de Cañeros A.C. (2019). **Prolongada sequía pone en riesgo zonas productoras de caña en México.** Disponible en: <http://caneros.org.mx/prolongada-sequia-pone-en-riesgo-zonas-productoras-de-cana-en-mexico/>, fecha de consulta: 15 de abril de 2020.

^{8/} Inforural (2020). Hay suficiente frijol para abastecer a la población ante contingencia por Covid-19. Inforural: México. Disponible en: <https://www.inforural.com.mx/hay-suficiente-frijol-para-abastecer-a-la-poblacion-ante-contingencia-por-covid-19/>

^{9/} Colegio de Postgraduados (2018). Ídem.

^{10/} CEDRSSA (2018). Ídem.

^{11/} Colegio de Postgraduados (2018). Ídem.

- Sistemas de riego. Se estima que, en promedio, más del 60.0% de los sistemas productivos de arroz en el país son de temporal, los cuales muestran rendimientos inferiores respecto de los sistemas de riego. Además, los problemas de lluvias irregulares, por efecto del cambio climático y la falta de infraestructura hidráulica, han llevado a pérdidas totales de la producción.^{12/}
- Factores Humanos: inciden de manera positiva o negativa sobre el rendimiento del sistema de producción y de forma directa o indirecta en la inversión de recursos o aplicación de técnicas agrícolas, por ejemplo: la tenencia de la tierra, influencia de la política agrícola, tendencia del mercado, otorgamiento y liberación de créditos, disponibilidad de mano de obra, fluctuación de los precios de compra y venta de los productos, entre otros.^{13/} En este contexto, se identificó lo siguiente:
 - Fluctuación de los precios: otro factor importante es el económico, pues la inestabilidad del precio en el mercado provoca que los cafecultores dejen perder sus cosechas, ya que se invierte más en mano de obra que las ganancias obtenidas por la venta del producto.^{14/}
 - Importaciones: las problemáticas antes señaladas traen como consecuencias el incremento en las importaciones por la caída de la producción. En 1994, la producción nacional de arroz, frijol, maíz y trigo representaron 55.8%, 96.0%, 87.0% y 74.6% de la oferta, respectivamente, el resto provenía del exterior. Para 2016, estos porcentajes disminuyeron 27.4%, 86.9%, 66.7% y 45.2%, respectivamente.^{15/}

Lo anterior refleja los retos de las políticas públicas en materia de agricultura y la necesidad de perfeccionar los diagnósticos oficiales, a fin de identificar la totalidad de los factores causales de la problemática y contar con información sólida para diseñar una política pública integral, transversal e interinstitucional que sea técnicamente viable para la atención del problema público.

Como hechos posteriores, y derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la SADER mediante el oficio número 110.05.-25758/2020 del 23 de septiembre de 2020, señaló y documentó que actualizó el Diagnóstico del Programa con base en los criterios establecidos por el CONEVAL; no obstante, se observó que continúa presentando las

^{12/} Agrosíntesis (2017) La producción y consumo de arroz en México. Revista Digital Agrosíntesis: México. Disponible en: <https://www.agrosintesis.com/la-produccion-consumo-arroz-mexico/>

^{13/} Colegio de Postgraduados (2018). Ídem.

^{14/} CEDRSSA (2018). Ídem.

^{15/} Valencia, R; Sanchez, H. & Robles, D. (2019). Soberanía Alimentaria de granos básicos en México: un enfoque de cointegración de Johansen a partir del TLCAN. Análisis Económico, vol. XXXIV, núm. 87, septiembre-diciembre de 2019. Disponible en: <http://www.analisiseconomico.azc.uam.mx/index.php/rae/article/view/479/345>, fecha de consulta: 15 de abril de 2020.

carencias encontradas en los diagnósticos anteriores, respecto de: a) cuantificar las causas y los efectos de los problemas que presentan los productores; b) identificar las entidades y regiones prioritarias de atención; c) definir la frecuencia de actualización de la población objetivo, y d) identificar las similitudes con otros programas prioritarios del Gobierno Federal o si es complementario con los Programas: Precios de Garantía, de Fertilizantes y Sembrando Vida. Por lo anterior, se considera que la información proporcionada no es suficiente para solventar la recomendación.

2019-0-08100-07-0274-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural implemente las medidas necesarias para investigar y profundizar en el estudio y análisis de la problemática que presenta el sector agropecuario, específicamente en la del maíz, frijol, trigo, arroz, café y caña de azúcar, a fin de fortalecer el Diagnóstico del Programa Producción para el Bienestar y disponer de información cualitativa y cuantitativa para: a) cuantificar las causas y los efectos de los problemas que presentan los productores; b) identificar las entidades y regiones prioritarias de atención; c) definir la frecuencia de actualización de la población objetivo, y d) precisar la complementariedad con otros programas prioritarios del Gobierno Federal, con el propósito de servir como insumo para el diseño e implementación, técnicamente viable del programa, de conformidad con establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y vigésimo primero, párrafos primero y segundo, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2. Diseño del Programa Producción para el Bienestar

a) Diseño normativo

El marco normativo regula dos aspectos relacionados con el Programa Producción para el Bienestar: a) el carácter sustentable de la política de desarrollo rural, con el objetivo de propiciar la seguridad y soberanía alimentaria y b) la potestad del Estado para otorgar subsidios a las actividades prioritarias, tales como las agropecuarias.

En materia de desarrollo rural sustentable, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que el Estado promoverá la legislación para planear la producción agropecuaria, incluyendo la industrialización y comercialización, considerándolas de interés público, con el objeto de ofrecer a este sector una protección especial.^{16/} En congruencia, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable señala que es de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria.

^{16/} Cfr. El artículo 27, fracción XX, constitucional que indica lo siguiente: “Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.

A nivel constitucional, el Estado es el responsable de promover las condiciones para el desarrollo rural integral; la SADER es la responsable de formular y conducir la política general de desarrollo rural y, para impulsar el desarrollo rural sustentable, el Estado promoverá apoyos directos a los productores para que éstos puedan realizar las inversiones, y conducirá la política agropecuaria a fin de que los programas y acciones para el desarrollo rural sustentable propicien la seguridad alimentaria, mediante la producción y abasto de productos básicos y estratégicos.^{127/}

No obstante, en los Lineamientos de operación del Programa Producción para el Bienestar, no se indica cómo con dicho programa se promoverán las condiciones para el desarrollo rural integral y sustentable.

En materia de subsidios, la CPEUM indica que los subsidios podrán ser otorgados a actividades prioritarias que sean a) de carácter temporal y b) que no afecten sustancialmente las finanzas de una nación. El artículo 25 constitucional, en relación con las áreas prioritarias, hace referencia a todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios; por lo que la política pública agropecuaria y el programa Producción para el Bienestar son actividades prioritarias.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que los subsidios deben sujetarse a seis criterios: objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

No obstante, en los lineamientos de operación del programa, no se identificó que los apoyos se establecieran como un subsidio que deben sujetarse a los criterios establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Por lo anterior, si bien existe un marco jurídico en el que se fundamenta la operación del programa, resulta necesario fortalecer la coherencia del diseño normativo y hacer explícita la relación entre otorgamiento de los apoyos del programa y el objetivo de garantizar el abasto de productos básicos y propiciar la seguridad y la soberanía alimentaria; además de cumplir con los requisitos establecidos para el otorgamiento de subsidios.

^{127/} Cfr. CEDRRSA, Visión social del desarrollo rural sustentable, México, 2018. Disponible en: http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/8/60Visi%C3%B3n_social_desarrollo_rural_sustentable.pdf.

b) Diseño programático

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP),^{18/} la planeación nacional presenta la estructura siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

En este contexto, con base en el artículo 3 de la Ley de Planeación,^{19/} el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Guía para el Diseño de Indicadores para Resultados de la SHCP, se analizó el diseño programático del Programa Producción para el Bienestar, como se muestra a continuación:

^{18/} Cfr. SHCP, Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

^{19/} El artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de Planeación indica lo siguiente: “Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”.

DISEÑO PROGRAMÁTICO DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024. ^{20/}	Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 (Estrategia Programática)
<p>Objetivo</p> <p>Sub tema: Autosuficiencia alimentaria y rescate de campo: “El gobierno federal se ha propuesto como uno de sus objetivos romper ese círculo vicioso entre postración del campo y dependencia alimentaria”. Por ello emprendió el Programa Producción para el Bienestar, entre otros.</p>	<p>Objetivo</p> <p>Lograr la autosuficiencia alimentaria vía el aumento de la producción y la productividad agropecuaria (...).</p>	<p>Objetivo</p> <p>Busca apoyar a los pequeños y medianos productores mediante la dotación de liquidez, inscritos en el Padrón AGROBIENESTAR (así como a aquellos productores incorporados y reincorporados), para incrementar su producción y productividad con el objetivo de contribuir a la autosuficiencia alimentaria territorial, regional y nacional.</p>
	<p>Estrategia prioritaria:</p> <p>1.1 Impulsar la capacidad productiva con apoyos directos a productores agropecuarios (...) de pequeña y mediana escala para detonar la actividad agropecuaria (...).</p> <p>1.2 Fomentar la producción, uso y acceso a insumos productivos para incrementar la productividad del campo.</p> <p>1.3 Impulsar el desarrollo científico e innovación agropecuaria (...) con enfoque sustentable de los recursos para mejorar los procesos productivos agropecuarios (...).</p>	<p>Misión</p> <p>Promover el desarrollo integral del campo y de los mares del país, que permita el aprovechamiento sustentable de sus recursos, el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, la generación de empleos atractivos que propicien el arraigo en el medio rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos para consolidar el posicionamiento en los nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos y exigencias de los consumidores.</p>

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019-2020.

Con el análisis anterior, se identificaron insuficiencias en el diseño programático:

- En el PND 2019-2024, no se establecieron objetivos específicos, estrategias, metas ni indicadores, por lo que no cumplió con los requisitos mínimos establecidos en la Ley de Planeación, lo que muestra un proceso de planeación incompleto que podría poner en riesgo la atención y solución de la problemática del sector.
- El programa sectorial correspondiente no fue publicado conforme al plazo de seis meses posteriores a la emisión del PND, establecido en la Ley de Planeación, éste se publicó en el DOF el 25 de junio de 2020.
 - El Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024 contiene objetivos, estrategias, metas, periodicidad, tiempos de ejecución y mecanismos de evaluación de resultados que apoyen la toma de decisiones de

^{20/} De acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Planeación, el programa sectorial debió publicarse dentro de los seis meses posteriores a la aprobación y publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el cual fue publicado el 12 de julio de 2019; por lo que el plazo para publicar el programa sectorial venció en enero de 2020; no fue si no hasta el 25 de junio de 2020 que se publicó en el DOF el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024.

la SADER; sin embargo, el hecho de que el PND no haya cumplido con los requisitos que establece la Ley de Planeación incrementa el riesgo de que la coordinación con las dependencias responsables y la consecución de objetivos y metas nacionales sea limitada, lo que puede afectar la operación del Programa Producción para el Bienestar, debido a que, por medio de la alineación del PND y los programas sectoriales, se coordina el trabajo de las dependencias y entidades, así como la consecución de objetivos y metas nacionales.^{21/}

Por lo anterior, y para subsanar las carencias de objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo que rijan el diseño de la política agropecuaria y el Programa Producción para el Bienestar, es indispensable que la SADER cuente con las directrices adecuadas para homologar y coordinar los fines y objetivos de la Secretaría.

c) Diseño Institucional

El diseño institucional del Programa Producción para el Bienestar se presenta a continuación:

^{21/} SHCP, Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>.

DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Reglamento Interior de la SAGARPA	Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar
<p>Artículo 35, fracciones I y II.</p>	<p>Artículo 21, fracciones I y II; artículo; artículo 26, fracciones I y II, y artículo 31, fracciones I y II.</p>	<p>Numeral 2.4, fracciones II y III; numeral 2.7, fracción I, numeral 3.3 y numeral 3.4.</p>
<p>La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)^{22/} es la responsable de formular, conducir y evaluar la política general del desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes y de promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales.</p>	<p>La Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP), deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programar, supervisar y administrar los padrones que se utilicen en los programas de apoyo. • Coordinar el desarrollo y el uso de los padrones de predios y de beneficiarios, así como de los padrones de productores de cultivos y plantaciones de los programas agrícolas. <p>La Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPYE) tendrá las atribuciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar y coordinar la planeación y evaluación de los programas y acciones a cargo de la Secretaría • Coordinar la elaboración o actualización de las Reglas de Operación de los programas a cargo de la Secretaría. <p>La Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas (DGPPyF) deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer y difundir las políticas para la óptima administración de los recursos financieros de las unidades administrativas de la Secretaría, sus delegaciones y órganos administrativos desconcentrados, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. • Participar en la formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación del programa sectorial. 	<p>Regulación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La DGOEP se encargará de: establecer las obligaciones y funciones a cargo de las instancias participantes en la operación del programa mediante un procedimiento operativo. <p>Ejecución:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La instancia ejecutora serán las Representaciones Estatales u homólogos del Gobierno Federal. • La DGPPyF será la dispersora de recursos. <p>Control, seguimiento y supervisión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La DGPYE se encargará de supervisar y verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los beneficiarios y las instancias participantes en la ejecución del programa. <p>Coordinación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La DGOEP suscribir convenios e instrumentos jurídicos para la realización de acciones del Programa con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los centros o instituciones de investigación y/o enseñanza superior, organismos nacionales e internacionales, así como asociaciones civiles, entre otros

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamento Interior de la SAGARPA y el ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019.

^{22/} De acuerdo con las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 30 de noviembre de 2018.

De acuerdo con la LOAPF, la SADER es la responsable de formular y conducir la política general del desarrollo rural, debido a ello, en los lineamientos para la operación del programa, se determina que las direcciones generales de Operación y Explotación de Padrones; de Planeación y Evaluación, y de Programación, Presupuesto y Finanzas son las responsables de la regulación; ejecución; control, seguimiento y supervisión, así como de la coordinación del programa.

Cabe señalar que, el 30 de noviembre de 2018, se reformó la relación de dependencias^{23/} con lo que se cambió la denominación de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y, con ello, se originó la reducción a dos subsecretarías, por lo que es necesario realizar las modificaciones correspondientes al Reglamento Interior, ya que, a la fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la SADER operó con el Reglamento Interior de la SAGARPA, el cual se encuentra vigente desde abril de 2012, por lo que carece de la actualización organizacional que se corresponda con la reciente transformación de la entidad.

En suma, se identificaron deficiencias en la alineación y estructuración de los objetivos incluidos en el diseño normativo, programático e institucional aplicables al programa, lo que podría poner en riesgo la toma de decisiones por parte de la SADER para su operación y desarrollo y que el otorgamiento de subsidios, por medio de los apoyos otorgados a los pequeños y medianos productores de granos, de café y de caña de azúcar, no contribuya a incrementar su grado de productividad, lo que afectaría el aumento del grado de autosuficiencia alimentaria nacional (de granos) y a la competitividad de esos cultivos y, en consecuencia, que no se mejore su nivel de vida ni se alcance un desarrollo rural sustentable.

2019-0-08100-07-0274-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural ajuste el diseño normativo, programático e institucional de la política agropecuaria donde se inserta el Programa Producción para el Bienestar, con base en un análisis de los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a fin de fortalecer la alineación y articulación de los objetivos de la política pública, en cumplimiento de los artículos 133 y 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo segundo; 21 Ter, fracciones III, IV y V, y 30 de la Ley de Planeación; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 25, fracciones I y II, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

^{23/} Cfr. Artículo 35, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2019-0-08100-07-0274-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural actualice y publique su Reglamento Interior, a fin de disponer de un marco regulatorio adecuado para el desarrollo de sus actividades, que le permitan cumplir con los objetivos y metas del Programa Producción para el Bienestar, en términos del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados de las medidas emprendidas.

