

Seguridad Alimentaria Mexicana

Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos

Auditoría de Desempeño: 2020-1-08JBP-07-0328-2021

328-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 2020 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el desempeño de la operación y los resultados del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.

Alcance

La auditoría comprendió la revisión del diseño del programa, los mecanismos de operación, el ejercicio de los recursos y los mecanismos de evaluación, del ejercicio de 2020. En materia de diseño se revisó la gobernanza de SEGALMEX, el diagnóstico y el diseño del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PGPAB). En cuanto a los mecanismos de operación se analizó la planeación de la adquisición de los productos alimentarios básicos; la aprobación de los manuales de políticas y procedimientos para la operación del programa; el acopio, los inventarios, las mermas y la comercialización de maíz, frijol y leche; la integración del padrón de beneficiarios; el otorgamiento de subsidios, y la georreferenciación de la infraestructura de acopio. Respecto del ejercicio de los recursos, se analizó la economía en la aplicación de los recursos en el programa PGPAB y el desempeño financiero de SEGALMEX. En materia de mecanismos de evaluación, se analizaron los indicadores establecidos para medir el cumplimiento de los objetivos del programa PGPAB; la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), y la contribución al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

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 del grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación sobre el desempeño de SEGALMEX.

Antecedentes

El programa precios de garantía es parte de una política pública en la cual el Estado promueve la regulación de los precios; se fijan precios de garantía a determinados productos alimentarios básicos para garantizar al pequeño y mediano productor un precio más alto que el precio de mercado; en teoría, el productor aumenta la oferta del producto, obtiene mayores ingresos y el Gobierno protege al productor contra la baja de los precios rurales.^{1/}

La política pública de subsidios agrícolas en México por medio de precios de garantía tiene tres etapas: su implementación en la década de 1950; el fortalecimiento en 1980, con la creación de Sistema Alimentario Mexicano (SAM), y el resurgimiento en 2019, con la creación de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX). Sus principales características se presentan a continuación:

^{1/} Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, **Los Precios de Garantía 1934-1999 y el Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019: semejanzas y diferencias**. Disponible en: <http://www.cedrssa.gob.mx/post/los-precios-de-garantia-a-productos-alimentarios-basicos-1934-1999-y-el-programa-de-precios-de-garantia-a-productos-alimentarios-basicos-2019- semejanzas-y-diferencias-n.htm>.

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SUBSIDIOS AGRÍCOLAS EN MÉXICO

| | | |
|--|-----------------------|---|
| 1950 | Objetivo | Reducir la incertidumbre relacionada con los ingresos de los productores, y mejorar los términos de intercambio del flujo de alimentos que pasaban del campo a la ciudad. |
| | ¿En qué consistió? | En 1953, se establecieron los primeros precios de garantía al frijol, el maíz y el trigo. A partir de 1960 se incorporaron el arroz, los granos forrajeros (el sorgo y la soya), la semilla de algodón y el ajonjolí. Para 1970 se introdujeron productos como el girasol y la cebada, y el listado incluía 12 diferentes productos. |
| | Organismo responsable | Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que se transformó en organismo público descentralizado del Gobierno Federal, y su objetivo prioritario fue la autosuficiencia alimentaria mediante la regulación de los precios de mercado. |
| 1980 | Objetivo | La creación del Sistema Alimentario Mexicano tenía dos propósitos: 1) el Estado se comprometía a suministrar los recursos financieros y materiales necesarios para incrementar la producción de alimentos básicos, a fin de recuperar la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol, y 2) se estableció como compromiso mejorar la distribución de alimentos a fin de que un tercio de la población que estaba desnutrida tuviera la dieta adecuada. |
| Fortalecimiento del programa con la creación de Sistema Alimentario Mexicano (SAM) | ¿En qué consistió? | El incentivo más importante fue el incremento de los precios de garantía: “Los precios para maíz y frijol se incrementaron en 20 y 36 por ciento (...)”. ^{2/} |
| | Organismo responsable | El SAM estaba integrado de diferentes programas y diversos ejecutores: FERTIMEX era el responsable de importar fertilizantes y plaguicidas; la Productora Nacional de Semillas (PRONASE), producía semillas mejoradas y las hacía llegar a los campesinos; CONASUPO compraba y comercializaba los granos y la leche de los ejidatarios; además, era la responsable de comprar a precios de garantía; entre otras dependencias. ^{3/} |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en Patiño, M. (2019), **Los precios de garantía: avances y retos en la implementación**; Santoyo, S. (1977), **La política de precios de garantía. Antecedentes, situación actual y perspectivas**; CEDRSSA (2019), **Los precios de garantía en México** y Spalding, R. (1985), **El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia**.

En estas dos etapas, el papel de CONASUPO fue relevante, ya que fue la responsable de la compra y regulación de precios de productos de la canasta básica, principalmente del maíz. Sus dos objetivos principales fueron: a) reducir las actividades especulativas de productos agrícolas básicos y con ello proteger los ingresos de los campesinos y los consumidores urbanos de bajos ingresos, y b) regular el mercado para evitar los cambios drásticos de precios debido a la escasez en la producción nacional. Para lograr sus objetivos, CONASUPO compraba a precio de garantía en el mercado primario y aplicaba el subsidio en el mercado secundario; para ello, desarrolló tres actividades principales: la comercialización de productos agrícolas básicos, el procesamiento de alimentos de subsistencia y su distribución

^{2/} Spalding, R., **El Sistema Alimentario Mexicano: Ascenso y decadencia**, México, 1985, recuperado el 3 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/36972/33530>.