3. Análisis de los procesos operativos

a) Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar

El 23 de enero de 2019 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF), los Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019. Asimismo, el 15 de mayo del mismo año, la SADER publicó, en el DOF, las modificaciones a dichos lineamientos, sin precisar ni sustentar la razón de estos cambios. Como resultado de los ajustes, se reformularon el objetivo general, la población objetivo y los incentivos del programa, para incluir entre los beneficiarios a los productores de café y caña de azúcar, así como a los clasificados como “grandes productores”. Las modificaciones realizadas, a cinco meses de haber comenzado su operación, muestran la debilidad en el diseño y proceso de planeación del programa. Los detalles de los cambios se presentan en el cuadro siguiente:

MODIFICACIONES LOS LINEAMIENTOS PARA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR, 2019

Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar, 2019 Publicado en el DOF el 23 de enero de 2019	Modificaciones a los Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar, 2019 Publicado en el DOF el 15 de mayo de 2019																																											
<p>1.3.1. Objetivo General</p> <p>Incrementar la producción nacional de granos para contribuir al incrementar del grado de autosuficiencia alimentaria nacional.</p>	<p>1.3.1. Objetivo General</p> <p>Incrementar la producción y productividad de granos, de café y de caña de azúcar para contribuir al aumento del grado de autosuficiencia alimentaria nacional (de granos) y a la competitividad de esos cultivos.</p>																																											
<p>2.1. Población Objetivo</p> <p>Predios de pequeños y medianos productores con superficie de hasta 20 hectáreas elegibles inscritos en el Padrón del Programa Producción para el Bienestar que cultiven granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, entre otros).</p>	<p>2.1. Población Objetivo</p> <p>Predios inscritos en el Padrón del Programa Producción para el Bienestar de pequeños y medianos productores con superficie de hasta 20 hectáreas elegibles que cultiven granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, entre otros) por ciclo agrícola, así como productores de café y productores de caña de azúcar.</p>																																											
<p>2.2. Incentivos y montos máximos</p> <p>Los incentivos del Programa serán por productor, de acuerdo con la suma de la superficie elegible de sus predios por ciclo agrícola, considerando los siguientes estratos:</p> <p style="text-align: center;">Cuadro 1. Estratos</p> <table border="1" data-bbox="207 947 768 1108"> <thead> <tr> <th rowspan="3">Estratos PROAGRO Productivo</th> <th colspan="2">Superficie objeto del incentivo</th> </tr> <tr> <th colspan="2">Régimen hídrico</th> </tr> <tr> <th>Temporal</th> <th>Riego</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Pequeño Productor</td> <td>Hasta 5 hectáreas.</td> <td>Hasta 0.2 hectáreas.</td> </tr> <tr> <td>Mediano Productor</td> <td>Mayor de 5 y hasta 20 hectáreas.</td> <td>Mayor de 0.2 y hasta 5 hectáreas.</td> </tr> </tbody> </table> <p>(...)</p> <p style="text-align: center;">Cuadro 2. Cuotas</p> <table border="1" data-bbox="207 1199 768 1297"> <thead> <tr> <th>Estratos</th> <th>Cuota por hectárea</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Pequeño Productor</td> <td>\$1,600.00 (MIL SEISCIENTOS PESOS 00/100 M.N.)</td> </tr> <tr> <td>Mediano Productor</td> <td>\$1,000.00 (MIL PESOS 00/100 M.N.)</td> </tr> </tbody> </table>	Estratos PROAGRO Productivo	Superficie objeto del incentivo		Régimen hídrico		Temporal	Riego	Pequeño Productor	Hasta 5 hectáreas.	Hasta 0.2 hectáreas.	Mediano Productor	Mayor de 5 y hasta 20 hectáreas.	Mayor de 0.2 y hasta 5 hectáreas.	Estratos	Cuota por hectárea	Pequeño Productor	\$1,600.00 (MIL SEISCIENTOS PESOS 00/100 M.N.)	Mediano Productor	\$1,000.00 (MIL PESOS 00/100 M.N.)	<p>2.2. Incentivos y montos máximos</p> <p>Los incentivos del Programa serán por productor, de acuerdo con la suma de la superficie elegible de sus predios por ciclo agrícola para granos, o año para café y para caña de azúcar, considerando los siguientes estratos y cuotas:</p> <p style="text-align: center;">Cuadro 1. [...]</p> <table border="1" data-bbox="797 974 1341 1157"> <thead> <tr> <th>Estratos</th> <th colspan="2">[...]</th> </tr> <tr> <td></td> <th colspan="2">[...]</th> </tr> <tr> <td></td> <th>[...]</th> <th>[...]</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>[...]</td> <td>[...]</td> <td>[...]</td> </tr> <tr> <td>[...]</td> <td>[...]</td> <td>[...]</td> </tr> <tr> <td>Productores grandes</td> <td>Mayor de 20 hectáreas.</td> <td>Mayor de 5 hectáreas.</td> </tr> </tbody> </table> <p>c) Para productores de café y de caña de azúcar que cumplan los requisitos aplicables y concluyan la incorporación de sus predios en el Padrón del Programa Producción para el Bienestar, el monto del apoyo por año será por productor, independientemente de la superficie que sumen dichos predios, conforme a las cuotas siguientes:</p> <p style="text-align: center;">Cuadro 4. Cuotas de café y de caña de azúcar</p> <table border="1" data-bbox="797 1373 1341 1486"> <thead> <tr> <th>Estrato</th> <th>Cuota por productor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Productor de café (todos los estratos)</td> <td>\$5,000.00 (CINCO MIL PESOS 00/100 M.N.)</td> </tr> <tr> <td>Productor de caña de azúcar (todos los estratos)</td> <td>\$7,300.00 (SIETE MIL TRESCIENTOS PESOS 00/100 M.N.)</td> </tr> </tbody> </table> <p>Los apoyos para granos (PROAGRO Productivo, PIMAF 2018 y pequeños productores de localidades con población indígena de alta o muy alta marginación) serán excluyentes entre sí, por lo que un productor podrá recibir sólo uno de dichos apoyos, aunque tendrá la posibilidad de acceder a los apoyos correspondientes para caña de azúcar o para café. A su vez, los apoyos para caña de azúcar y para café serán excluyentes entre sí, es decir, un productor no podrá recibir apoyos para ambos cultivos.</p>	Estratos	[...]			[...]			[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	Productores grandes	Mayor de 20 hectáreas.	Mayor de 5 hectáreas.	Estrato	Cuota por productor	Productor de café (todos los estratos)	\$5,000.00 (CINCO MIL PESOS 00/100 M.N.)	Productor de caña de azúcar (todos los estratos)	\$7,300.00 (SIETE MIL TRESCIENTOS PESOS 00/100 M.N.)
Estratos PROAGRO Productivo		Superficie objeto del incentivo																																										
		Régimen hídrico																																										
	Temporal	Riego																																										
Pequeño Productor	Hasta 5 hectáreas.	Hasta 0.2 hectáreas.																																										
Mediano Productor	Mayor de 5 y hasta 20 hectáreas.	Mayor de 0.2 y hasta 5 hectáreas.																																										
Estratos	Cuota por hectárea																																											
Pequeño Productor	\$1,600.00 (MIL SEISCIENTOS PESOS 00/100 M.N.)																																											
Mediano Productor	\$1,000.00 (MIL PESOS 00/100 M.N.)																																											
Estratos	[...]																																											
	[...]																																											
	[...]	[...]																																										
[...]	[...]	[...]																																										
[...]	[...]	[...]																																										
Productores grandes	Mayor de 20 hectáreas.	Mayor de 5 hectáreas.																																										
Estrato	Cuota por productor																																											
Productor de café (todos los estratos)	\$5,000.00 (CINCO MIL PESOS 00/100 M.N.)																																											
Productor de caña de azúcar (todos los estratos)	\$7,300.00 (SIETE MIL TRESCIENTOS PESOS 00/100 M.N.)																																											

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el DOF el 23 de enero de 2019, y el Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se emiten los Lineamientos para la operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el DOF el 15 de mayo de 2019.

De acuerdo con los lineamientos publicados en enero de 2019, el objetivo general, la población objetivo y los incentivos del Programa Producción para el Bienestar, originalmente, se dirigían a los pequeños y medianos productores de granos inscritos en el padrón. Los subsidios consistían en un apoyo económico de 1,000.0 a 1,600.0 pesos por productor por ciclo agrícola; mismos que tenían la finalidad de contribuir a incrementar el grado de autosuficiencia alimentaria nacional.

Con la modificación de los lineamientos del programa, realizada en mayo de ese mismo año, el objetivo general, la población objetivo y los incentivos se reorientaron para otorgar los subsidios no sólo a los pequeños y medianos productores de granos, sino también a grandes productores de café y caña de azúcar. Asimismo, se determinó que los apoyos económicos para los productores de café y de caña de azúcar serían de 5,000.0 y 7,300.0 pesos por productor, por año, respectivamente, con la finalidad de contribuir al aumento del grado de autosuficiencia alimentaria nacional (granos) y también a la competitividad de esos cultivos.

b) Diseño metodológico

Con la revisión de los Lineamientos para la Operación y del Procedimiento Operativo del Programa Producción para el Bienestar, se encontraron las deficiencias e inconsistencias siguientes:

- Población objetivo: la población objetivo no se determinó en términos de un grupo específico de personas ni se precisó la región del país en la cual se otorgarán los apoyos; existen incongruencias entre los diversos apartados de los lineamientos sobre la población objetivo del programa (pequeños, medianos y grandes productores).
- Montos máximos por beneficiario: el incluir a los “grandes productores” va en contra del criterio redistributivo, en tanto que los subsidios no se circunscriben a la población de menores ingresos (pequeños y medianos productores), contraviniendo lo establecido en el artículo 75, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que señala que “(...) En los programas de beneficio directo (...) los montos (...) se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos” (pequeños y medianos productores).
- Objetivo general y específico: no se señaló el problema público que se pretende atender con la implementación del programa, el objetivo general no se vinculó completamente con la planeación nacional; mientras que, el específico fue insuficiente para contribuir al logro del objetivo general del programa, además de no tener una redacción clara, ya que no se detalló en qué consiste: “dotar de liquidez”; “vincular al acceso a servicios”; “inversiones en actividades productivas con enfoque sustentable”; tampoco se precisó en qué radican los apoyos; no se retomaron los tipos de cultivos a los que estará destinada la intervención gubernamental, ni se indicó explícitamente la población objetivo del programa.

- Distribución, operación y administración: la descripción realizada por la SADER en el Procedimiento Operativo del Programa Producción para el Bienestar no fue clara, debido a la falta de una definición sobre a quién se le consideran medianos y grandes productores.
- Requisitos e integración del expediente: no se establecieron los plazos para que los productores atendieran los requisitos para ser beneficiarios ni se describen, de manera cronológica y detallada, las etapas que debían seguirse para el otorgamiento de los subsidios a los productores que recibirían el incentivo de forma automática, así como para la integración del expediente.
- Derechos y obligaciones de los beneficiarios: no se precisaron las causas de cancelación o reintegro de los recursos ni se definieron las sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios.
- Seguimiento, supervisión y evaluación: no se describieron las atribuciones específicas de las instancias ejecutoras en la operación, control, seguimiento y evaluación de programa y no se especificaron los mecanismos que implementará la SADER para el seguimiento y evaluación de la intervención.
- Fuentes alternativas de ingresos: no se determinaron dichas fuentes para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a los recursos presupuestarios.
- Coordinación de acciones entre dependencias y entidades: no se describieron mecanismos de coordinación para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos.
- Temporalidad: no se precisaron los actores involucrados ni la temporalidad de las etapas en cada uno de los procesos.
- Logro de objetivos y metas: no se identificaron acciones a implementar con la finalidad de encontrar un medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden cumplir.
- Rendición de cuentas: en ninguno de los dos documentos se estableció que la SADER debe realizar informes trimestrales.

Las deficiencias identificadas en los lineamientos y en el Procedimiento Operativo del Programa, evidencian la carencia de un adecuado proceso de programación que le permitiera a la SADER realizar un diseño metodológico eficaz, eficiente, equitativo y transparente para el otorgamiento de los subsidios a los productores de maíz, frijol, arroz, trigo, café y caña de azúcar.

c) Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2020

Como hechos posteriores, se constató que, el 7 de febrero de 2020 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF), las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar, para el ejercicio 2020, ya con la clasificación “S”, que significa sujeto a Reglas de Operación, en las cuales se identificó que la SADER estableció la población objetivo y el monto máximo del subsidio para el programa conforme a lo establecido en la LFPRH; sin embargo, en las Reglas de Operación, persisten las deficiencias encontradas en los Lineamientos que estuvieron vigentes para el ejercicio fiscal 2019: relacionadas con a) población objetivo; b) requisitos; c) recursos operativos; d) supervisión, seguimiento y evaluación; e) fuentes alternativas; f) coordinación con entidades; g) temporalidad; h) logro de objetivos y metas, e i) rendición de cuentas. De continuar con las insuficiencias identificadas, se corre el riesgo de que la operación del programa no sea la más eficiente para poder cumplir con su objetivo.

2019-0-08100-07-0274-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural perfeccione las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar para cumplir con los criterios establecidos en los artículos 75, fracciones I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X, y 77, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de delimitar, describir y precisar, adecuadamente, la operación del programa, y que cuenten con los mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan medir el incremento en la producción y productividad de granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, entre otros), de café y de caña de azúcar para contribuir al aumento del grado de autosuficiencia alimentaria nacional (de granos) y a la competitividad de esos cultivos, en términos de lo dispuesto en los artículos 28, párrafo décimo tercero, y 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

4. Integración del padrón de beneficiarios

La existencia de los padrones de beneficiarios en la administración pública constituye un factor fundamental para el combate a la corrupción. Representa también un mecanismo de información para los ciudadanos, en cuanto al cumplimiento de los objetivos de los programas y al desempeño, planes de acción, conducta y resultados de los servidores públicos encargados de su instrumentación.^{24/}

^{24/} Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2014). Integración y concatenación de padrones de beneficiarios como factores de transparencia y rendición de cuentas. Cámara de Diputados. México. Recuperado de: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/02_especiales/05_programas_sociales/06_presentaciones

a) Estructura de datos que debe contener el padrón de beneficiarios

De conformidad con el “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios” el padrón de personas beneficiarias^{25/} debe de estar constituido por 70 campos, de los cuales, en 2019, la SADER registró 49 rubros (70.0%) que contienen, principalmente, los datos de identificación y nombre del beneficiario, zona, entidad federativa, municipio, localidad, estratificación, programa, componente, subcomponente, producto, fecha, monto federal, concepto de apoyo, actividad, eslabón de la cadena de valor y ciclo agrícola; en tanto que, los 21 campos restantes (30.0%) que corresponden, principalmente, a la identificación del hogar, fecha del levantamiento, indicador del dato biométrico de la huella digital e iris de la persona, el estado civil, la clave de la institución, la clave del padrón, la fecha en que la persona se volvió beneficiario, y el nombre y tipo de vialidad del domicilio, no se incorporaron en su padrón de beneficiarios; sin embargo, mediante los oficios números BIE/DGGPB/612/DGAIP/831/2019; BIE/DGGPB/612/DGAIP/942/2019; BIE/DGGPB/612/DGAIP/890/2019 del 20 de agosto, 25 de septiembre, y 8 de octubre de 2019, respectivamente, la Secretaría del Bienestar (SEBIEN), conforme a la disposición sexta de dicho Acuerdo, aceptó que la SADER no cumpliera con la totalidad de los campos, ya que no eran aplicables para el programa.

En el oficio BIE/DGGPB/612/DGAIP/1054/2019 del 22 de noviembre del mismo año, la SEBIEN señaló que la SADER “cumplió con el 100.0% de registros en los campos que contienen los datos mínimos requeridos para identificar al beneficiario y su beneficio”, por lo que la dependencia conformó el padrón de beneficiarios y lo estructuró, a fin de que éste sea un instrumento eficiente para el otorgamiento de subsidios y transparencia de la información de los beneficiarios en el ámbito nacional con objeto de generar un Padrón Único de Beneficiarios.

b) Integración del padrón de beneficiarios

En los “Lineamientos para la operación del Programa Producción para el Bienestar (PPB)” vigentes en 2019, se estableció que el padrón es “el listado de predios registrados en el Directorio del Componente PROAGRO Productivo, así como los que se incorporen de productores: beneficiarios del PIMAF 2018; de localidades con población indígena con alta o muy alta marginación; de café y de caña de azúcar, principalmente”,^{26/} por lo que, con la finalidad de iniciar operaciones, en 2019, la SADER realizó la integración del padrón de la manera siguiente:

- En un inicio, se integró con base en los predios de pequeños y medianos productores de granos de hasta 20.0 hectáreas de temporal o hasta 5.0 hectáreas de riego

^{25/} De acuerdo con el Procedimiento Operativo del Programa Producción para el Bienestar 2019, es el registro de datos generales de identificación de las personas físicas y morales que solicitan, y de ser el caso, resultan beneficiadas con alguno de los incentivos.

^{26/} ACUERDO por el que se modifica el similar por el que se emiten los Lineamientos para la operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019.

inscritos en PROAGRO Productivo, programa que fue ejecutado de 2014 a 2018, y que es antecesor del programa en revisión.

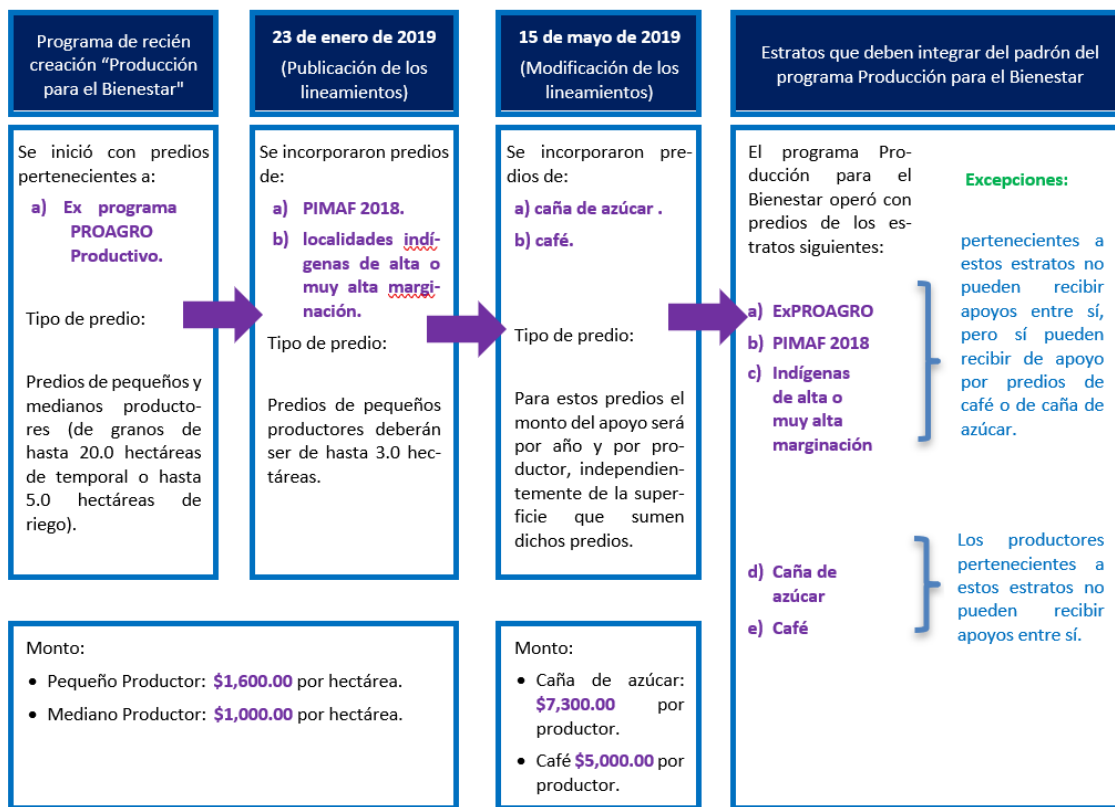
- Con la publicación de los “Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019”, publicados en el DOF el 23 de enero de 2019, la SADER incorporó al programa, predios pertenecientes a: a) beneficiarios del Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol 2018 (PIMAF 2018) y b) localidades indígenas de alta o muy alta marginación, que no estuvieron en el directorio de PROAGRO Productivo que cultivaran maíz o frijol y que cumplieran con los criterios de incorporación al programa de nueva creación.
- Con base en las modificaciones realizadas a los Lineamientos, el 15 de mayo del mismo año, se definió la incorporación de predios de productores de caña de azúcar y café. En estos estratos, el monto del apoyo es anual y por productor, independientemente de la superficie que sumen sus predios.
 - Productores de caña de azúcar: la SADER dio prioridad a los productores inscritos en el padrón que le proporcionó el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña (CONADESUCA)^{27/} y que cumplieron con los criterios de incorporación definidos.
 - Productores de café: el organismo dio prioridad a los productores que presentaron solicitud en el programa Sustentabilidad y Bienestar para Pequeños Productores de Café (SUBICAFE),^{28/} y que cumplieron con los criterios de incorporación establecidos.

El esquema del proceso de modificación a la integración del padrón del programa Producción para el Bienestar se muestra a continuación:

^{27/} Es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, el objetivo del CONADESUCA es la coordinación y la realización de todas las actividades previstas en la “Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar” relacionadas con la agroindustria de la caña de azúcar.

^{28/} Es el programa de apoyo a pequeños productores del subcomponente sustentabilidad y bienestar para pequeños productores de café, que está a cargo de la SADER.

PROCESO DE MODIFICACIÓN A LA INTEGRACIÓN DE LOS ESTRATOS DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR, 2019

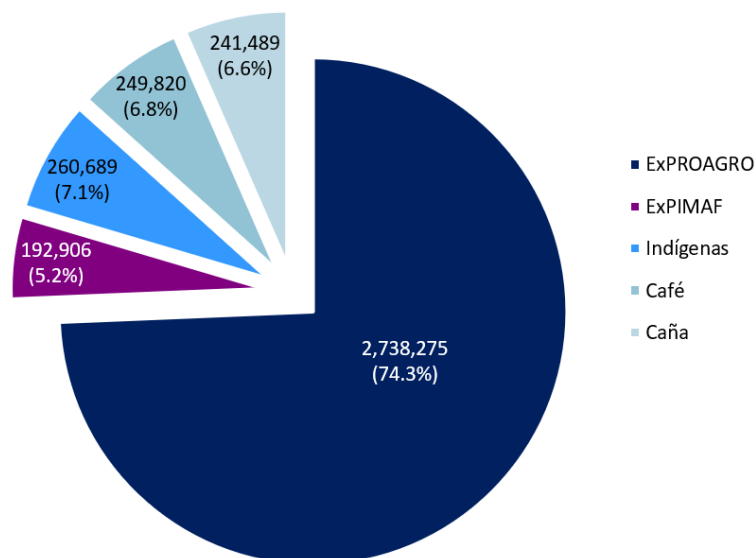


FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019, y del ACUERDO por el que se modifica el similar por el que se emiten los Lineamientos para la operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019, de fecha del 23 de enero y del 15 de mayo de 2019.

Con la revisión de la base de datos del padrón del Programa Producción para el Bienestar, se constató que, en 2019, la SADER incorporó 3,683,179 predios de productores solicitantes para recibir el apoyo.

La integración del padrón de predios de productores solicitantes a recibir el apoyo, por estrato, se muestra a continuación:

INTEGRACIÓN DEL PADRÓN DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR, 2019
(NÚMERO)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada mediante el oficio núm. 110.05.-25594/2020 del 27 de julio de 2020.

De los 3,683,179 predios de productores que solicitaron el apoyo en 2019, el 74.3% (2,738,275 predios) fueron de Ex PROAGRO productivo; el 7.1% (260,689 predios) de localidades indígenas de alta o muy alta marginación; el 6.8% (249,820 predios) de productores de café; el 6.6% (241,489 predios) de productores de caña de azúcar, y 5.2% (192,906 predios) del Ex Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF).

Asimismo, contó con 2,414,264 polígonos con georreferencia, de los cuales 2,293,416 fueron ExPROAGRO; 21,594 de ExPIMAF; 29,026 de café; 70,227 de caña, y uno de indígenas. Para 2019 se exentó a los productores indígenas de la georreferenciación; sin embargo, para 2020, todos los productores beneficiados deberían de contar con la georreferenciación.

Cabe señalar que, en el padrón de beneficiarios del programa tuvo deficiencias en los registros, por lo que no fue posible constatar a qué tipo de productor se destinó 0.5% (51,770.8 mdp) del total del subsidio otorgado a los beneficiarios del programa ni a qué tipo de cultivo se otorgaron 72.7 mdp; 5,618.7 mdp, y 18.1 mdp, montos correspondientes a pequeño, mediano y grande productor, respectivamente, aspecto que se observó en el resultado número 5 "Otorgamiento de los subsidios".

5. Otorgamientos de los subsidios

a) Subsidio por tipo de productor

Con la revisión del padrón de beneficiarios 2019, se observó que, de 3,683,179 predios inscritos en el padrón, la SADER otorgó el subsidio al 86.0% (3,167,662 predios apoyados). Cabe señalar que el número de apoyos entregados, en 2019, corresponde a los proporcionados por el Programa Producción para el Bienestar, en ese año, y a pasivos de PROAGRO Productivo derivados de solicitudes realizadas por las instancias ejecutoras de los ciclos agrícolas otoño-invierno 2017/2018 y primavera-verano 2018 que no fueron atendidas en su momento por falta de disponibilidad presupuestal. El número de predios apoyados por el programa Producción para el Bienestar en 2019, se muestra a continuación:

PREDIOS APOYADOS POR EL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR, 2019

Estrategia	Monto (Miles de pesos)	Participación (%)	Predios apoyados (Número)	Participación (%)	Productores (Número)	Participación (%)
Total	10,908,243.1	100.0	3,167,662	100.0	2,098,910	100.0
EXPROAGRO	8,466,615.2	77.6	2,630,817	83.1	1,562,686	74.5
Caña de azúcar*	808,007.8	7.4	110,684	3.5	110,684	5.3
Café*	744,135.0	6.8	148,827	4.7	148,827	7.1
Indígenas	743,599.8	6.9	227,376	7.2	227,261	10.7
EXPIMAF	145,885.3	1.3	49,958	1.5	49,452	2.4

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada mediante el oficio núm. 110.05.-25594/2020 del 27 de julio de 2020.

* Caña de azúcar y café no se mide por número de predios si no por productor, por lo que el número de predios es el mismo que el número de productores.

Se constató que, en 2019, la SADER registró que otorgó 10,908,243.1 miles de pesos (mdp) por medio del apoyo a 3,167,662 predios pertenecientes a 2,098,910 productores de granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, entre otros), así como productores de café y productores de caña de azúcar. El 77.6% (8,466,615.2 mdp) se proporcionó por medio de 2,630,817 predios apoyados a 1,562,686 productores del ex programa PROAGRO Productivo; el 7.4% (808,007.8 mdp) se otorgó a 110,684 predios apoyados a productores de caña de azúcar; el 6.9% (743,599.8 mdp) se otorgó a 227,376 predios apoyados a 227,261 productores de localidades indígenas de alta o muy alta marginación; el 6.8% (744,135.0 mdp) se otorgó 148,827 predios apoyados a productores de café, y el 1.3% (145,885.3 mdp) fue para 49,958 predios apoyados para 49,452 productores de ExpIMAF.

De acuerdo con los registros de los 3,167,662 predios apoyados que recibieron el beneficio en 2019 y de los 10,908,243.1 mdp otorgados, 76.3% (8,320,547.5 mdp) fue para 2,702,972 (85.3%) predios apoyados de pequeños productores; 22.5% (2,457,241.9 mdp) fue otorgado por medio de 432,743 (13.7%) predios apoyados de medianos productores; 0.7% (78,682.9

mdp) fue para 17,947 (0.6%) predios apoyados de grandes productores; mientras que 0.5% (51,770.8 mdp) de 14,000 (0.4%) predios restantes, no se acreditó a qué tipo de productor pertenece, debido a que la SADER no proporcionó la clasificación correspondiente. Asimismo, no se identificaron los tipos de cultivo en 3,246 apoyos por un monto de 5,709.5 mdp. Para los tres tipos de productores (pequeño, mediano y grande), el mayor porcentaje del monto otorgado fue para cultivos de maíz (68.5%), mientras que el menor monto fue otorgado para los cultivos de arroz (0.03%).

Además, el 9.8% (1,072,814.4 mdp) del monto total entregado a los beneficiarios del programa se otorgó para la siembra de cultivos de diversas verduras, frutas, flores, árboles y legumbres.

En el padrón de beneficiarios del programa, tanto por tipo de cultivo como por productor, no se encontraron registros sobre el tipo de productor al que se destinó 0.5% (51,770.8 mdp) del total del subsidio otorgado a los beneficiarios del programa ni a qué tipo de cultivo se otorgaron 72.7 mdp; 5,618.7 mdp, y 18.1 mdp, montos correspondientes a pequeño, mediano y grande productor, respectivamente, lo que denota insuficiencias en los mecanismos para garantizar la calidad, confiabilidad y autenticidad de la información sobre los beneficiarios y los predios apoyados mediante el programa.

Asimismo, se identificaron duplicidades de apoyos con otros programas: 12,902 personas también fueron beneficiarios del Programa Precios de Garantía y 1,647 también fueron beneficiarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Si bien en los lineamientos de operación no existe una restricción explícita entre estos programas, tampoco se establece que puedan ser complementarios, por lo que es necesario que, en las reglas de operación subsecuentes, se definan con claridad las restricciones o complementariedades entre los diversos programas de subsidios, de conformidad con los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad definidos para el otorgamiento de subsidios en la LFPRH.

b) Subsidio por entidad federativa

Del total del monto otorgado (10,908,243.1 mdp) a los beneficiarios del programa, el 63.7% se concentró en 8 de las 32 entidades federativas, como se observa en el cuadro siguiente:

DISPERSIÓN DEL MONTO OTORGADO POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2019
(Miles de pesos)

Núm.	Entidad Federativa	Monto		Participación %	
Total		10,908,243.1	10,908,243.1	100.0	100.0
1	Chiapas	1,510,536.6	6,942,903.9	13.8	63.7
2	Oaxaca	1,218,523.2		11.2	
3	Veracruz	1,151,130.5		10.5	
4	Guerrero	797,204.5		7.3	
5	Puebla	611,474.5		5.6	
6	Jalisco	573,717.3		5.3	
7	Zacatecas	564,184.6		5.2	
8	Michoacán	516,132.7		4.7	
9	Guanajuato	387,378.7	3,965,339.2	3.5	36.3
10	Durango	368,822.3		3.4	
11	Estado de México	366,276.1		3.4	
12	San Luis Potosí	366,049.8		3.4	
13	Chihuahua	340,286.8		3.1	
14	Hidalgo	300,077.2		2.7	
15	Tamaulipas	277,539.4		2.5	
16	Sinaloa	265,286.9		2.4	
17	Nayarit	167,932.5		1.5	
18	Campeche	154,611.6		1.4	
19	Tlaxcala	151,866.6		1.4	
20	Yucatán	142,039.2		1.3	
21	Tabasco	123,469.2		1.1	
22	Quintana Roo	119,947.1		1.1	
23	Morelos	114,926.6		1.1	
24	Nuevo León	77,328.9		0.7	
25	Querétaro	75,096.2		0.7	
26	Coahuila De Zaragoza	54,647.9		0.5	
27	Aguascalientes	49,817.9		0.5	
28	Sonora	35,805.7		0.3	
29	Colima	23,326.7		0.2	
30	Ciudad de México	1,297.8		0.01	
31	Baja California	1,086.1		0.01	
32	Baja California Sur	422.1		0.0	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada mediante el oficio núm. 110.05.-25594/2020 del 27 de julio de 2020.