^{3/} **Ibid.**

a menudeo o mayoreo. La distribución de los productos agrícolas se realizaba por las agencias de CONASUPO, a un precio más bajo que el prevaleciente en el mercado.^{4/}

Los resultados de las compras de CONASUPO en el mercado agrícola respecto de la producción nacional fueron los siguientes:

PARTICIPACIÓN DE LAS COMPRAS DE PRODUCTOS A PRECIOS DE GARANTÍA
RESPECTO DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL, 1965-1982
(Porcentaje)

| Año | Participación respecto de la producción nacional | | | | Participación respecto del abastecimiento total | | | |
|------|--|-------|--------|-------|---|-------|--------|-------|
| | Maíz | Trigo | Frijol | Arroz | Maíz | Trigo | Frijol | Arroz |
| 1965 | 20.8 | 67.9 | 10.5 | 4.0 | 20.8 | 62.1 | 8.7 | 3.8 |
| 1982 | 26.8 | 54.4 | 50.0 | 29.7 | 28.2 | 60.0 | 55.4 | 31.3 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en la Investigación Económica (1985). "Descripción del Funcionamiento del Sistema CONASUPO", recuperado el 14 de julio de 2021, disponible en:

https://www.istor.org/stable/42778222?seq=1#metadata_info_tab_contents.

Para 1982, CONASUPO compraba a precios de garantía el 26.8% de maíz de la producción nacional; el 54.4% del trigo; el 50.0% del frijol, y el 29.7% del arroz producido en el país. No obstante, la política pública agraria implementada en 1980 presentó problemáticas relacionadas con su diseño, objetivos, operación y corrupción, como se muestra a continuación:

^{4/} Lustig, Nora, y Antonio Martín Del Campo, "Descripción del funcionamiento del sistema CONASUPO", Investigación Económica, vol. 44, no. 173, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1985, pp. 215-43, recuperado el 14 de julio de 2021, disponible en: <http://www.istor.org/stable/42778222>.

CAUSAS DE LA CANCELACIÓN DEL PROGRAMA SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO

| | |
|--------------------------|---|
| En materia de diseño | -No se consideró: a) que los campesinos más pobres no tendrían acceso fácil a las semillas mejoradas y a los fertilizantes por problemas de transporte y comunicación; b) que los campesinos no podrían vender los productos a precio de garantía porque no podían esperar a venderlos a buen precio, ya fuera porque no tenían capacidad de almacenamiento o porque necesitaban el ingreso para sobrevivir, y c) que el incremento del ingreso sería probablemente insuficiente para mejorar las condiciones de vida de los productores. |
| En materia de objetivos | -No se alcanzó la autosuficiencia alimentaria y las importaciones de alimentos básicos alcanzaron los 11 millones de toneladas en 1983. -En lugar de estimular incrementos del precio ofreciendo una tasa superior a la del mercado privado, la CONASUPO ofreció precios menores, lo que limitó las ganancias del productor. |
| En materia de operación | -Los precios de garantía sólo beneficiaron a los productores con excedentes que vendían maíz, no a los campesinos más pobres. -Los excesivos trámites y regulaciones para la compra de maíz por parte de CONASUPO ocasionaron que muchos productores no vendieran su producto. -Las fechas de compra se limitaron a ciertos meses del año, de forma que el resto se quedó abierto a la operación de comerciantes. |
| En materia de corrupción | -No existieron mecanismos de control para frenar el intermediarismo, que ofrecen precios por debajo de los precios de garantía. -No controlaron que los productores vendieran a precio de garantía los productos, y los compraran a CONASUPO con un precio subsidiado. |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en Nora Lustig, **Sistema Alimentario Mexicano: antecedentes, características, estrategias y efectos**; Rose Spalding, **El Sistema Alimentario Mexicano: Ascenso y decadencia**; Guadalupe Maximiliano, et al, **La comercialización de maíz después de CONASUPO en dos comunidades del norte del Estado de México**; Luis Pazos, **Precios de garantía y corrupción**.

En la década de 1990 ante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) desaparecieron los precios de garantía y comenzó su transición hacia un sistema de precios de referencia, por lo que comenzaron a implementarse esquemas de apoyo a la comercialización que sustituyeron a los precios de garantía. En 1991, se creó el órgano desconcentrado ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria) con el objetivo de apoyar la comercialización de los productos agrícolas, pero con la restricción de no comprarlos.^{5/} En 1993, se implementó el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), con la finalidad de impulsar la producción agrícola,^{6/} y con el objeto de transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales del país y en sustitución del sistema de precios de garantía de granos y oleaginosas.^{7/} En 1995 se redujeron las intervenciones de CONASUPO y se concentró en regular y promover el comercio de maíz, frijol y leche en polvo. El 24 de mayo de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la extinción de CONASUPO, en virtud de haber sido sustituida

5/ Padilla Velázquez, et al., **Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA): 25 años al servicio del campo mexicano**, México, 2017. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5278/10.pdf>

6/ Sigfrido Corte & Mario Carrillo, **Impactos del programa PROCAMPO en la producción de maíz y frijol en México, 2000-2010**, México, 2018. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/330653284_Impactos_del_Programa_Procampo_en_la_produccion_de_maiz_y_frijol_en_Mexico_2000-2010

7/ Disponible en: http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=687247

por ASERCA en las tareas de apoyo a la comercialización agropecuaria y en la eliminación de subsidios generalizados.^{8/}

En este contexto, en 2019, se implementó el programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 (DOF 10/07/2019), se indica que las políticas oficiales han favorecido la implantación de las agroindustrias y de los megaproyectos y han condenado al abandono a comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios, lo cual ha resultado desastroso porque México importa casi la mitad de los insumos. Por lo que, para desarrollar autosuficiencia y seguridad alimentaria de productores y jornaleros del sector agrícola se promoverá e incrementará la productividad y el bienestar de las comunidades rurales.^{9/}

Para operar dicho programa, en el PND 2019-2024 se propuso la creación del organismo descentralizado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) denominado Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), y el 18 de enero de 2019 se publicó el decreto de creación de dicho organismo en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de: “favorecer la productividad agroalimentaria y su distribución en beneficio de la población más rezagada del país”.^{10/}

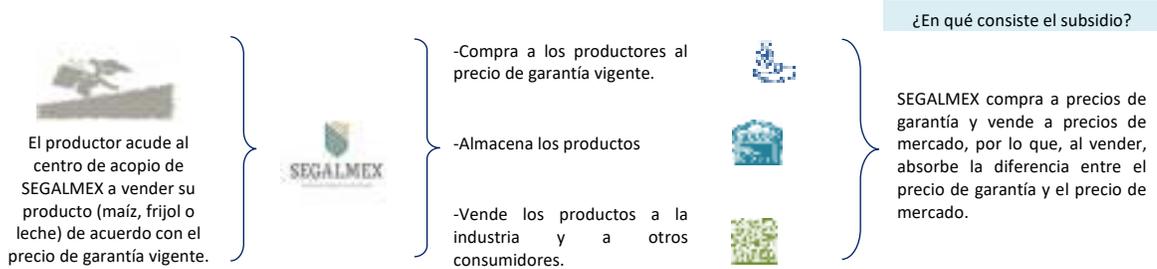
El esquema de operación del programa PGPAB es el siguiente: en el caso del maíz de pequeños productores, el frijol y la leche, el productor vende sus productos a SEGALMEX, quien los almacena y los vende a precios de mercado, absorbiendo la diferencia entre el monto pagado a precios de garantía y los precios a los que comercializa SEGALMEX dichos productos.