En 2019, los subsidios otorgados por entidad federativa se dispersaron principalmente en los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Puebla, Jalisco, Zacatecas y Michoacán, representando el 63.7% (6,942,903.9 mdp) del total del subsidio otorgado; mientras que 36.3% (3,965,339.2 mdp), correspondió al subsidio proporcionado en las 24 entidades federativas restantes, las cuales presentaron una participación menor en cuanto al monto otorgado por el programa.

c) Medios de pago

En 2019, la SADER utilizó distintos medios de pago, a fin de que el subsidio otorgado a los beneficiarios del programa fuera entregado oportunamente, el desglose se muestra a continuación:

MEDIOS DE PAGO PARA LA DISPERSIÓN DE LOS PREDIOS APOYADOS, 2019

Medios de pago	Monto (Miles de pesos)	Participación (%)	Predios apoyados (Número)	Participación (%)
Total	10,908,243.1	100.0	3,167,662	100.0
Orden de Pago Bancomer	3,607,749.7	33.1	1,076,768	34.0
Depósito en cuenta Bancomer	3,138,333.8	28.8	887,799	28.1
Depósito en cuenta TESOFE	2,441,143.4	22.4	675,779	21.3
Orden de pago Banamex	1,437,401.0	13.1	440,610	13.9
Depósito en cuenta Banamex	229,013.7	2.1	73,098	2.3
Giro telegráficos Telecom	54,601.5	0.5	13,608	0.4

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada mediante el oficio núm. 110.05.-25594/2020 del 27 de julio de 2020.

TESOFE: Tesorería de la Federación.

En 2019, la SADER dispersó 10,908,243.1 mdp, por medio de diferentes instrumentos: “Orden de Pago Bancomer” 33.1% (3,607,749.7 mdp), que correspondió a 1,076,768 predios apoyados; 28.8% (3,138,333.8 mdp) con “Depósito en cuenta Bancomer”, que fue para 887,799 predios apoyados; 22.4% (2,441,143.4 mdp) con “Depósito en cuenta TESOFE” y correspondió a 675,779 predios apoyados; 13.1% (1,437,401.0 mdp) con “Orden de pago Banamex” que correspondió a 440,610 predios apoyados; 2.1% (229,013.7 mdp) con “Depósito en cuenta Banamex” que se otorgó a 73,098 predios apoyados; mientras que el restante 0.5% (54,601.5 mdp) se otorgó por medio de “Giros telegráficos Telecom” que correspondió a 13,608 predios apoyados.

d) Dispersión de apoyos

Aun cuando la SADER implementó distintos medios de pago para que los beneficiarios del programa pudieran contar con el apoyo de manera oportuna, mediante los oficios números

AD.-128/1885/2019, AD.-132/070/2019, AD.-141/0084/2019, AD.-140/0430/2019, AD.-313.0/ND/-02079/2019 y AD.-313.0/ND/02381/2019, del 29 de agosto, 29 de octubre, 15 y 17 de septiembre, 19 y 23 de diciembre de 2019, respectivamente, se constató que las Representaciones Estatales solicitaron autorización a la SADER, de manera extemporánea, para emitir el incentivo correspondiente a los productores de PIMAF, indígenas de alta o muy alta marginación, de café y de caña de azúcar, por lo que los apoyos para el ciclo agrícola primavera-verano 2019 fueron otorgados a finales del ciclo y no se aseguró que el apoyo fuera recibido antes de realizar la siembra, situación que impidió que el programa cumpliera con su finalidad.

El retraso en la dispersión de los apoyos para los estratos indígenas, café y caña de azúcar se debió a la falta de coordinación entre la SADER y la SABIEN,^{29/} debido a que la primera señaló que se presentaron complicaciones en la integración del padrón y a que no se especificó con claridad quién debía inscribir a dichos productores al padrón, lo que afectó la entrega de los apoyos en los tiempos previstos.

2019-0-08100-07-0274-07-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural instrumente mecanismos para garantizar la calidad, confiabilidad y autenticidad de la información del padrón sobre los beneficiarios y los predios apoyados mediante el programa para contar con la identificación de los predios apoyados por tipo de cultivo y productor y asegure la adecuada focalización en la entrega de los apoyos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 45 y 75, fracción VII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Norma Cuarta Información y Comunicación, numerales 13.03 y 13.04, del Acuerdo por el que se Emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2019-0-08100-07-0274-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural se coordine con la Secretaría del Bienestar y, de manera conjunta, analicen la viabilidad de llevar a cabo las medidas necesarias de carácter jurídico, financiero, procedimental, contable y operativo, para establecer fechas para la entrega de los incentivos por ciclo agrícola (primavera-verano/otoño-invierno), a fin de que los productores beneficiados puedan obtener el apoyo antes del inicio del ciclo agrícola, y éste pueda servir para realizar la siembra de los cultivos, de acuerdo con el artículo 75, fracción VII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

^{29/} Análisis Exploratorio del Diseño de los Programas Prioritarios de Apoyo a Productores Agropecuarios, 2019-2020.

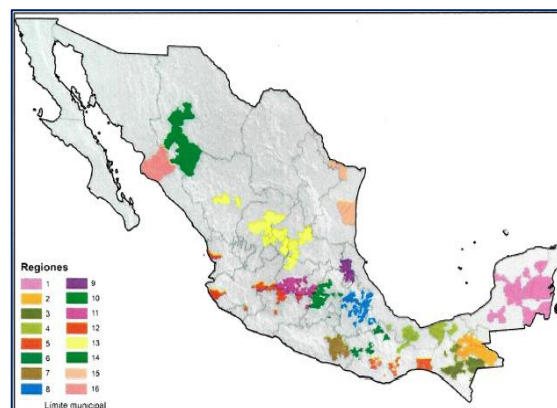
6. Capacitación a los beneficiarios

El 27 de septiembre de 2019, la SADER y la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) suscribieron un convenio de colaboración con el objetivo de establecer esquemas de capacitación y acompañamiento técnico-organizativo dirigido a pequeños y medianos productores de granos que contaran con una superficie de hasta 20 hectáreas.

La Estrategia de Acompañamiento Técnico (EAT) es el mecanismo mediante el cual se brinda la capacitación necesaria a los beneficiarios del Programa “Producción para el Bienestar”. Dicha estrategia se enfocó en fortalecer las capacidades locales de los productores mediante la incorporación de técnicos agroecológicos, sociales y promotores comunitarios cuya formación conformará la base ejecutora de la política pública y sus conocimientos técnicos, aptitudes de servicio y habilidades serán esenciales para el curso de la implementación del modelo de intervención y asistencia técnica en el territorio.

En 2019, la estrategia de acompañamiento técnico se realizó en 16 regiones del país, integradas de la forma siguiente:

Regiones	Estados
Región 1	Yucatán, Campeche y Quintana Roo.
Región 2 y 3	Chiapas, una en los Altos y otra en el Valle.
Región 4	Oaxaca, Tabasco y Veracruz.
Región 5 y 6	Oaxaca, uno en los Valles Centrales y la Mixteca y otra en la zona de la Costa.
Región 7	La montaña de Guerrero.
Región 8	Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz.
Región 9	Hidalgo y Veracruz.
Región 10	Hidalgo, México y Morelos.
Región 11	Guanajuato, Michoacán y Querétaro.
Región 12	Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit.
Región 13	Durango, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas.
Región 14	Chihuahua.
Región 15 y 16	Regiones especiales: Tamaulipas y Sinaloa.



Para verificar que la SADER estableció esquemas de capacitación y acompañamiento técnico-organizativo dirigido a los beneficiarios del Programa Producción para el Bienestar, este resultado se dividió en los dos apartados siguientes:

- a) Avance en el cumplimiento del programa de trabajo de la estrategia de acompañamiento técnico

En 2019, la SADER estableció para la implementación de la estrategia de acompañamiento técnico las metas siguientes:

RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO, 2019

Clasificación	Concepto	Metas	Resultados	Cumplimiento (%)
Productores y promotores	Productores beneficiarios	Hasta 120,000	138,538	115.4
	Productores líderes por núcleo de atención	Hasta 3,600	3,996	111.0
Alcance geográfico	Número de localidades	Hasta 1,300	1,466	112.8
	Número de municipios	Hasta 250	263	105.2
	Número de Estados	Hasta 18	25	138.9

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el documento "Programa de trabajo de la estrategia de acompañamiento técnico a pequeños y medianos productores del programa Producción para el Bienestar 2019".

En 2019, el número de productores beneficiados con la implementación de la estrategia de acompañamiento técnico fueron 138,538 productores, 6.6% de los 2,098,910 productores beneficiados, registrando un cumplimiento de 115.4% (18,538 productores) del programa. Asimismo, el número de productores líderes identificados por núcleo de atención cumplió en 111.0%, respecto de 3,600 que se tenían programados.

En cuanto a los resultados relacionados con el alcance geográfico, se observó que, en 2019, el número de localidades, municipios y entidades federativas atendidas fue mayor en 12.8%, 5.2% y 38.9%, de lo programado, respectivamente, ya que, en ese año, la estrategia de acompañamiento técnico de la SADER fue impartida en 1,466 localidades de 263 municipios en 25 entidades federativas.

No obstante, la dependencia no acreditó disponer de una metodología para fijar las metas en esta materia, lo que se expresa en la baja cobertura que se tuvo respecto de los productores beneficiados.

El avance del programa de trabajo de la estrategia de acompañamiento técnico de 2019 se presenta a continuación:

- **De la planeación:** se verificó que la SADER elaboró el programa de trabajo para la Estrategia de Acompañamiento Técnico a Pequeños y Medianos Productores del Programa Producción para el Bienestar.
- **Del territorio:** realizó la focalización y la definición de las 16 regiones en las que se realizó la estrategia. Asimismo, llevó a cabo la caracterización del sistema de producción actual para conocer las particularidades medioambientales, tecnológicas y de algunas generalidades como lo son el régimen de propiedad, régimen hídrico, rendimientos y datos económicos, entre otras variables relacionadas, con la finalidad de conocer las limitantes y potencialidades propias del sistema agrícola en cada una de las regiones de incidencia de dicha estrategia.
- **Del proceso productivo:** se constató que la SADER contó con el registro de productores participantes en el Módulo de Intercambio de Conocimientos e Innovación y la relación de productores innovadores y escuelas de campo, en el cual se observó que, en 2019, la entidad dispuso de 285 módulos en las 14 regiones establecidas y de 24,798 productores participantes, de los cuales 6,524 fueron mujeres y 18,274 fueron hombres. Asimismo, se observó que, en dicho registro, se establecieron los datos de la ubicación de los módulos, los datos de los productores, así como de los predios, tales como el tipo de cultivo, la fecha de siembra y la fecha de cosecha. Remitió los Planes de Transición Agroecológica de las 14 regiones establecidas en el programa de trabajo en las que se llevó a cabo la estrategia de acompañamiento técnico, los cuales fueron realizados por cada uno de los tipos de cultivos, y establecen los plazos para cada una de las etapas fenológicas, así como las actividades a realizarse en cada mes.
- **Del proceso de formación y capacitación:** la SADER dispuso del informe de los eventos de capacitación a coordinadores territoriales, técnicos agroecológicos y sociales y el informe de capacitación de talleres a productores de intercambio de conocimientos y habilidades, elaborados por la Universidad Autónoma de Chapingo, correspondientes a las actividades que se realizaron durante los meses de octubre de 2019 a junio de 2020. En los informes, se presentó la realización de cada una de las actividades de capacitación, así como los resultados de los eventos o talleres de capacitación impartidos por los técnicos agroecológicos y sociales a los productores beneficiarios de la estrategia y de los eventos de intercambio de conocimientos y habilidades.
- **De la evaluación:** la SADER dispuso del Informe Final, correspondiente al periodo del 1 de octubre de 2019 al 30 de junio de 2020, elaborado por la Universidad Autónoma de Chapingo, en el cual se reportaron los principales resultados operativos tales como el número de estados, municipios y localidades en los que fue aplicada la capacitación, así como el número de productores beneficiarios y de los líderes por núcleo de atención; sin embargo, en el documento, no se incluyeron los resultados financieros sobre el ejercicio de los recursos transferidos para su implementación.

Por lo expuesto anteriormente, si bien la SADER, en 2019 puso en marcha la estrategia de acompañamiento técnico, su avance no fue significativo y su cobertura fue limitada, por lo

que no es posible determinar en qué medida benefició a los productores para generar una mayor eficiencia y racionalidad en el cultivo de sus productos, lo que limitaría su capacidad en el acceso y utilización de los insumos, en la aplicación de técnicas agrícolas, lo que traería como consecuencia una producción estancada, sin excedentes, de mala calidad y sus costos de producción podrían continuar siendo muy altos y los precios de venta muy bajos.

b) Ejercicio de los recursos destinados para la estrategia de acompañamiento técnico

De acuerdo con el Acta de la primera reunión ordinaria de la Comisión de Evaluación y Seguimiento, presidida por el Director General de Operación y Explotación de Padrones se estableció la propuesta de distribución para el ejercicio de los recursos convenidos para la Estrategia de Acompañamiento Técnico de la manera siguiente:

RECURSOS DESTINADOS PARA LA ESTRATEGIA DE ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO, 2019
(Miles de pesos)

Concepto	Monto de los recursos		Variación	
	Ejercido SADER	Ejercido UACh	Absoluta	(%)
Total	181,054.2	156,311.7	(24,742.5)	(13.7)
Servicios personales	112,689.3	119,375.3	6,686.0	5.9
Retribución patrimonial	27,158.1	20,385.6	(6,772.5)	(24.9)
Servicios generales	40,679.8	16,054.0	(24,625.8)	(60.5)
Materiales y suministros	527.1	496.8	(30.3)	(5.7)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Acta de la primera reunión ordinaria de la Comisión de Evaluación y Seguimiento de fecha 4 de octubre de 2019, así como con la información proporcionada mediante los oficios núm. 110.05.-25160/2020, 110.05.-25495/2020 y 110.05.-25594/2020 del 31 de enero, 13 de marzo y 27 de julio del 2020, respectivamente.

En 2019, la SADER ejerció 181,054.2 miles de pesos (mdp) mediante la transferencia a la Universidad Autónoma Chapingo (UACh), de los cuales ejerció 156,311.7 mdp, para la ejecución de la Estrategia de Acompañamiento Técnico. Los 24,742.5 mdp que no se ejercieron en la estrategia fueron reintegrados, el 23 de julio de 2020, a la Tesorería de la Federación, tal como se estableció en el Convenio de colaboración.

En cuanto a los conceptos que integraron la estrategia de acompañamiento técnico, se observó que, en ese año, en el rubro de servicios personales, se ejercieron 119,375.3 mdp, monto superior en 5.9% (6,686.0 mdp) respecto de lo registrado por la SADER; en tanto que, en los rubros de materiales y suministros, servicios generales y la retribución patrimonial se ejerció una cantidad inferior al de la Secretaría en 5.7%, 60.5% y 24.9%, respectivamente.

2019-0-08100-07-0274-07-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural fortalezca la Estrategia de Acompañamiento Técnico, con la finalidad de: a) disponer de una metodología para establecer las metas de productores y promotores de acompañamiento técnico; b) dar seguimiento puntual al cumplimiento del programa de trabajo; c) identificar y corregir posibles desviaciones, d) generar un canal de retroalimentación para la mejora continua de la Estrategia de Acompañamiento Técnico, y e) mostrar en qué medida beneficia a los productores para generar una mayor eficiencia y racionalidad en cultivo de sus productos a fin de contar con un acceso y utilización de los insumos de manera eficiente, en términos de lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y de la Norma Cuarta del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas.