8/ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4948769&fecha=24/05/1999

9/ Decreto por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana, Considerando.

10/ Decreto por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana, artículo 1.

ESQUEMA DE OPERACIÓN DE LOS PRECIOS DE GARANTÍA FRIJOL, LECHE Y MAÍZ DE PEQUEÑOS PRODUCTORES



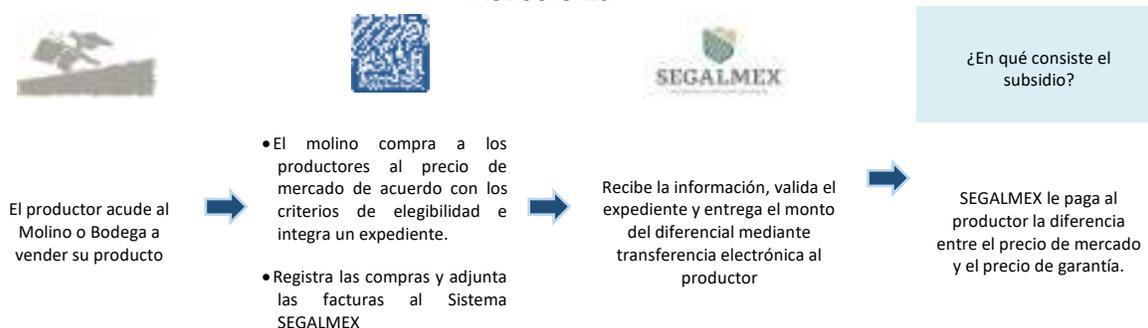
| PRODUCTO | VOLUMEN MÁXIMO POR PRODUCTOR | PRECIO DE GARANTÍA |
|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Maíz (pequeños productores) | 20 toneladas | 5,610.0 pesos por tonelada |
| Frijol | 15 toneladas | 14,500.0 pesos por tonelada |
| Leche | 25 litros por vaca | 8.20 pesos por litro |

FUENTE:Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en SADER (2020), Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, Sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2020.

En el caso de los productores de maíz, el programa PGPAB prevé otorgarles un apoyo económico para el traslado de su grano de la unidad de producción al centro de acopio. Dicho apoyo consiste en un monto de 150.0 pesos por tonelada, con la restricción de no exceder el costo del traslado de 20 toneladas por ciclo. El monto se cubre cuando se realice el pago del grano al productor.

En el caso del arroz, el trigo panificable y el mediano productor de maíz, el productor vende su producto a un molino o bodega de la industria privada y recibe una factura; posteriormente los molinos o bodegas registran las compras en el Sistema SEGALMEX y adjuntan las facturas; SEGALMEX recibe la información e inicia el proceso de apoyo al productor. En el caso de estos productos, el apoyo otorgado es un incentivo, resultado de la diferencia del precio de garantía y el precio de mercado.

ESQUEMA DE OPERACIÓN DE LOS PRECIOS DE GARANTÍA A TRIGO PANIFICABLE, ARROZ Y MAÍZ DE MEDIANOS PRODUCTORES.



| PRODUCTO | VOLUMEN MÁXIMO POR PRODUCTOR | PRECIO DE GARANTÍA POR TONELADA |
|-----------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| Maíz (medianos productores) | 600 toneladas | 4,150.0 pesos |
| Arroz | 120 toneladas | 6,120.0 pesos |
| Trigo Panificable | 100 toneladas | 5,790 pesos |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en SADER (2020), Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, Sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2020.

Con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2019, el grupo auditor de la ASF realizó una auditoría de desempeño para fiscalizar el diseño, la operación y los resultados del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, en su primer año de operación. En este contexto, la auditoría de desempeño 328-DE “Precios de garantía a productos alimentarios básicos”, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2020, forma parte de la planeación estratégica de mediano plazo de la ASF y es una auditoría continua^{11/} que tiene como finalidad evaluar las medidas implementadas por SEGALMEX para fortalecer el diseño y la operación del programa, así como para revisar su consolidación

El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró a la epidemia provocada por el virus SARS-CoV2 (la COVID-19) como emergencia de salud pública mundial, por lo que instó a los gobiernos a que llevaran a cabo medidas enfocadas a mitigar el contagio de la enfermedad, permitiendo que los sistemas nacionales de salud de los

^{11/} Es una auditoría con un enfoque de auditoría continua, a partir de los hallazgos detectados en la revisión de la Cuenta Pública 2019. La “auditoría continua” consiste en la revisión de los procesos, las transacciones, los controles y los sistemas de información de las entidades fiscalizadas, de forma frecuente o recurrente, durante determinado periodo. Cfr. KPMG. **Auditoría Continua y Supervisión Continua**. Presente y Futuro. 2012. Recuperado el 12 de enero de 2022, disponible en <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2013/03/INFORME-ACSC-ES.pdf>.

distintos países establecieron diversas acciones sanitarias para poder enfrentar la emergencia.^{12/} En este contexto, SEGALMEX continuó con la operación del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos;^{13/} no obstante, esta circunstancia pudo haber tenido un impacto mayor en algunas de las operaciones del organismo, debido a la gestión de la seguridad y salud de los trabajadores en los centros de acopio y concentradores.

Resultados

1. Gobernanza^{14/}

- **Organización y prácticas de gobierno corporativo^{15/}**

En 2020, SEGALMEX adoptó prácticas de gobierno corporativo para conducir y gestionar las actividades y procedimientos operativos y administrativos, a fin de favorecer la operación del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PGPAB), ya que: a) instaló su Consejo de Administración, el cual sesionó de forma ordinaria y extraordinaria; b) publicó las Reglas de operación del programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2020 (DOF 24/02/2020); c) diseñó el Plan de Negocios 2020-2024, el cual fue aprobado por el Consejo de Administración el 10 de diciembre de 2020, y en el cual estableció seis estrategias generales para la gestión, conducción y operación del programa PGPAB; d) el Director General informó trimestralmente al Consejo de Administración del desempeño de SEGALMEX y la operación general del programa PGPAB; e) el Consejo de Administración reguló sus funciones y responsabilidades con los artículos 6, 7, 8 y 9 del Decreto de Creación de Seguridad Alimentaria Mexicana; f) los Estados Financieros del organismo fueron publicados en la Cuenta Pública 2020; g) el 28 de septiembre de 2020 se publicó en el DOF el Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana; al respecto, SEGALMEX proporcionó el Acta de la sesión ordinaria 07, del 10 de septiembre de 2020, en

^{12/} Organización Mundial de la Salud. (2020). Declaración sobre la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote del nuevo coronavirus (2019-nCoV). Recuperado de:

[https://www.who.int/es/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

^{13/} El 23 de abril de 2020, se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican”, mediante el cual se ordenó posponer las acciones y el gasto público, con excepción de 38 programas prioritarios, entre los cuales se encontró el programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.

^{14/} El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación solicitó a SEGALMEX mediante el oficio de planeación OAED/DGADDE/022/2021 del 5 de febrero de 2021 y la orden de auditoría OAED/DGADDE/173/2021 del 15 de abril de 2021, la información relacionada con la gobernanza del organismo y la documentación soporte respectiva.

^{15/} Para el análisis de la estructura y organización corporativa, se tomaron como referencia las Directrices de Gobierno Corporativo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la metodología del Banco Mundial, las cuales se orientan a garantizar que las empresas públicas operen con eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. World Bank Group, **Corporate Governance of State-Owned Enterprises**, Estados Unidos, 2014.

la cual el Consejo de Administración aprobó que el Director General presentara el Programa Institucional al Titular de la SADER para su revisión y aprobación; asimismo, entregó el oficio núm. 100-0568-2020 del 14 de septiembre de 2020, por medio del cual el Titular de la SADER informa al Director General de SEGALMEX que aprobó el Programa Institucional y su respectiva publicación en el DOF,^{16/} y h) el Consejo de Administración, en el Acta de la sesión 05 del 12 de marzo de 2020, aprobó el Programa Financiero Anual (Presupuesto anual).^{17/}

No obstante, se identificaron las áreas de mejora siguientes:

- En 2020, SEGALMEX explicó que operó con una estructura organizacional, la cual estuvo pendiente de aprobación por parte de la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.^{18/}
- Los manuales, políticas y procedimientos para regular las funciones de los responsables y los procesos sustantivos del programa PGPAB no fueron aprobados. La observación y recomendación al desempeño de este aspecto se encuentra en el resultado 4 “Manuales de Políticas y Procedimientos del programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos” de este informe de auditoría.
- Si bien SEGALMEX publicó los Estados Financieros de 2020 en la Cuenta Pública, el auditor independiente Salles Sainz Grant Thornton, por segundo año consecutivo, se abstuvo de emitir su opinión: “No expresamos una opinión sobre los estados financieros de Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex). Debido a la significatividad de las cuestiones descritas en la sección Fundamentos de la denegación (abstención) de opinión de nuestro informe, no hemos podido obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y adecuada para expresar una opinión de auditoría sobre estos estados financieros.”^{19/}

La observación y recomendación al desempeño de este aspecto se encuentra en el resultado 11 “Desempeño Financiero de SEGALMEX” de este informe de auditoría.

- SEGALMEX no acreditó los mecanismos implementados para garantizar que los integrantes del Consejo de Administración no presentaran conflicto de interés. Asimismo, no acreditó la implementación del Comité de Ética y de Prevención de

^{16/} Información proporcionada por la Dirección de Planeación, Evaluación y Proyectos con el oficio núm. SEGALMEX/DPEP/429/2021 del 06 de diciembre de 2021.

^{17/} Información proporcionada por la Unidad de Administración y Finanzas y la Gerencia de Control Presupuestal con el oficio núm. SEGALMEX-UAF-GCP-B.120-2021 del 6 de diciembre de 2021.

^{18/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-448-2021 del 29 de septiembre de 2021, y por la Dirección de Coordinación y Seguimiento de Órganos de Gobierno con el oficio particular núm. DCSOG-035-2021 del 27 de septiembre de 2021.

^{19/} Salles Sainz Grant Thornton. **Estados Financieros e Informe de auditores independientes. Seguridad Alimentaria Mexicana (Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal)**. México, 2021.

Conflictos de Interés, ni el Código de Conducta que guiaría el actuar de los servidores públicos en la operación del programa PGPAB.

Al respecto, en respuesta a la auditoría de desempeño 284-DE “Precios de garantía a productos alimentarios básicos” de la revisión de la Cuenta Pública 2019, el Consejo de Administración aprobó, en la Sesión Ordinaria 08 del 10 de diciembre de 2020, la inclusión, en el Estatuto Orgánico de SEGALMEX, de la obligación de los integrantes del Consejo de Administración de no presentar conflicto de interés en el desempeño de sus funciones (Acuerdo 65/XII/2020).^{20/} Al respecto, el Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, publicado en el DOF el 11 de marzo de 2021 incluyó en el artículo octavo, párrafo primero, lo siguiente: “En el desempeño de sus cargos, los consejeros no deberán tener conflicto de interés”.