7. Ejercicio de los recursos

El presupuesto original, modificado y ejercido por la SADER en el Programa Producción para el Bienestar se presenta en el cuadro siguiente:

RECURSOS EJERCIDOS PARA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA, 2019
(Miles de pesos)

Componentes	Monto original (a)	Monto modificado (b)	Monto Ejercido (c)	Variación (%) (d)=(c/b)*100	Monto disponible (e)=(b-c)
1. Total (2+ 3+ 4)	9,000,000.0	11,160,054.0	11,132,447.9	99.8	27,606.1
2. Total de subsidios	8,820,000.0	11,116,903.4	10,908,243.1	98.1	208,660.3
Ex-PROAGRO	n.d.	8,664,130.4	8,466,615.2	97.7	197,515.2
Caña	n.d.	815,161.8	808,007.8	99.1	7,154.0
Café	n.d.	746,370.0	744,135.0	99.7	2,235.0
Indígenas	n.d.	743,599.8	743,599.8	100.0	0.0
Ex-PIMAF	n.d.	147,641.4	145,885.3	98.8	1,756.1
3. Acompañamiento	n.d.	0.0	181,054.2	0.0	0.0
4. Gastos de operación	180,000.0	43,150.6	43,150.6	100	0.0
5. Participación de gastos de operación respecto del total del presupuesto asignado para el programa (1/5)*100)	2.0%	0.4%	0.4%	n.a	n.a

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada mediante el oficio núm. 110.05.-25594/2020 del 27 de julio de 2020.

n.d. No disponible.

n.a. No aplicable.

Para la operación del Programa Producción para el Bienestar, se aprobó, en el PEF 2019, un monto original de 9,000,000.0 miles de pesos (mdp) y, con la modificación de los Lineamientos para la operación del programa, se integraron a los productores de café y caña de azúcar, por lo que se realizó un incremento para conformar 11,160,054.0 mdp, de los cuales la SADER ejerció 99.8% (11,132,447.9 mdp).

En cuanto al rubro de acompañamiento técnico, en los Lineamientos de operación del programa publicados en el DOF el 23 de enero de 2019, se estableció que se destinaría hasta el 2.5% del presupuesto asignado; sin embargo, en la modificación de los lineamientos publicado el 15 de mayo del mismo año, se derogó la disposición. Al cierre de 2019, la SADER ejerció 181,054.2 mdp, 1.6%, del total de los recursos que ejerció el programa, mediante la transferencia a la Universidad Autónoma Chapingo (UACh), de los cuales ejerció 156,311.7 mdp para la ejecución de la Estrategia de Acompañamiento Técnico. Los 24,742.5 mdp que no se ejercieron en la estrategia fueron reintegrados el 23 de julio de 2020 a la Tesorería de la Federación (TESOFE), tal como se estableció en el Convenio de colaboración.

Además, se constató que ejerció 0.4% del presupuesto asignado para gastos de operación (servicios integrales, apoyo a representaciones, supervisión, generación de información sectorial, tecnologías de la información, evaluación, servicios bancarios y capacitación) conforme a lo establecido en los Lineamientos para el ejercicio de los gastos de operación de los programas de la SADER. Cabe señalar que la SADER reintegró a la TESOFE 740,988.2 mdp correspondientes a 18,014 apoyos cancelados, debido al incumplimiento de los requisitos para recibir el apoyo, así como por los productores que no acudieron por el apoyo otorgado.

8. Supervisión del programa y percepción de los beneficiarios

a) Supervisión

De acuerdo con la SADER, la supervisión consiste en verificar el cumplimiento normativo en el proceso de operación del Programa Producción para el Bienestar por parte de las instancias ejecutoras, particularmente las ventanillas, y los productores beneficiados de dicho programa.

Con base en el Procedimiento para la Supervisión de los Programas a cargo de la SADER, esta actividad consta de 3 fases: a) selección y distribución de la muestra; b) ejecución de la supervisión (por medio de cuestionarios) y c) valoración y acciones correctivas.

En 2019, como resultado de la aplicación de una muestra la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP), determinó que la supervisión operativa del programa se realizaría en 25 (78.1%) de 32 representaciones estatales de un total de 32 y en 3,202 predios de productores y beneficiarios del programa, 0.11% de los 2,895,639 predios apoyados registrados en el Informe al Cuarto Trimestre del 2019, del Programa; sin embargo, no acreditó la metodología aplicada para determinar el tamaño de la muestra, por lo que no fue posible asegurar que dicha muestra sea representativa y que sus resultados fueran representativos respecto del universo analizado.

La supervisión fue llevada a cabo por el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) en el marco de un convenio suscrito entre dicho organismo y la DGOEP. En 2019, el SIAP, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa del programa, llevó a cabo la aplicación de 13,190 cuestionarios (fichas de supervisión, de gabinete y campo), definidos respectivamente para los 191 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) para los 3,202 predios determinados en la muestra. No obstante, la SADER no acreditó que los CADER y las unidades responsables hayan aplicado las acciones correctivas emitidas, ni que se realizó dicha supervisión.

La SADER señaló que, entre las acciones correctivas que se emitieron en 2019 como resultado de la supervisión del programa, estuvieron las siguientes: a) revisar que en el CADER se cuente con el expediente completo y, en su caso, aplicar el Procedimiento Administrativo de Cancelación; b) revisar el área de mejora y, en su caso, solicitar la devolución del apoyo, y c) acciones correctivas de la Unidad Responsable (UR) a la representación de la Secretaría como el empleo de técnicas de percepción remota y trabajo de campo.

b) Visitas de verificación

De acuerdo con la SADER, las visitas de verificación pueden o no realizarse por parte de los CADER, conforme al Procedimiento Operativo del Programa, las cuales se determinan bajo las consideraciones siguientes: a) los indicios de incumplimientos normativos por parte de los beneficiarios; b) el personal con el que cuenten las representaciones y c) el presupuesto asignado.

En el Procedimiento Operativo del Programa Producción para el Bienestar, se estableció que las visitas de verificación a los predios apoyados tienen la finalidad de constatar lo siguiente: a) que el predio esté sembrado; b) que el cultivo sea lícito; c) que la superficie incentivada corresponda a la superficie sembrada y d) que ésta coincida con lo manifestado en el trámite del incentivo.

En 2019, como resultado del proceso de supervisión del programa, las Representaciones Estatales de la SADER realizaron 1,000 visitas de verificación a los predios apoyados en las que se verificó que éstos se encontraron sembrados, que el cultivo fue lícito y que la superficie incentivada correspondió con la superficie sembrada, como se muestra a continuación:

VISITAS DE VERIFICACIÓN PROGRAMADAS Y REALIZADAS, EN LOS PREDIOS APOYADOS POR EL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR, 2019

Consecutivo	Estado	Núm. de predios	Visitas de verificación		Cumplimiento (%) (c)=(b)/(a)*100
			Programadas (a)	Realizadas (b)	
Total:		2,895,639 ^{30/}	1,138	1,000	87.9
1	Puebla	216,228	335	232	69.3
2	Chiapas	418,614	0	0	n.a.
3	Oaxaca	382,985	0	0	n.a.
4	Veracruz	243,970	0	0	n.a.
5	Guerrero	215,110	0	0	n.a.
6	Estado de México	190,314	0	0	n.a.
7	Michoacán	136,274	0	0	n.a.
8	Hidalgo	118,247	8	8	100.0
9	Zacatecas	114,021	0	0	n.a.
10	Guanajuato	113,375	0	0	n.a.
11	Jalisco	105,547	0	0	n.a.
12	San Luis Potosí	95,434	106	70	66.0
13	Durango	71,611	0	0	n.a.
14	Chihuahua	65,001	0	0	n.a.
15	Tlaxcala	58,686	45	49	108.9
16	Yucatán	41,574	0	0	n.a.
17	Sinaloa	37,635	0	0	n.a.
18	Tamaulipas	37,513	0	0	n.a.
19	Nayarit	37,216	21	21	100.0
20	Campeche	34,128	323	323	100.0
21	Tabasco	31,195	0	0	n.a.
22	Quintana Roo	28,833	0	0	n.a.
23	Querétaro	26,883	120	117	97.5
24	Morelos	23,432	5	5	100.0
25	Nuevo León	19,284	0	0	n.a.
26	Aguascalientes	11,907	0	0	n.a.
27	Coahuila	11,160	135	135	100.0
28	Sonora	4,418	0	0	n.a.
29	Colima	4,224	40	40	100.0
30	Ciudad de México	624	0	0	n.a.
31	Baja California Sur	100	0	0	n.a.
32	Baja California	96	0	0	n.a.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por la SADER, mediante el oficio núm. 110.05.-25594/2020, del 27 de julio de 2020.

n.a. No aplicable.

^{30/} Cifra tomada del Informe al Cuarto Trimestre de 2019 del Programa Producción para el Bienestar, proporcionado por la SADER, por medio del oficio núm. 110.05.-25594/2020, del 27 de julio de 2020 e incluyen únicamente los predios apoyados en 2019.

De las 32 entidades federativas que cuentan con predios registrados en el programa, 10 Representaciones Estatales programaron visitas de verificación, en tanto que 22 estados^{31/} no realizaron ninguna visita de verificación; sin embargo, la SADER señaló que, de acuerdo con el Procedimiento Operativo del Programa Producción para el Bienestar, las visitas de verificación pueden o no realizarse.

En 2019, las Representaciones Estatales de la SADER en los estados de Puebla, Campeche, Coahuila, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Colima, Nayarit, Hidalgo y Morelos realizaron 1,000 visitas de verificación con lo que se alcanzó un porcentaje de cumplimiento del 87.8% respecto de las visitas programadas. Las visitas de verificación realizadas representaron el 0.03% de los 2,895,639 predios apoyados, registrados en el Informe al Cuarto Trimestre del 2019 del Programa, y el 0.04%, de un total de 2,098,910 beneficiarios apoyados en ese mismo año.

Al respecto, la SADER señaló que las visitas se realizaron en función de los indicios de incumplimientos normativos por parte de los beneficiarios, del personal con el que cuenten las representaciones y del presupuesto asignado para tal efecto. Cabe señalar que, en 2019, no se instauró ningún “Procedimiento Administrativo de Cancelación del Registro de Predios”.

c) Percepción de los beneficiarios

La percepción de los beneficiarios forma parte de la Fase II. Ejecución de la Supervisión, dentro de la etapa 5, Verificación de campo/inspección de apoyos, que permite conocer la apreciación sobre los apoyos otorgados, considerando la facilidad o dificultad para realizar los trámites; la atención que recibió al solicitarlo; la oportunidad de entrega del beneficio; su utilidad y los resultados esperados, para conocer de manera objetiva la opinión de los beneficiarios.

De acuerdo con la SADER, las encuestas permiten conocer la percepción de los beneficiarios sobre el Programa, en apoyo y atención recibida en ventanillas y puede aplicarse durante la verificación de campo como entrevista al beneficiario.

Durante el periodo otoño-invierno 2018-2019 y primavera-verano 2019, las encuestas de percepción de los beneficiarios se realizaron en 25 representaciones estatales de la SADER, (Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Región Lagunera, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas), en donde se encuentran 73 Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y 191 CADER, en los que se consideró aplicar 3,202 encuestas a los beneficiarios, de las cuales 857 no fueron respondidas,

^{31/} Los Representaciones Estatales de la SADER que no programaron visitas de verificación, en 2019, correspondieron a los estados de: Chiapas; Oaxaca; Veracruz; Guerrero; Estado de México; Michoacán; Zacatecas; Guanajuato; Jalisco; Durango; Chihuahua; Yucatán; Sinaloa; Tamaulipas; Tabasco; Quintana Roo; Nuevo León; Aguascalientes; Sonora; Ciudad de México; Baja California, y Baja California Sur.

debido a que los productores no se localizaron o por la inaccesibilidad e inseguridad de las comunidades.

Durante 2019, la SADER aplicó 2,345 encuestas de opinión a los beneficiarios del Programa, las cuales contaron con 6 reactivos para conocer la percepción de los beneficiarios sobre la difusión del programa; la atención recibida por parte del personal en el CADER; la facilidad al realizar los trámites; la fecha de entrega y el monto del apoyo, así como la visita del supervisor. Al respecto, se identificó lo siguiente:

- Con la primera pregunta, se observó que 41.5% de los encuestados consideraron la difusión del programa como buena y 25.6% como excelente, en contraste, sólo el 5.2% consideró que fue regular y 0.8% que fue mala. Al respecto, la SADER señaló que las razones por las que los beneficiarios indicaron que la difusión fue mala, se debió a que no se enteraron de la supervisión, los medios sobre la difusión y a que se enteraron del programa por medio de conocidos.
- Sobre el cuestionamiento número dos, se constató que 38.5% de los beneficiarios encuestados respondió que la atención que recibió en el CADER fue buena; el 2.1% la consideró regular y el 0.4% mala. La SADER indicó que esto se debió a que el tiempo de espera es largo, la información que proporcionan es errónea y a que regresan en más de una ocasión para que les resuelvan sus dudas.
- En relación con el tercer criterio, el 40.5% y el 28.6% de los beneficiarios valoraron como buena y excelente, respectivamente, la facilidad para realizar trámites en el CADER o ventanilla; en contraste el 3.8% valoró que es regular y sólo el 0.3% mencionó que fue mala, esto último debido a que el personal es lento y atiende a muchas personas, lo que hace que el tiempo de espera aumente; a que no explican bien qué documentos requieren y a que la comunicación es complicada con las personas que hablan algún dialecto.
- En las preguntas cuarta y quinta, se observó que el 38.9% de los encuestados consideró que la fecha de entrega del apoyo fue buena y el 38.4% opinó que el monto pagado fue el adecuado. En contraste, el 7.8% indicó que la fecha de entrega fue regular y el 3.2% que fue mala, debido a que el apoyo fue recibido después de realizar la siembra. Asimismo, el 18.0% y el 2.2% de los participantes consideraron el monto pagado como regular y malo, respectivamente, ya que opinaron que es bajo respecto de los gastos en que se incurre para la siembra.
- Respecto de la sexta pregunta, el 37.6% de los productores encuestados consideraron que la supervisión fue excelente; el 35.3% que fue buena, y el 0.4% consideró que fue regular, principalmente porque no se les informó con anticipación que serían visitados para llevar a cabo el proceso de supervisión.

En 2019, de las 2,345 encuestas, el 38.8% de los beneficiarios entrevistados consideraron que el programa y la atención que reciben es buena. Cabe señalar que las encuestas requisitadas representaron el 0.11% del total de los 2,098,910 productores apoyados.

En el apartado 5.1 "Encuestas de opinión la beneficiario" del Informe Final de Supervisión que realizó la SADER y a fin de atender las deficiencias detectadas por medio de la aplicación de las encuestas, la Secretaría estableció cinco recomendaciones: a) informar sobre las visitas de información por medio de pláticas informativas para que los beneficiarios estén enterados; b) colocar módulos de atención para resolver dudas y aclaraciones; c) dar mayor difusión al programa por medio de llamadas, comunicados, informes por parte de los CADER para atender a los beneficiarios que no están satisfechos respecto a la difusión; d) aumentar el personal en CADER e informar a los productores respecto de las fechas de pago y e) agilizar la entrega de apoyos para que puedan aprovechar el beneficio; sin embargo, la SADER no acreditó que se esté dando seguimiento a la implementación de acciones para la atención de las recomendaciones realizadas.

Respecto de lo anterior, se constató que, aun cuando la SADER llevó a cabo el proceso de supervisión a los beneficiarios del programa, la cobertura fue limitada y se careció de una metodología para obtener muestras representativas de los cuestionarios aplicados a los CADER y a los beneficiarios de los predios; de las visitas de verificación y de las encuestas de percepción de los beneficiarios; asimismo, la SADER no acreditó que se hayan aplicado las medidas correctivas producto de la supervisión ni las recomendaciones resultado de las encuestas de percepción, por lo que el proceso de supervisión no cumplió con su objetivo.