Asimismo, con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, y como hechos posteriores, la Gerencia de Planeación Social, con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022, remitió lo siguiente:

- La aprobación de la estructura orgánica de SEGALMEX en 2021, para lo cual proporcionó lo siguiente:
 - El oficio núm. SRCI/UPRH/0652/2021- SRCI/UPRH/DGOR/1119/2021 del 30 de julio de 2021 mediante el cual el Titular de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal y el Director General de Organización y Remuneraciones de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública aprueban y registran los movimientos en la estructura orgánica de Seguridad Alimentaria Mexicana, con vigencia 16 de mayo de 2021.
 - El oficio núm. SEGALMEX-UAF-GRH-2857-2021 del 18 de agosto de 2021 mediante el cual la Gerencia de Recursos Humanos de SEGALMEX hace del conocimiento a las direcciones de: Planeación, Evaluación y Proyectos, de Coordinación y Seguimiento de Órganos de Gobierno; de Precios de Garantía y Estímulos, de Operaciones de Liconsa; Comercial, de Operaciones de Diconsa, de Asuntos Jurídicos y a la Unidad de Administración y Finanzas, que con el oficio SRCI/UPRH/0652/2021-SRCI/UPRH/DGOR/1119/2021 del 30 de julio de 2021, la Secretaría de la Función Pública autorizó y registró los movimientos en la estructura orgánica de Seguridad Alimentaria Mexicana.
 - El Acta de la Sesión ordinaria 11, del 23 de septiembre de 2021, suscrita por el Consejero Presidente Suplente, el Secretario del Órgano de Gobierno, el Comisario Público como Órgano de Vigilancia del Consejo de Administración de

^{20/} Información proporcionada por la Dirección de Coordinación y Seguimiento de Órganos de Gobierno con el oficio DC SOG-002-2021 del 15 de febrero de 2021.

SEGALMEX y el Director General de SEGALMEX, mediante la cual, el Consejo de Administración de SEGALMEX, en el numeral 8.4, aprobó y registró la estructura orgánica de Seguridad Alimentaria Mexicana, con vigencia a partir del 16 de mayo de 2021.

- El Acta de la Sesión ordinaria 12 del Consejo de Administración de SEGALMEX, del 9 de diciembre de 2021, suscrita por el Consejero Presidente Suplente, el Secretario del Órgano de Gobierno, el Comisario Público como Órgano de Vigilancia del Consejo de Administración de SEGALMEX y el Director General de SEGALMEX, mediante la cual, el Consejo de Administración de SEGALMEX, en el numeral 8.2, aprobó el Manual de Organización de Seguridad Alimentaria con el que se dan a conocer las responsabilidades de cada una de las direcciones, gerencias y subgerencias de SEGALMEX, que realizan funciones en DICONSA S.A de C.V. y LICONSA S.A. de C.V., así como de la Unidad de Administración y Finanzas y las Direcciones Comercial; de Planeación, Evaluación y Proyectos; de Asuntos Jurídicos, y de Coordinación y Seguimiento de Órganos de Gobierno y las Direcciones de operaciones en Diconsa y Liconsa.

Lo anterior, en términos de la normativa aplicable.^{21/}

- La instalación del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, así como la aprobación del Código de Conducta. Para lo cual remitió el Acta de la Primera Sesión Extraordinaria de 2021, del 17 de septiembre de 2021, suscrita por los integrantes del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses, por medio de la cual se aprueba el Código de Conducta de SEGALMEX,^{22/} en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{23/}

Si bien en 2021, SEGALMEX implementó medidas para atender las debilidades en su estructura corporativa, en 2020 esas debilidades ocasionaron la materialización de riesgos en la operación del programa PGPAB, como se observa en los resultados del presente informe.

- **Comités del Consejo de Administración**

En 2020, SEGALMEX instaló los comités siguientes: el Comité de Transparencia y el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, para lo cual la Dirección de Coordinación y

^{21/} El artículo 58, fracción VIII, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, así como en el artículo décimo, fracciones II y XII, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

^{22/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-448-2021 del 29 de septiembre de 2021, y por la Unidad de Administración y Finanzas y la Gerencia de Recursos Humanos con el oficio particular núm. SEGALMEX-UAF-GRH-3391-2021 del 27 de septiembre de 2021.

^{23/} El numeral 6 Principios, Criterios y Funciones, inciso c, de los Lineamientos generales para propiciar la integridad y el comportamiento ético en la Administración Pública Federal.

Seguimiento de Órganos de Gobierno proporcionó con el oficio núm. DCSOG-002-2021 del 15 de febrero de 2021: el Acta de la Primera Sesión Extraordinaria de 2020 suscrita por los integrantes del Comité de Transparencia de Seguridad Alimentaria Mexicana del 14 de febrero de 2020; y la Unidad de Administración y Finanzas, por medio de la Gerencia de Recursos Materiales y Servicios Generales proporcionó con el oficio núm. SEGALMEX-UAF-GRMSG-0122-2021 del 18 de febrero de 2021 las actas de la primera y segunda sesión ordinaria, y de la primera, segunda y tercera sesión extraordinaria de 2020, del 30 de enero, 9 de marzo, 24 de marzo, del 31 de marzo y del 29 de abril de 2020, respectivamente, suscritas por los integrantes del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Asimismo, con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la Gerencia de Planeación Social, con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022, informó sobre la instalación de los comités siguientes:

- Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI). Al respecto, proporcionó el acta de la sesión ordinaria 04 del 10 de diciembre de 2019, suscrita por el Presidente y el Secretario Técnico del Órgano de Gobierno y la Comisaria Pública propietaria, como Órgano de Vigilancia del Consejo de Administración de SEGALMEX, mediante la cual, en el numeral 6.2, el Consejo de Administración de SEGALMEX aprobó la creación del Comité de Control y Desempeño Institucional.
- Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI). SEGALMEX proporcionó el acta de la primera sesión extraordinaria del 17 de septiembre de 2021 del CEPCI suscrita por sus integrantes.^{24/}
- Comité de Mejora Regulatoria Interna (COMERI). Al respecto, proporcionó el acta de la sesión de Instalación del Comité de Mejora Regulatoria Interna del 12 de noviembre de 2020, en la cual se presentaron y aprobaron los lineamientos de operación del Comité, así como de la aprobación del programa de trabajo preliminar para el 2021, suscrita por sus integrantes.