2019-0-08100-07-0274-07-008 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural fortalezca el procedimiento para la Supervisión de los Programas a su cargo para contar con una metodología para tener una muestra representativa para la aplicación de los cuestionarios, visitas de verificación y encuestas de percepción de los beneficiarios, y definir un mecanismo de seguimiento de las medidas correctivas y recomendaciones emitidas como resultado de la supervisión, a fin de garantizar el cumplimiento de la normativa por parte de los actores involucrados, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 9 "Normas generales, principios y elementos del control interno", norma cuarta "Información y Comunicación", del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el manual administrativo de aplicación general en materia de control interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

9. Medidas de combate a la corrupción

En 2019, la SADER identificó cuatro riesgos de corrupción en la operación del Programa Producción para el Bienestar e informó que implementó mecanismos de control para mitigarlos sin que proporcionara la evidencia documental del registro en el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR). Los riesgos se presentan a continuación:

RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR, 2019

Núm. de riesgo	Mecanismo de Control	¿Se mitiga el riesgo?	
		Sí	No
1. Incumplimiento normativo por parte de los productores.	<p>Para minimizar este riesgo, y que los beneficiarios cumplieran con las obligaciones que genera el recibir el incentivo, la SADER instauró lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> En los Lineamientos de Operación estableció apartados dirigidos a los criterios de elegibilidad; la mecánica operativa; los derechos y obligaciones de los beneficiarios; los conceptos a los cuales no deben destinarse los incentivos; la supervisión; el Procedimiento Administrativo de Cancelación del registro de predios en el directorio del componente PROAGRO Productivo; así como, los Anexos I y IV, en donde se señalan los documentos y/o la información requerida para ser beneficiario del programa, clasificado por tipo de persona, y el aviso al productor de causa de no procedencia del trámite de actualización de datos del programa. En los diversos artículos del Procedimiento Operativo del programa, se regularon: las obligaciones de los productores; el pago automático; la información que debe actualizarse; la entrega del comprobante; la actualización de la superficie sembrada o a sembrar (la siembra cero,^{2/} el régimen hídrico y el cultivo); la acreditación; la autoexclusión; la regulación referente a fallecimiento de productores; las visitas de verificación; los predios en litigio o conflicto; la validación de la georreferenciación; el Procedimiento Administrativo de Cancelación del registro de predios en el directorio del componente PROAGRO Productivo, y el cumplimiento de las obligaciones fiscales ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y en materia de seguridad social de los productores. 		X
2. Que los encargados de las ventanillas condicionen a los beneficiarios del programa la entrega de las órdenes de pago.	<p>La SADER suscribió, para el ejercicio fiscal 2020, un convenio de colaboración con la Secretaría del Bienestar para que, por medio de las Delegaciones de los Programas para el Desarrollo y los servidores de la nación se entreguen hasta 900 mil órdenes de pago de los apoyos autorizados del programa.</p> <p>Además, para avanzar en la bancarización de la totalidad de los beneficiarios la Secretaría, suscribió el 3 de abril de 2020, con Banco Azteca, S.A., el Anexo Noveno del Contrato Marco para la operación y apertura de cuentas bancarias a los beneficiarios de los programas gubernamentales, el cual tiene por objeto que, "El banco prestará a la Secretaría, el servicio financiero para la entrega ágil, oportuna y transparente de los Apoyos Económicos a favor de los beneficiarios del Programa, en términos de sus Reglas de Operación, mediante la apertura, mantenimiento y operación de Cuentas Bancarias a los beneficiarios, incluyendo la emisión de Tarjetas de Débito por primera vez, y en su caso, por reposición o renovación, así como a través de órdenes de pago en aquellos casos que así lo solicite la Secretaría, de forma que se asegure la atención de todos los beneficiarios designados por la misma."</p>		X
3. Actuar indebido por parte del personal de las Representaciones Estatales de la Secretaría, de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER).	<p>Para garantizar el adecuado actuar del personal de las Instancias Ejecutoras (Representaciones Estatales, los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), tanto en los Lineamientos, como en el Procedimiento Operativo del programa, se establecieron controles en el ámbito de competencia de las Representaciones Estatales, de los que destaca que el Anexo 16 del Procedimiento Operativo es un formato de Carta Excusa de trámites del Programa, que permite se manifieste excusa por interés personal, familiar o de negocios a efecto de no interferir en el desempeño imparcial de sus atribuciones, al personal que tuvo la facultad de ratificar la procedencia del incentivo.</p>		X
4. Actuación inadecuada por parte del personal con acceso al Sistema ^{1/} .	<p>La Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicación (DGTIC) de la SADER asigna usuarios y claves de acceso a ciertos procesos, de conformidad con el ámbito de competencia del personal, tanto en las oficinas centrales, Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (Unidad Responsable), DGTIC (Unidad Técnica Auxiliar), Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas (Instancia Dispensadora de Recursos), así como de las Representaciones Estatales de la Secretaría (Instancia Ejecutora), incluidos los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER).</p>		x

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por la SADER, por medio de los oficios núm. 110.05-25160/2020, del 31 de enero de 2020 y 110.05.-25594/2020, del 27 de julio de 2020.

^{1/} Sistema: conjunto de aplicaciones informáticas que recolectan datos de personas y predios del Programa Producción para el Bienestar.

^{2/} Se refiere a la que se hace directamente en el suelo, sin necesidad de removerlo ni de eliminar el rastrojo que lo cubre.

- En el primer riesgo “incumplimiento normativo por parte de los particulares”, la SADER señaló que, a fin de que los beneficiarios cumplieran con la normativa aplicable al Programa, en 2019, estableció en los Lineamientos de Operación, apartados dirigidos a los Criterios de Elegibilidad y el Procedimiento Operativo del Programa, en dichos documentos se plantea el funcionamiento del programa, las obligaciones y derechos que les genera recibir el subsidio, la supervisión, los conceptos a los que no debe destinarse el incentivo, entre otros; sin embargo, como se señala en el resultado número 3 “Análisis de los Procesos Operativos” de este informe, dichos documentos presentan diversas deficiencias, entre las que se encuentran: que no se establecieron los plazos para que los productores atiendan los requisitos para ser beneficiarios ni se describieron, de manera cronológica y detallada, las etapas que deben seguirse para el otorgamiento de los subsidios, no se establecieron las causas de cancelación o reintegro de los recursos; tampoco se definieron las sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios. Además, si bien el calendario de apertura y cierre de las ventanillas del programa se encuentran disponibles en la página web de la institución, éstos no son accesibles para la totalidad de la población objetivo del Programa, dado que parte de ésta se encuentra ubicada en zonas de alta o muy alta marginación. Por lo anterior, no se mitigó el riesgo señalado.
- En el segundo riesgo “que los encargados de las ventanillas condicionen a los beneficiarios del programa la entrega de las órdenes de pago”, se observó que la Secretaría contó con dos mecanismos de control: a) el Convenio celebrado con la Secretaría del Bienestar (SEBIEN) por medio del cual programó la entrega de 900 mil órdenes de pago por medio de las Delegaciones de los Programas para el Desarrollo y de los servidores de la nación, las cuales de entregarse en su totalidad en 2020, representarían el 87.8% de las órdenes de pago emitidas, en 2019, a 1,024,631 productores y b) la suscripción del Anexo Noveno del Contrato Marco para la apertura de cuentas bancarias con Banco Azteca mediante el cual la dependencia tenía planeado avanzar en la bancarización de la totalidad de los beneficiarios del Programa, a fin de que los apoyos se realicen mediante transferencias bancarias. Sin embargo, no precisó por qué el hecho de que la entrega de las órdenes de pago, por medio de las Delegaciones de los Programas para el Desarrollo y por los servidores de la nación, limitarían el riesgo de que se condicionen a los beneficiarios del programa.
- Para el tercer riesgo “Actuar indebido por parte del personal de las Representaciones Estatales de la Secretaría, de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER)”, la SADER señaló que, para mitigarlo tanto en los lineamientos como en el Procedimiento Operativo del Programa estableció mecanismos de control en el ámbito de la competencia de las Representaciones; además, contó con el Formato Carta Excusa, por medio del cual el personal de las Instancias Ejecutoras del Programa, que tengan la facultad de ratificar la procedencia del incentivo, pueden manifestar si tienen algún interés personal, familiar o de negocio que le impidan desempeñar sus funciones de manera imparcial. Sin embargo, no se informó ni documentó que los responsables del programa usaron dicho formato y el mecanismo

para corroborar que no tuvieron algún tipo de interés que interfiriera en el desempeño de sus labores.

- Respecto del cuarto riesgo “Actuación inadecuada por parte del personal con acceso al Sistema”, si bien la SADER señaló que, para garantizar la adecuada actuación del personal con acceso al Sistema en donde se recolectan datos de personas y predios beneficiarios, la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicación (DGTIC) le asignó al personal en su ámbito de competencia, usuarios y claves de acceso a la información, no indicó en qué medida la aplicación del mecanismo implementado contribuyó a mitigarlo.

Asimismo, la SADER señaló que distribuyó carteles en todo el país por medio de las Representaciones, mediante los cuales informó que, para la atención de los productores, así como para quejas y denuncias, se abrieron canales de comunicación vía internet, correo electrónico y telefónica, éste último al Área de Peticiones del Órgano Interno de Control (OIC) en la Secretaría. “El Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDECE) es un sistema de la Secretaría de la Función Pública creado para registrar, captar, administrar, atender e investigar denuncias que cualquier persona formule en el marco de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,^{32/} y tiene como objetivo “recibir e investigar denuncias ciudadanas por faltas administrativas o actos de corrupción cometidas por los servidores públicos federales o personas físicas o morales privadas vinculadas con actos de gobierno.”^{33/}

La SADER señaló que la Unidad Responsable estuvo atenta en la recepción de denuncias o declaraciones de actos de corrupción relacionadas con la operación del Programa sin que se presentara ninguna. Por lo que no fue posible determinar si las medidas implementadas para captar denuncias de corrupción fueron efectivas.

Además, no acreditó la forma mediante la cual identificó los riesgos ni documentó que estuvieran registrados en el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos ni en la Matriz de Administración de Riesgos; ni documentó los mecanismos implementados para mitigar dichos riesgos. Por lo anterior, los controles establecidos por la SADER para mitigar los riesgos de corrupción no fueron suficientes ni adecuados para estar en posibilidades de tomar decisiones estratégicas, a fin de identificar los riesgos significativos y sistémicos y, en su caso, reforzar o cambiar los mecanismos existentes sobre la forma en que se puedan mitigar.

2019-0-08100-07-0274-07-009 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural actualice la Matriz de Riesgos, a fin de analizar los factores que influyen en cada riesgo de corrupción identificado e instrumente

^{32/} SFP, Denuncia Ciudadana de la Corrupción (SIDECE), **¿Quiénes somos?**, disponible en: sidec.funcionpublica.gob.mx/#!/
Fecha de consulta: 02 de agosto de 2020.

^{33/} SFP, Denuncia Ciudadana de la Corrupción (SIDECE), **Preguntas Frecuentes**, disponible en: sidec.funcionpublica.gob.mx/#!/
Fecha de consulta: 02 de agosto de 2020.

mecanismos de control con el propósito de mitigar los riesgos y que éstos sean evaluados de forma periódica, con el objetivo de evitar actos de corrupción en la operación del programa y garantizar que los recursos destinados al programa sean administrados con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 134, primer y segundo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; segundo, del Título Segundo, numeral diez, fracción V, inciso g, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y 5 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

10. Control interno

El sistema de control interno institucional consiste en el establecimiento de normas y mecanismos que proporcionan un grado de seguridad razonable para el logro de objetivos estratégicos, mediante la adecuada administración de los riesgos, la generación de información confiable y oportuna, así como la adopción de una ética corporativa y de mejora de los procesos.

En 2019, el control interno aplicable a la SADER cumplió con la norma quinta, ya que su sistema de control interno fue supervisado y evaluado por los órganos de fiscalización y por su Órgano Interno de Control (OIC), por lo que emitió reportes de avance trimestral de las acciones de mejora registradas en el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR).

No obstante, el control interno presentó insuficiencias en elementos de la primera, segunda, tercera y cuarta norma de control interno, ya que, el 30 de noviembre de 2018, se reformó la relación de dependencias con lo que se cambió la denominación de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y, con ello, se originó la reducción a dos subsecretarías, por lo que es necesario que se publique su Reglamento Interior para realizar las modificaciones correspondientes al Manual de Organización General, ya que se identificó que dicho documento fue publicado el 27 de noviembre de 2012, por lo que carece de la actualización organizacional que se corresponda con la reciente transformación de la entidad; asimismo, y si bien la dependencia contó con una matriz de administración de riesgos, un mapa de riesgos y un programa de administración de riesgos, en el resultado número 8 “Supervisión del programa y percepción de los beneficiarios”, se identificó que las 1,000 visitas de verificación realizadas a los predios apoyados y las 2,345 encuestas aplicadas representaron sólo el 0.04% y el 0.11%, respectivamente, de un total de 2,098,910 beneficiarios apoyados en 2019 por lo que es necesario que estos aspectos sean considerados por la SADER como uno de sus riesgos prioritarios. Además, la dependencia contó con un riesgo asociado a los actos de corrupción denominado “incumplimiento normativo por parte de los productores”; sin embargo, éste no se incluyó en la matriz de administración de riesgos de la SADER; por último, con la auditoría se verificó que existieron deficiencias en la calidad y confiabilidad de la información de los

procesos siguientes: otorgamiento de subsidios; recursos ejercicios y reportados en la Cuenta Pública 2019, y en el avance del cumplimiento de la Agenda 2030.

2019-0-08100-07-0274-07-010 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural instaure las medidas necesarias para que el sistema de control interno en las áreas responsables de operar el Programa Producción para el Bienestar permita una seguridad razonable para cumplir los objetivos y metas establecidas en la dependencia, mediante el establecimiento de una estructura actualizada para el cumplimiento de sus atribuciones, la consideración del riesgo de corrupción, supervisión, verificación y percepción en la matriz de riesgos, así como para que su sistema informático proporcione información, relevante, competente, suficiente y pertinente, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 134, párrafo primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; del título primero, capítulo II, numeral 3 "Responsables de su aplicación", párrafo primero; título segundo, capítulo I, numeral 8 "Categorías del objetivo del control interno", párrafo primero; de las normas primera "ambiente de control", segunda "administración de riesgos" y cuarta "información y comunicación", del título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas generales, principios y elementos del control interno", y del título segundo, capítulo III, sección I, numeral 11 "De la evaluación del SCII", párrafo sexto, del "Acuerdo por el que se emiten las disposiciones y el manual administrativo de aplicación general en materia de control interno", e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

11. Sistema de Evaluación del Desempeño

La revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario U023 "Producción para el Bienestar" reportada en la Cuenta Pública 2019 se sintetizan a continuación:

- **Árbol del problema:** se identificó que la SADER elaboró, de forma adecuada, el árbol del problema, ya que las causas, el problema central y el efecto descrito cuentan con una coherencia adecuada que permite entender las razones de la problemática central relacionada con la baja productividad de los pequeños y medianos productores por limitada capacidad de liquidez, aunque ésta no se respalda con la cuantificación de datos específicos, como se señaló en el resultado número 1. "Diagnóstico del programa".
- **Alineación con la planeación nacional y sectorial:** se identificó que existe vinculación entre el objetivo establecido en la MIR con el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, ya que el programa contribuirá al desarrollo económico incluyente mediante el otorgamiento de apoyos para aumentar la productividad de los pequeños, medianos y grandes productores, a fin de contribuir al desarrollo del sector agrícola. Sin embargo, debido a que a la fecha de elaboración de la MIR del

programa presupuestario U023, la SADER no disponía de su programa sectorial; en dicha matriz, no se incluyeron objetivos ni estrategias alineadas al programa en el que señala como objetivo prioritario lograr la autosuficiencia alimentaria.

- Lógica vertical: se observó que el objetivo de Fin se vincula directamente con la estrategia establecida en el PND 2019-2024. Asimismo, la sintaxis del objetivo se ajusta a la metodología del marco lógico, ya que define el “qué” señalando que contribuye al desarrollo económico incluyente y “el mediante” que corresponde al aumento de la producción de granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, café y caña de azúcar).

En cuanto al nivel de Propósito, el objetivo se encuentra alineado con el objetivo de Fin, debido a que se señala que los pequeños y medianos productores incrementan la producción de granos en sus predios, lo que contribuirá a incrementar la producción nacional de granos para aumentar el grado de autosuficiencia alimentaria nacional.