Lo anterior, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{25/}

- **Combate a la corrupción y rendición de cuentas**

La Unidad de Administración y Finanzas de SEGALMEX informó con el oficio núm. SEGALMEX-UAF-SCSA-001-2021 del 16 de febrero de 2021 que la SADER firmó las Bases de Colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República (CEDN-OPR), en las cuales se establecieron para SEGALMEX compromisos e

^{24/} Información proporcionada por la Unidad de Administración y Finanzas y la Gerencia de Recursos Humanos con el oficio núm. SEGALMEX-UAF-GRH-3391-2021 del 27 de septiembre de 2021.

^{25/} El artículo 56, párrafo primero, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

indicadores de seguimiento trimestral en materia de combate a la corrupción y mejora de la gestión pública, para cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Combate a la Corrupción y la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (DOF 30/08/2019).

Durante 2020, SEGALMEX reportó en los informes de “Avance en el cumplimiento de los compromisos e indicadores del desempeño de las medidas establecidas en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública”, que trabaja en la implementación de mecanismos de supervisión de los procesos y tiempos que deben realizarse para la autorización de los diversos trámites; para dar continuidad al seguimiento y atención de las observaciones generadas por los órganos de fiscalización; en la promoción del uso de la Plataforma de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción de la Secretaría de la Función Pública, y en capacitación virtual de su personal mediante los cursos que promueve el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Datos Personales; sin embargo, no acreditó la evidencia documental para corroborar las acciones señaladas.^{26/}

Asimismo, careció de acciones para promover y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana para la vigilancia de los recursos públicos federales, que contribuyan a la prevención de la corrupción e impulsar la implementación y el seguimiento de los compromisos derivados de Planes de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto que contribuyan al bienestar del pueblo de México.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares la Gerencia de Planeación Social de SEGALMEX, con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022, proporcionó lo siguiente:

- Los Informes sobre la Situación Económica, del primero, segundo y tercer trimestre de 2021, que integran la información correspondiente a los reportes de avance en el cumplimiento de 30 compromisos e indicadores de seguimiento trimestral en materia de combate a la corrupción y mejora de la gestión pública, para cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Combate a la Corrupción y la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. Sin embargo, SEGALMEX continuó sin acreditar la evidencia documental que permita corroborar las acciones reportadas en los Informes trimestrales sobre la Situación Económica, por lo que la observación persiste.
- La Unidad de Administración y Finanzas proporcionó con el oficio núm. SEGALMEX-UAF-GRH-3720-2021 del 14 de diciembre de 2021: a) el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) 2020, en el que se establecieron cuatro riesgos de corrupción en la operación del programa y b) los Reportes de Avances Trimestrales del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) correspondientes al

^{26/} Información proporcionada por la Unidad de Administración y Finanzas con el oficio SEGALMEX-UAF-SCSA-001-2021 del 16 de febrero de 2021.

segundo, tercer y cuarto trimestres del ejercicio de 2020. Los riesgos de corrupción establecidos en 2020, se indican a continuación:

RIESGOS DE CORRUPCIÓN ESTABLECIOS EN EL PTAR 2020 Y SUS AVANCES TRIMESTRALES

| Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) 2020 | | Avances Trimestrales del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos 2020 (porcentaje de avance reportado) | | |
|---|---|--|---------|--------|
| Riesgos de corrupción | Acciones de control | Segundo | Tercero | Cuarto |
| 1. Oportunidades de mejora en la planeación del programa | Elaborar un Programa Anual de Trabajo para la operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 2. Debilidades en los mecanismos de control para verificar y aplicar los criterios de elegibilidad de los productos establecidos en las Reglas de Operación del Programa. | Establecer los medios de verificación de los mecanismos de control para garantizar que los productores a los que se les otorga el apoyo de precios de garantía cumplan con los criterios de elegibilidad. | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 3. Debilidades en los mecanismos de integración del Padrón de Beneficiarios del programa. | Fortalecer los mecanismos para integrar el Padrón de beneficiarios del Programa Precios de Garantía. | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 4. Áreas de oportunidad en los mecanismos de control para el pago del precio de garantía de los granos y leche. | Fortalecer los mecanismos de control para facilitar y agilizar el pago del precio de garantía de los granos y leche a los productores. | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en información proporcionada por SEGALMEX con los oficios SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022, y SEGALMEX-UAF-GRH-3720-2021 del 14 de diciembre de 2021.

Sin embargo, SEGALMEX no acreditó la evidencia documental que permita corroborar las acciones reportadas en los Informes trimestrales del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos y los mecanismos y acciones implementadas para el combate a la corrupción en el ejercicio 2020, por lo que la observación persiste, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{27/}

Respecto de la rendición de cuentas, se identificó que SEGALMEX careció de mecanismos de control para garantizar que la información proporcionada cumpliera con los criterios de accesibilidad, confiabilidad, veracidad y oportunidad, en los rubros siguientes:

- a) Los recursos obtenidos por la comercialización reportados en las bases de datos; en registros contables internos; en los reportes de la Cuenta Pública y los Estados Financieros. (Resultado 5 “Acopio, inventarios, mermas y comercialización de maíz, frijol y leche”).

^{27/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el artículo 5, párrafo primero, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y el artículo décimo cuarto, fracción X, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

- b) Las bases de datos del padrón georreferenciado de los centros de acopio, almacenamiento y conservación del maíz y frijol (Resultado 9 “Georreferenciación de la infraestructura de acopio de productos alimentarios básicos”).
- c) El ejercicio de los recursos que se destinaron para la adquisición de maíz de pequeños productores y de frijol. (Resultado 10 “Ejercicio de los recursos asignados en 2020”).
- d) El registro de 15,245.2 miles de pesos, recursos ejercidos en pagos pendientes de 2019 de maíz emergente. (Resultado 10 “Ejercicio de los recursos asignados en 2020”).
- e) El origen de los recursos de la disponibilidad inicial de la entidad. (Resultado 10 “Ejercicio de los recursos asignados en 2020”).
- f) La información relacionada con: a) el levantamiento de inventarios realizados en 261 centros de acopio operados por SEGALMEX; b) el importe de mermas; c) la variación permitida en el inventario; d) los conceptos que integran su costo de ventas; e) el proceso de facturación y cobranza; f) el proceso de análisis de la razonabilidad de los saldos de los estados financieros. (Resultado 11 “Desempeño Financiero de SEGALMEX”).
- g) Durante la ejecución de la auditoría SEGALMEX no contó con mecanismos de control para garantizar la confiabilidad de la información respecto de: a) los incentivos entregados a los productores de arroz, trigo y medianos productores de maíz, ya que proporcionó una base de datos que no se correspondía con el monto total conciliado entregado a estos productores y, b) los productores de leche, ya que proporcionó bases de datos que incluyeron a productores beneficiados por el programa de “Adquisición de Leche Nacional” y no únicamente de los productores beneficiados por el programa PGPAB. (Resultado 8 “Otorgamiento de apoyos y subsidios”).