En el objetivo de nivel Componente, se delimita correctamente a la población objetivo del programa (pequeños y medianos productores); sin embargo, el objetivo no es suficiente, debido a que sólo se refiere a que los pequeños y medianos productores acreditan el uso del apoyo en actividades y conceptos establecidos sin que se señalen bienes y servicios que resultan del desarrollo del programa. Asimismo, es necesario que, en el objetivo de Componente, se especifique que los apoyos económicos se entregan por ciclo agrícola o año y que dicho apoyo se proporciona para la siembra de granos, café, caña de azúcar, entre otros.

En relación con el nivel de Actividad, el objetivo se refiere a la dispersión del presupuesto con oportunidad durante el primer semestre; sin embargo, la sintaxis del objetivo no se ajusta a la metodología del marco lógico, ya que no comienzan con un sustantivo derivado de un verbo. Asimismo, se determinó que, si bien la actividad relacionada con el presupuesto es necesaria para la operación del programa, ésta es insuficiente, por lo que se requiere definir objetivos de actividad relacionados con la capacitación a los beneficiarios, y las visitas de supervisión y verificación, aspectos que son considerados como actividades del programa en sus lineamientos de operación.

En general, únicamente el objetivo del nivel de Fin fue construido de acuerdo con la sintaxis recomendada en la Guía para el diseño de la MIR.

- Lógica horizontal. En la MIR del programa presupuestario U023 “Producción para el Bienestar”, se identificaron inconsistencias en los indicadores alineados a los objetivos de Fin, de Propósito, de Componente y de Actividad, relacionados con: la tasa de variación del grado de autosuficiencia alimentaria; la tasa de variación de la producción de granos en predios de pequeños y medianos productores apoyados; el porcentaje de pequeños y medianos productores con predios incentivados que

acreditan su uso en actividades productivas; el porcentaje de pequeños y medianos productores satisfechos con el apoyo recibido, y el porcentaje de presupuesto dispersado durante el primer semestre, respectivamente, pues no fueron suficientes para medir los objetivos mencionados; asimismo, se identificaron deficiencias en la definición de los indicadores y suficiencia de los mismos.

Por último, se verificó que, en la Cuenta Pública 2019, la SADER reportó los resultados de los seis indicadores del programa U023 “Producción para el Bienestar”; asimismo, incluyó las metas y los resultados obtenidos por cada uno de éstos.

Como hechos posteriores, y derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la SADER mediante el oficio número 110.05.-25758/2020 del 23 de septiembre de 2020 señaló y documentó que, para el ejercicio fiscal 2020, ajustó la MIR del Programa presupuestario Producción para el Bienestar, ahora en modalidad “S”, Sujeto a Reglas de Operación, en los aspectos siguientes:

- a) Integración de siete objetivos, uno de Fin, uno de Propósito, uno de Componente y cuatro de Actividad, a fin de que éstos se encuentren alineados con los objetivos establecidos en el PND 2019-2024, en el Programa de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024 y en el propio Programa Producción para el Bienestar.
- b) Incorporación de dos indicadores de Propósito: 1. Tasa de variación del rendimiento de café en predios de productores de pequeña y mediana escala y 2. Tasa de variación del rendimiento de caña de azúcar en predios de productores de pequeña y mediana escala.
- c) Eliminó dos indicadores de Componente, relacionados con el Porcentaje de pequeños y medianos productores con predios incentivados que acreditan su uso en actividades productivas y porcentaje de pequeños y medianos productores satisfechos con el apoyo recibido, que, si bien no eran claros, permitían conocer la percepción de los beneficiarios que manifiestan estar satisfechos con el apoyo recibido, como resultado de una encuesta. Asimismo, incluyó un nuevo indicador de Componente denominado “Porcentaje de productores beneficiados por el Programa que acreditaron el uso de su apoyo en actividades productivas” que se medirá con los informes trimestrales del programa.
- d) Eliminó el indicador de Actividad relacionado con el Porcentaje de presupuesto dispersado durante el primer semestre, el cual fue adecuado para medir su objetivo, ya que medía el presupuesto entregado oportunamente durante el primer semestre del año a los productores apoyados para la atención de sus necesidades de inversión de acuerdo con los ciclos productivos. En su lugar, incorporó los cuatro indicadores de Actividad siguientes: 1. Porcentaje de productores beneficiados con el Programa, 2. Porcentaje de presupuesto dispersado a productores durante el año, 3. Porcentaje de productores satisfechos con el apoyo recibido y 4. Porcentaje de mujeres beneficiadas por el Programa.

Sin embargo, y a pesar de que la MIR para el ejercicio fiscal 2020 presentó cambios sustanciales en los objetivos e indicadores de Fin, Propósito, Componente y Actividad, se

considera necesario complementarlos con la definición de objetivos de actividad relacionados con la capacitación a los beneficiarios, la supervisión y verificación, y la actualización del padrón, aspectos que son considerados como actividades primordiales del programa en sus lineamientos de operación, por lo que persiste la observación y la recomendación.

2019-0-08100-07-0274-07-011 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural perfeccione la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario S293 "Producción para el Bienestar" para que sea una herramienta de monitoreo suficiente y adecuada para evaluar el desempeño del programa, y atienda lo siguiente: a) fortalecer la relación causa-efecto entre los niveles de los objetivos, y b) diseñar indicadores suficientes y adecuados que permitan dar seguimiento a los objetivos del programa y evaluar adecuadamente su logro, en los términos de los artículos 110, párrafo cuarto, y 111, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de los numerales 2 y 3 de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados de las medidas emprendidas.

12. Agenda 2030

Para evaluar la contribución de la SADER en el cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030 con la implementación del Programa Producción para el Bienestar, en 2019, se realizó un análisis de los diseños normativo, programático e institucional de la Secretaría, así como, de los indicadores nacionales e institucionales asociados a las metas del ODS 2.

- a) Evaluación de los diseños normativo, programático e institucional de la SADER para el cumplimiento del objetivo Hambre Cero de la Agenda 2030

Con la revisión de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), se constató que la normativa nacional es congruente y pertinente para dar cumplimiento a la meta 2.3 "Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos a pequeña escala, en particular mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas" del ODS 2 "Poner fin al hambre" de la Agenda 2030, dado que, en la LDRS, se establece que el Estado "contribuirá a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país"; además, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se estableció que corresponde a la SADER "contribuir a la seguridad alimentaria garantizando el abasto de productos básicos".

De la planeación a mediano plazo, se observó que, si bien, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se estableció que el Gobierno Federal tiene como objetivo "romper ese círculo vicioso entre la postración del campo y la dependencia alimentaria" por medio de programas como Producción para el Bienestar, el cual se orientó a apoyar a los productores de pequeña

y mediana escala, no contó con objetivos específicos, metas, estrategias ni líneas de acción que se orientaran al logro de este objetivo ni que se alinearan a las metas establecidas en el ODS 2. Además, se constató que, en 2019, la SADER no contó con un programa Sectorial por medio del cual coordinara la consecución de sus objetivos y, por ende, su contribución al cumplimiento del ODS 2 “Hambre Cero”.

Asimismo, se observó que la Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030 contó con la meta prioritaria “De aquí a 2030, lograr el desarrollo del campo a través de la producción sostenible de alimentos”, la cual se corresponde con lo establecido en la agenda internacional.

Del análisis al diseño institucional se identificó que, para dar seguimiento al cumplimiento de los ODS, se creó el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual “coordinará las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la referida Agenda 2030, e informará sobre el seguimiento de sus objetivos, metas e indicadores” y estará presidido por el Titular del Ejecutivo Federal y por los titulares de diversas dependencias, entre ellas, la SADER; quienes tendrán entre sus funciones definir y coordinar los mecanismos necesarios para el cumplimiento de la Agenda.

Asimismo, en los Lineamientos Operativos del Programa Producción para el Bienestar, se identificó que su objetivo general está enfocado en incrementar la producción de granos, café y caña de azúcar, a fin de aumentar el grado de autosuficiencia alimentaria nacional, el cual se alinea con la meta 2.3 de los ODS.

Como hechos posteriores, el 25 de junio de 2020 se publicó, en el DOF, el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024, el cual contiene objetivos, estrategias y acciones puntuales que se alinean con el ODS 2 orientado a combatir el hambre y contribuir a la autosuficiencia alimentaria.

b) Análisis de la congruencia de los indicadores asociados al ODS 2 “Hambre Cero”

A nivel indicadores, se observó que, en la Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030 y en el Programa Producción para el Bienestar, se establecieron indicadores para cumplir con lo establecido en sus objetivos; al respecto, su congruencia con la meta 2.3 de la Agenda 2030, se presenta a continuación:

ANÁLISIS DE CONGRUENCIA DE LOS INDICADORES NACIONALES ASOCIADOS AL ODS 2 HAMBRE CERO

Meta Agenda 2030	Indicadores Nacionales	Indicadores del Programa Producción para el Bienestar	Análisis del grupo auditor
<p>2.3 Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos a pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.</p> <p>Indicadores:</p> <p>2.3.1 Volumen de producción por unidad de trabajo desglosado por tamaño y tipo de explotación (agropecuaria/ganadera y forestal).</p> <p>2.3.2 Media de ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, desglosada por sexo y condición indígena.</p>	<p>Proporción de unidades de producción agrícola con al menos dos prácticas sustentables.</p>	<p>Tasa de variación del grado de autosuficiencia alimentaria.</p> <p>Tasa de variación de la producción de granos en predios de pequeños y medianos productores apoyados.</p>	<p>Del análisis de los indicadores nacionales y los establecidos en el Programa Producción para el Bienestar, se observó que, si bien, a nivel nacional se contó con un indicador, este no es congruente con la meta 2.3; por otro lado, con el análisis de la MIR del programa, se observó que, de los indicadores establecidos para el programa, “Tasa de variación del grado de autosuficiencia alimentaria” y “Tasa de variación de la producción de granos en predios pequeños y medianos productores apoyados”, contribuyen a conocer en que medida se ha incrementado la producción agrícola; sin embargo, no son suficientes, para medir el avance de la meta 2.3 ya que, por medio de ellos, no se puede saber si los ingresos de los productores ha aumentado, ni a qué sector (mujeres, indígenas, etc.) de la población pertenecen los productores beneficiados.</p>

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los objetivos y metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, disponible en: <http://agenda2030.mx/ODSopc.html?ti=T&goal=0&lang=es#/ind>, y en la MIR del Pp U-023 Producción para el Bienestar 2019.

Del análisis a los indicadores nacionales asociados al cumplimiento de la Agenda 2030, así como de los establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa Producción para el Bienestar, se identificó que los indicadores nacionales para medir el avance de la meta ODS 2.3 no fueron adecuados, ya que van dirigidos a calcular la proporción de unidades de producción agrícola y no la producción de los agricultores ; por otro lado, del análisis a la MIR del programa se observó que, se establecieron los indicadores “Tasa de variación del grado de autosuficiencia alimentaria” y “Tasa de variación de la producción de granos en predios de pequeños y medianos productores apoyados” los cuales, si bien, permiten medir el crecimiento de la producción de granos, café y caña de azúcar, no permiten determinar el total de personas a las que se está beneficiando; a qué sector de la población pertenecen, y si el crecimiento de la producción garantiza el incremento en sus ingresos.

Al respecto, se constató que los indicadores establecidos en la MIR no contaron con ningún avance en la meta establecida, ya que la SADER no acreditó disponer de la información correspondiente.

c) Participación de la SADER en el avance del cumplimiento de la Agenda 2030

Para evaluar la contribución de la SADER en el avance del cumplimiento de la Agenda 2030, la ASF remitió 17 preguntas a la entidad fiscalizada, a fin de conocer de qué manera contribuyó al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; no obstante, la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones de la SADER señaló que no es de su competencia dar respuesta a los cuestionamientos planteados ni informó qué Área de la Secretaría es la encargada, lo que denota que la SADER no contó con información relevante y de calidad, ya que no se comprobó de qué manera contribuyó al cumplimiento de la Agenda 2030, así como que no ha establecido suficientes mecanismos de comunicación y coordinación entre sus Unidades Administrativas y el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para diseñar e implementar estrategias específicas que favorezcan el logro del ODS 2 y de la meta 2.3.

2019-0-08100-07-0274-07-012 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural establezca objetivos, metas e indicadores suficientes y alineados con la meta 2.3. "Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas" del ODS 2 de la Agenda 2030, a fin de contar con mecanismos que permitan medir los avances en la materia, y contar con información completa, relevante y de calidad sobre su contribución en el avance del ODS 2, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, fracción XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 5, párrafo primero, fracción III, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; Segundo, fracciones I, III, VII y VIII, y Tercero, fracción X, del Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y del Título Segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Cuarta "Información y Comunicación" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas.

Consecuencias Sociales

En 2019, la SADER otorgó 3,167,662 apoyos a 2,098,910 productores de granos, principalmente maíz, frijol, trigo panificable, arroz, así como productores de café y productores de caña de azúcar, los cuales ascendieron a 10,908,243.1 miles de pesos; sin embargo, debido a las deficiencias en el diagnóstico, diseño y operación del programa, no hubo certeza de que los apoyos sean entregados de manera oportuna, a fin de incrementar la producción y productividad de granos y con ello contribuir al aumento del grado de autosuficiencia alimentaria nacional (de granos) y a la competitividad de esos cultivos.

Aunado a ello, no acreditó en qué medida la capacitación a los productores coadyuvó para generar una mayor eficiencia y racionalidad en el cultivo de sus productos, lo que podría provocar errores en el acceso y utilización de los insumos; en la aplicación de técnicas agrícolas, lo que traería como consecuencia una producción estancada, sin excedentes, de mala calidad y sus costos de producción podrían continuar siendo muy altos y los precios de venta muy bajos.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Liderazgo y dirección, Planificación estratégica y operativa, Controles internos y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y los 10 restantes generaron:

12 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 30 de septiembre de 2020, 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 con el fin de fiscalizar el diseño, la operación y los resultados del Programa Producción para el Bienestar. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, el Gobierno Federal señaló que México importa casi la mitad de los alimentos que consume, así como los insumos, maquinaria, equipo y combustible para la agricultura. Para atender la problemática, se propuso el objetivo de romper el círculo vicioso entre la postración del campo y la dependencia alimentaria, y se establecieron acciones para lograr la autosuficiencia alimentaria y el rescate del campo, entre las que destaca la creación del Programa Producción para el Bienestar que es operado por la SADER.

En la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se mandata que el Gobierno Federal impulsará políticas y programas para promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores; corregir disparidades de desarrollo regional mediante la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago y contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria.

El Programa Producción para el Bienestar inició su operación en 2019 y tiene como objetivo incrementar la producción y productividad de granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, entre otros), de café y de caña de azúcar para contribuir al aumento del grado de autosuficiencia alimentaria nacional y a la competitividad de esos cultivos.

Con el propósito de fiscalizar de manera integral el diseño, la operación y los resultados del programa, en su primer año de ejecución, la ASF evaluó: a) el diseño normativo, programático, presupuestal, institucional y metodológico; b) la operación del programa, en cuanto al avance en cumplimiento de objetivos, respecto de la integración del padrón de beneficiarios, el otorgamiento de subsidios, el ejercicio de recursos, el acompañamiento a los productores, los mecanismos de supervisión y percepción de los beneficiarios, así como la focalización y georreferenciación del programa, y c) los mecanismos de combate a la corrupción, control, evaluación y seguimiento. Los resultados de la auditoría se presentan a continuación:

En 2019, el diagnóstico del Programa de Producción para el Bienestar fue insuficiente para definir con precisión el problema público que pretende atender, debido a que no se identificaron de forma clara las causas y los efectos del problema, y se careció de información cuantitativa en la que se fundamentara dicho diagnóstico, por lo que no se acreditó que la SADER realizó un estudio para determinar que la solución adoptada es la más adecuada, lo que podría provocar que no se atendiera el problema que dio origen al programa.

En materia de diseño, el programa se fundamentó en un marco normativo adecuado el cual reglamenta toda la política agropecuaria, incluyendo al Programa Producción para el Bienestar; no obstante, careció de alineación y articulación, entre los diferentes objetivos que se presentan en los documentos normativos y programáticos, relacionados con la seguridad, soberanía y autosuficiencia alimentaria, el incremento de la productividad, de la producción y de la competitividad, lo que representa un riesgo para la operación y desarrollo eficiente del programa; además, el PND 2019-2024 no contó con objetivos específicos, metas e indicadores que dirijan la acción gubernamental en la materia, cabe señalar que el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2020, por lo que durante 2019, el programa no contó con directrices sólidas que dirigieran la actuación de los operadores.