El detalle de cada uno de estos aspectos se encuentra consignado en los resultados correspondientes.

Al respecto, como hechos posteriores, la Unidad de Administración y Finanzas de SEGALMEX proporcionó, con el oficio núm. UAF-GAF-SCI-0073-2021 del 29 de septiembre de 2021, los reportes de las conciliaciones trimestrales y semestrales adoptadas entre la Gerencia de Control Presupuestario, la Gerencia de Análisis Financiero y la Gerencia de Tesorería de la Unidad de Administración y Finanzas de SEGALMEX, para garantizar que los registros contables y financieros cumplan con criterios de confiabilidad, oportunidad, periodicidad y coincidan con lo reportado en Cuenta Pública; no obstante, la observación persiste, ya que se requieren mecanismos de control y coordinación formales entre las direcciones de SEGALMEX, a fin de garantizar que la información generada, publicada y entregada a los entes fiscalizadores y otras instancias cumpla con los criterios de accesibilidad, confiabilidad,

verificabilidad, veracidad y oportunidad;^{28/} lo anterior, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{29/}

2020-1-08JBP-07-0328-07-001 **Recomendación**

Para que Seguridad Alimentaria Mexicana y su Consejo de Administración, con el objetivo de fortalecer su gobernanza, implementen mecanismos para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de combate a la corrupción, establecidos en el Plan Nacional de Combate a la Corrupción y la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, a fin de lograr una administración y organización eficiente de los procesos del organismo, que permitan elevar la eficiencia de SEGALMEX y del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, en cumplimiento del artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; del artículo 5, párrafo primero, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; y del artículo Décimo Quinto, fracción XI, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2020-1-08JBP-07-0328-07-002 **Recomendación**

Para que Seguridad Alimentaria Mexicana fortalezca sus mecanismos de control para garantizar que la información generada, publicada y entregada a los entes fiscalizadores y otras instancias cumpla con los criterios de accesibilidad, confiabilidad, verificabilidad, veracidad y oportunidad, con el fin de otorgar una seguridad razonable de que los recursos públicos asignados al programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos se administren con base en criterios de legalidad, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia y honradez, de conformidad con el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el artículo 13,

^{28/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-448-2021 del 29 de septiembre de 2021, y por la Unidad de Administración y Finanzas, la Gerencia de Análisis Financiero y la Subgerencia de Costos e Inventarios con el oficio particular núm. SEGALMEX-UAF-GAF-SCI-0073-2021 del 29 de septiembre de 2021.

^{29/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el artículo 13, párrafo primero de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el artículo Décimo Quinto, fracción XXIV, Décimo Sexto, fracción X, el artículo Décimo Séptimo, numeral 18, el artículo Décimo Octavo, fracción XVIII, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019), y el artículo segundo, Título Segundo, Norma Primera, principio 3.02 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (DOF 3/11/2016).

párrafo primero, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el artículo Décimo Sexto, fracción XXVI, el artículo Décimo Séptimo, fracción XIV, el artículo Décimo Octavo, fracción XXIV, el artículo Décimo Noveno, fracción XXII, el artículo Vigésimo, fracción XV, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, y el artículo segundo, Título Segundo, Norma Primera, principio 3.02 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 las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2. Diagnóstico del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos^{30/}

SEGALMEX publicó el Diagnóstico del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, en octubre 2020, que retoma elementos de los diagnósticos previos y se elaboró a partir de las recomendaciones del CONEVAL y de la Auditoría Superior de la Federación.^{31/}

El análisis del Diagnóstico, con base en el documento “Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan Incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación”,^{32/} es el siguiente:

- a) Antecedentes. El diagnóstico incluyó una descripción del entorno en el que operará el programa: la acentuada polarización entre los productores y la creciente dependencia de las importaciones de granos básicos; asimismo, se mencionó de forma genérica las intervenciones gubernamentales semejantes llevadas a cabo en las administraciones

^{30/} El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación solicitó a SEGALMEX mediante el oficio de planeación OAED/DGADDE/022/2021 del 5 de febrero de 2021 y la orden de auditoría OAED/DGADDE/173/2021 del 15 de abril de 2021, la información relacionada con el diagnóstico del programa PGPAB y la documentación soporte respectiva.

^{31/} En el Diagnóstico concluido en octubre 2020, proporcionado por la Dirección de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos mediante el oficio DPPGE/FGC/44/2021 del 1 de marzo de 2021, en su apartado “Presentación” se indica lo siguiente: “El presente diagnóstico del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PGPAB) fue concluido el 1 de octubre de 2020. Es un documento que retoma elementos de los Diagnósticos previos con los que inició el programa PGPAB. Esta versión fue elaborada a partir de las recomendaciones del CONEVAL realizadas como parte de la Evaluación de diseño 2019-2020 al programa PGPAB; en el mismo sentido sigue las recomendaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación en 2020”.

^{32/} SHCP-CONEVAL (2019), **Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan Incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación**, México, recuperado el 11 de mayo de 2021, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.164.19.pdf. Publicado en la página electrónica del CONEVAL el 29 de agosto de 2019.

pasadas. No obstante, no se incluyeron las estadísticas oficiales que permitan dimensionar la problemática por atender con el programa PGPAB.