En 2019, primer año de operación del Programa Producción para el Bienestar, la SADER otorgó 3,167,662 apoyos para predios de granos, principalmente maíz, frijol, trigo panificable, arroz, así como de café y de caña de azúcar, de los que 2,702,972 (85.3%) fueron para pequeños productores; 432,743.0 (13.7%), para medianos productores; 17,947 (0.6%), para grandes productores y 14,000.0 (0.4%) no contaron con una clasificación; sin embargo, se identificaron deficiencias en la operación del programa que incrementaron el riesgo de que no cumpla con sus objetivos, las cuales se presentan a continuación:

Para la implementación del programa, no se emitieron reglas de operación, en su lugar se dispuso de lineamientos, los cuales no cumplieron con los requerimientos necesarios para una correcta operación del programa, principalmente, debido a que existieron incongruencias en la definición de la población objetivo del programa (pequeños, medianos y grandes productores); no se establecieron los plazos para que los productores atendieran los requisitos para ser beneficiarios; no se describieron las atribuciones específicas de las instancias ejecutoras en la operación, control, seguimiento y evaluación de programa; no se determinaron fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a los recursos presupuestarios, y no se

identificaron acciones a implementar con la finalidad de encontrar un medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden cumplir. Como hechos posteriores, en 2020, se emitieron las Reglas de Operación del programa donde se verificó que persisten las mismas deficiencias identificadas en los lineamientos.

En 2019, el padrón de beneficiarios del Programa Producción para el Bienestar de la SADER se integró por 3,683,179 predios correspondientes a exproductores para recibir el apoyo del programa, de los cuales 74.3% (2,738,275 predios) fueron de Ex PROAGRO productivo; 7.1% (260,689 predios), ubicados en localidades indígenas de alta o muy alta marginación; 6.8% (249,820 predios) de productores de café; 6.6% (241,489 predios) de productores de caña de azúcar, y 5.2% (192,906 predios) del Ex Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF). El padrón de beneficiarios contiene el ID y nombre del beneficiario, zona, entidad federativa, municipio, localidad, estratificación, programa, componente, subcomponente, producto, fecha, monto federal, concepto de apoyo, actividad, eslabón de la cadena de valor y ciclo agrícola, en cumplimiento de los Lineamientos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios.

Asimismo, contó con 2,414,264 polígonos con georreferencia, de los cuales 2,293,416 fueron ExPROAGRO; 21,954 de ExPIMAF; 29,026 de café; 70,227 de caña, y 1 de localidades indígenas. Cabe señalar que para 2019 se exentó a los productores indígenas de la georreferenciación; sin embargo, para 2020, todos los productores beneficiados deberían de contar con la georreferenciación.

De los 3,683,179 predios inscritos en el padrón de beneficiarios del programa, 86.0% (3,167,662) recibieron el apoyo en 2019, éstos ascendieron a 10,908,243.1 miles de pesos (mdp) y fueron dispersados a 2,098,910 productores de granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, entre otros), así como productores de café y productores de caña de azúcar. El 77.6% (8,466,615.2 mdp) de los recursos fue para productores de EXPROAGRO con 2,630,817 apoyos a 1,562,686 productores; el 7.4% (808,007.8 mdp) se otorgó por medio de 110,684 apoyos a igual número de productores de caña de azúcar; el 6.9% (743,599.8 mdp) se otorgó mediante 227,376 apoyos a 227,261 productores de localidades indígenas de alta o muy alta marginación; el 6.8% (744,135.0 mdp), por medio de 148,827 apoyos a igual número de productores de café, y el 1.3% (145,885.3 mdp) se entregó mediante 49,958 apoyos a 49,452 productores EXPIMAF.

En el padrón de beneficiarios, no se identificaron los tipos de cultivo en 3,246 apoyos por un monto de 5,709.5 mdp y 14,000 apoyos por 51,770.8 mdp no se contó con la clasificación de pequeño, mediano o grande productor, lo que denota debilidad en los mecanismos para garantizar la calidad, confiabilidad y autenticidad de la información sobre los beneficiarios y los predios apoyados mediante el programa.

En 2019, el programa atendió principalmente a los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Puebla, Jalisco, Zacatecas y Michoacán con 63.7% (6,942,903.9 mdp) del total del subsidio otorgado; mientras que 36.3% (3,965,339.2 mdp), correspondió al subsidio proporcionado a las 24 entidades federativas restantes.

Aun cuando la SADER implementó distintos medios de pago para que los beneficiarios del programa pudieran contar con el apoyo oportunamente, no se aseguró que los apoyos para los productores de PIMAF, indígenas de alta o muy alta marginación, de café y de caña de azúcar fueran recibidos antes de realizar la siembra, ya que para el ciclo agrícola primavera-verano 2019, fueron otorgados a finales del mismo, contrario a lo establecido en los Lineamientos de operación.

En cuanto a la capacitación de los beneficiarios del programa, en 2019, la SADER reportó que la estrategia de acompañamiento técnico se implementó en 1,466 localidades de 263 municipios de 25 entidades federativas del país, contó con 3,996 líderes identificados por núcleo de atención y beneficiando a un total de 138,538 productores de granos, el 6.6% de los 2,098,910 productores beneficiados; no obstante, no acreditó en qué medida benefició a los productores para generar una mayor eficiencia y racionalidad en el cultivo de sus productos.

Respecto de la supervisión operativa, la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) determinó una muestra de 3,202 predios en 25 representaciones estatales, el 0.11% de los 2,895,639 predios apoyados; sin embargo, no acreditó la metodología aplicada para determinar el tamaño de la muestra. La supervisión fue llevada a cabo por el Servicio de Información Agroalimentario y Pesquera (SIAP), en el marco de un convenio suscrito entre dicho organismo y la DGOEP. No obstante, la SADER no acreditó los resultados de la supervisión ni las medidas emprendidas que resultaron para corregir los posibles hallazgos.

En 2019, las Representaciones Estatales de la SADER en los estados de Puebla, Campeche, Coahuila, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Colima, Nayarit, Hidalgo y Morelos realizaron 1,000 visitas de verificación a predios apoyados por el programa, en las que se comprobó que el predio se encontró sembrado, que el cultivo fue lícito y que la superficie incentivada se correspondió con la superficie sembrada.

En cuanto a la percepción de los beneficiarios, en 2019, la SADER tenía considerado aplicar 3,202 encuestas a los beneficiarios apoyados, de las cuales 857 no fueron respondidas debido a que los productores no se localizaron, la inaccesibilidad, la inseguridad y a que los beneficiarios habían fallecido. De los 2,345 encuestados, el 38.8% de los beneficiarios consideró que el programa y la atención que reciben fue buena; el 41.5% reconocieron que la difusión del programa fue buena; el 40.5% y el 28.6% de los beneficiarios valoraron como buena y excelente, respectivamente, la facilidad para realizar sus trámites en el CADER o ventanilla, y el 37.6% y 35.3% respectivamente, calificaron las visitas de supervisión como excelentes y buenas.

Los beneficiarios consideraron que los rubros en los que el programa tiene mayor área de oportunidad, al responder con un mayor porcentaje a los cuestionamientos con regular o malo, fueron en el monto pagado, la fecha en que se recibe el apoyo y la difusión del programa, ya que el 18.0%, 7.8% y 5.2%, respectivamente, consideraron que en dichos rubros el programa fue regular y el 2.2%, 3.2% y 0.8% lo calificaron como malo, debido a que los

responsables del programa no les informan de las visitas de verificación; a que el pago del beneficio ocurre después de la época de siembra, así como, a que el monto otorgado es bajo respecto de los gastos en que se incurre para la misma. Cabe señalar que las encuestas requisitadas representaron el 0.11% del total de los 2,098,910 productores apoyados. Sin embargo, la SADER no acreditó que se esté dando seguimiento a la implementación de acciones para la atención de las recomendaciones realizadas.

Respecto del cumplimiento del objetivo de incrementar la producción y productividad de granos, de café y de caña de azúcar para contribuir al aumento del grado de autosuficiencia alimentaria nacional (de granos como maíz, frijol, trigo panificable, arroz, entre otros) y a la competitividad de esos cultivos, para 2019, la SADER no acreditó contar con indicadores suficientes y adecuados ni con información para medir su cumplimiento. Como hechos posteriores, se verificó que la MIR para el ejercicio fiscal 2020, presentó cambios sustanciales en los objetivos e indicadores de Fin, Propósito, Componente y Actividad; no obstante, persisten deficiencias y la necesidad de complementarlos con la definición de objetivos de actividad relacionados con la capacitación a los beneficiarios, la supervisión y verificación, y la actualización del padrón, aspectos que son considerados como actividades primordiales del programa en sus lineamientos de operación.

Para 2019, la SADER señaló que identificó cuatro riesgos de corrupción que afectaron la operación del Programa Producción para el Bienestar, los cuales se relacionaron con: el incumplimiento normativo por parte de los productores; que los encargados de las ventanillas condicionaran a los beneficiarios del programa la entrega de las órdenes de pago; el actuar indebido por parte del personal de las Representaciones Estatales de la Secretaría de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), y la actuación inadecuada por parte del personal con acceso al sistema en donde se recolectan datos de personas y predios beneficiarios; sin embargo, no acreditó la forma mediante la cual identificó los riesgos ni documentó que estuvieran registrados en el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos ni en la Matriz de Administración de Riesgos; ni documentó los mecanismos implementados para mitigar dichos riesgos. Por lo anterior, los controles establecidos por la SADER para mitigar los riesgos de corrupción no fueron suficientes ni adecuados para estar en posibilidades de tomar decisiones estratégicas, a fin de identificar los riesgos significativos y sistémicos y, en su caso, reforzar o cambiar los mecanismos existentes sobre la forma en que se puedan mitigar.

En opinión de la ASF, en 2019, la SADER, diseñó e implementó el programa de subsidios denominado “Producción para el bienestar”, como parte de la estrategia para el desarrollo del sector agrícola. Se comprobó que contó con un marco jurídico que fundamentó su operación, y con un diseño programático e institucional; asimismo, integró el padrón de beneficiarios, a partir del cual otorgó 3,167,662 apoyos para predios de granos a 2,098,910 productores de maíz, frijol, trigo panificable, arroz, así como productores de café y productores de caña de azúcar, que ascendieron a 10,908,243.1 miles de pesos, para contribuir al aumento del grado de autosuficiencia alimentaria nacional y a la competitividad de los cultivos.

Sin embargo, el programa presentó deficiencias en su diseño e implementación que pusieron en riesgo el cumplimiento de su objetivo y que los recursos se administraran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, y rendición de cuentas en su primer año de operación, principalmente porque en el diagnóstico del programa no se definió, de forma precisa, el problema público que pretende atender y se careció de información cualitativa para fundamentarlo; el diseño no contó con alineación y articulación entre los diferentes objetivos que se presentan en el PND 2019-2024, los lineamientos y la MIR; no se determinó que el programa debía contar con reglas de operación; presentó irregularidades en sus mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación, y sus indicadores no fueron suficientes y adecuados para medir el cumplimiento de su objetivo.

Por lo anterior, se requiere que la SADER corrija las deficiencias detectadas en el diseño y operación del programa, a fin de que se cumpla el objetivo del programa para el cual fue creado, y que contribuya al desarrollo de un sector rural sustentable y a la política agroalimentaria de autosuficiencia alimentaria y rescate al campo.

Con la finalidad de fortalecer la autosuficiencia alimentaria nacional y la competitividad de los cultivos de granos como maíz, frijol, trigo panificable, arroz, la ASF emitió recomendaciones cuya atención permitirá a la SADER fortalecer el diseño e implementación del programa mediante la elaboración de un diagnóstico integral y robusto del problema que se pretende atender; perfeccionar las Reglas de Operación del programa, a fin de contar con objetivos, metas, prioridades, tiempos de ejecución, asignación de responsables y coordinación de acciones, así como para disponer de los mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan medir el incremento en la producción y productividad de granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, entre otros), café y caña de azúcar para contribuir al aumento del grado de autosuficiencia alimentaria nacional y a la competitividad de esos cultivos, a fin de garantizar el ejercicio de los recursos públicos con eficacia, eficiencia, economía y transparencia en la operación del programa.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Edgar López Trejo

Ronald Pieter Poucel Van Der Mersch

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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el diagnóstico del Programa Producción para el Bienestar en 2019, a fin de determinar que se identificó de forma precisa la problemática que se pretende atender; sus causas y efectos, así como la población que presenta dicho problema.
2. Analizar el diseño normativo, programático, presupuestal e institucional del Programa Producción para el Bienestar, en 2019, a fin de determinar si es congruente y adecuado para la atención del problema público.
3. Evaluar el diseño metodológico del Programa Producción para el Bienestar, a fin de determinar si cumplió con la normativa y si garantiza el cumplimiento de los objetivos del programa, en 2019.
4. Verificar el proceso de integración del padrón del Programa Producción para el Bienestar, así como los predios que contaron con georreferenciación en 2019, conforme a la normativa.
5. Verificar el avance en el cumplimiento de los objetivos del Programa Producción para el Bienestar en 2019, mediante los apoyos económicos otorgados.
6. Evaluar el esquema de capacitación y acompañamiento técnico-organizativo que estableció la SADER en 2019, a fin de elevar la producción agrícola de los beneficiarios.
7. Comprobar que el gasto del Programa U023 Producción para el Bienestar se realizó conforme al recurso programado y a la normativa aplicable, en 2019.
8. Verificar que las visitas de verificación programadas y realizadas en 2019 por la SADER, a los productores beneficiados, funcionaron como mecanismo de control y seguimiento del programa, a fin de constatar que los recursos se destinaron a los objetivos y la población prevista.
9. Evaluar los mecanismos implementados por la SADER en 2019, para permitir la comunicación, investigación y la sanción de los posibles actos de corrupción derivados de la operación del Programa Producción para el Bienestar.

10. Verificar que, en 2019, la SADER contó con un sistema de control interno que contribuyera a garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Producción para el Bienestar.
11. Verificar el Sistema de Evaluación del Desempeño del Programa Producción para el Bienestar, mediante el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados 2019, del programa presupuestario U023.
12. Verificar el Sistema de Evaluación del Desempeño del Programa Producción para el Bienestar, mediante el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados 2019, del programa presupuestario U023.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Tecnologías de Información y Comunicaciones; de Operación y Explotación de Padrones; de Programación, Presupuesto y Finanzas, y de Administración de Riesgos, adscritas a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 28, Par. décimo tercero, Art. 133, Art. 134, Par. primero y segundo.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 18, Art. 35, Frac. XXIII.
3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 24, Frac. I, Art. 45, Par. primero, Art. 52, Par. primero, Art. 75, Frac. I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X, Art. 77, Par. primero, Art. 110, Par. cuarto, Art. 111, Par. segundo.
4. Ley de Planeación: Art. 3, Par. segundo, Art. 21 Ter, Frac. III, IV y V, Art. 30.
5. Ley General de Responsabilidades Administrativas: Art. 7, Frac. VI.
6. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 25, Frac. I y II.
7. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Art. vigésimo primero, Par. primero y segundo; Acuerdo por el que se Emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Título primero, capítulo II, numeral 3 "Responsables de su aplicación", párrafo primero; título segundo, capítulo I, numeral 8 "Categorías del objetivo del control interno", párrafo primero; de las normas primera "ambiente de control", segunda

"administración de riesgos" y cuarta "información y comunicación", del título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas generales, principios y elementos del control interno", numeral diez, Frac. V, Inc. g y del título segundo, capítulo III, sección I, numeral 11 "De la evaluación del SCII", párrafo sexto; Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Apartado I Política y Gobierno, Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad; Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numerales 2 y 3; Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Art. 5, Par. primero, Frac. III; Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Art. Segundo, Frac. I, III, VII y VIII, Art. Tercero, Frac. X.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.