- b) Problemática. El diagnóstico de 2020 presentó los cinco elementos requeridos en la problemática: definición del problema, estado actual del problema, evolución del problema, experiencias de atención y el árbol del problema; asimismo, en comparación con el 2019, aportó información cuantitativa y cualitativa para la identificación de la problemática e incluyó experiencias internacionales en la materia; sin embargo, se identificaron las áreas de mejora siguientes:
- La definición del problema no se realizó de manera concreta y no incluyó a los medianos productores de maíz, que el programa atendió en 2020.
 - El estado actual del problema se describió con base en fuentes nacionales e internacionales; sin embargo, no se indicó la localización geográfica, áreas de enfoque, ni la distribución en grupos de población.
 - En la evolución del problema se analizó información cuantitativa y cualitativa; sin embargo, no consideró las distintas regiones o grupos afectados.
 - En las experiencias de atención internacionales y nacionales no se señalaron las áreas de mejora que se presentaron al implementar políticas públicas similares; a fin de identificar los riesgos a los que estará expuesto el programa.
 - En el árbol del problema, el problema central identificado no incluye a los medianos productores, no se identificó el análisis que sustenta todas las causas y efectos principales y superiores, y no es consistente con el apartado de definición del problema, del propio diagnóstico.
- c) Cobertura. En 2020, SEGALMEX determinó la población potencial y objetivo de maíz de pequeños productores; sin embargo, careció de la cuantificación de la población potencial y objetivo de los productores de trigo, arroz, frijol, leche y medianos productores de maíz; no se incluyeron sus características socioeconómicas y demográficas, ni se establecieron mecanismos para cumplir con la actualización anual de la población potencial y objetivo.
- d) Análisis de alternativas. En 2020, SEGALMEX identificó las principales alternativas para atender el problema; sin embargo, no se indicaron los riesgos que pudieran obstaculizar la implementación de la alternativa seleccionada.
- e) Análisis de similitudes o complementariedades y presupuesto. No se señalaron las acciones de coordinación a realizar con los operadores de otros programas y en el apartado de presupuesto se indica que sólo se utilizarán recursos fiscales; no obstante, en 2020 el programa operó también recursos propios.

SEGALMEX, con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, y como hechos posteriores, proporcionó el Diagnóstico actualizado en los rubros siguientes:^{33/}

1. Antecedentes. Se incluyeron estadísticas oficiales para dimensionar la problemática.
2. Problemática. La definición del problema incluyó a los medianos productores de maíz; estadísticas oficiales en el apartado del estado actual del programa; la localización geográfica del problema, y la información del grupo poblacional.
3. Cobertura. Se incluyó la población potencial del programa para los granos: 5,528,364 productores de actividades agrícolas; la población objetivo de los productores de granos y de leche en 2019; y se indicó que la actualización de la población objetivo y potencial será anual y se establecerá en las reglas de operación del programa.
4. Análisis de alternativas y de similitudes. Se indicó que no existieron riesgos para obstaculizar las alternativas seleccionadas y que el programa se complementa con otros implementados por el Gobierno Federal, e incluye la evolución del presupuesto del programa PGPAB.

Asimismo, como hechos posteriores, SEGALMEX proporcionó el oficio núm. DPEP/CMOS/411/2021 del 12 de noviembre de 2021, por medio del cual la Dirección de Planeación, Evaluación y Proyectos de SEGALMEX envió el diagnóstico actualizado del programa PGPAB a la Coordinación de Estrategia Institucional de SADER, en el cual solicita realizar las acciones procedentes ante el CONEVAL para su revisión técnica, y el oficio núm. 108.DPEP.072.2021 del 16 de noviembre de 2021, por medio del cual la Dirección General de Supervisión, Evaluación y Rendición de Cuentas de la SADER envió el diagnóstico actualizado del programa PGPAB a la Coordinación General de Evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para su revisión técnica y, en su caso, aprobación;^{34/} lo anterior, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{35/}

^{33/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social, con el oficio SEGALMEX-GPS-448-2021 del 29 de septiembre de 2021 y la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos con el oficio particular SEGALMEX/DPGE/SRMB/616/2021 del 27 de septiembre de 2021.

^{34/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022, y por la Gerencia de Integración y Análisis de Información de Procesos Corporativos con el oficio particular núm. SEGALMEX/GIAIPC/JMUB/084/2021 del 27 de septiembre de 2021.

^{35/} El lineamiento vigésimo primero, párrafo primero, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (DOF 30/03/2007); en los numerales 4.1, 4.2, 4.4, 4.5 y 4.7 de los Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación, y en el numeral II, del Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2021.

3. Diseño del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos ^{36/}

a) Diseño normativo

En 2020, en las Reglas de Operación del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2020 ^{37/} no se hizo explícita la relación entre el otorgamiento de precios de garantía a productos básicos con el desarrollo integral sustentable; así como con la seguridad y la soberanía alimentaria, objetivos de la política agropecuaria definidos en el artículo 1, párrafo tercero; artículo 5, párrafo primero, fracción III, y el artículo 180 de la Ley de Desarrollo Sustentable;^{38/} ya que el objetivo general del programa fue: “(...) incentivar el ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida y aumentar la producción agropecuaria con el propósito de alentar la autosuficiencia alimentaria del país, reduciendo las importaciones a través del establecimiento de precios de garantía en granos básicos y en leche”.^{39/} Asimismo, en las Reglas de Operación del Programa no se precisó la obligación de que los subsidios deberán sujetarse a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, de acuerdo con el artículo 75, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

^{36/} El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación solicitó a SEGALMEX mediante el oficio de planeación OAED/DGADDE/022/2021 del 5 de febrero de 2021 y la orden de auditoría OAED/DGADDE/173/2021 del 15 de abril de 2021, la información relacionada con el diseño del programa PGPAB y la documentación soporte respectiva.

^{37/} ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, Sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2020, recuperado el 12 de mayo de 2021, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587270&fecha=24/02/2020. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2020.

^{38/} El artículo 1, párrafo tercero, de la Ley de Desarrollo Sustentable indica lo siguiente: “Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria (...)”; el artículo 180 indica lo siguiente: “El Gobierno Federal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 110 de esta Ley, deberá conducir su política agropecuaria a fin de que los programas y acciones para el fomento productivo y el desarrollo rural sustentable (...)”; y el artículo 5, párrafo primero, fracción III, indica lo siguiente: “En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos: (...) III. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país”.

^{39/} Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, Sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2020, recuperado el 12 de mayo de 2021, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587270&fecha=24/02/2020. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2020; y el Primer Acuerdo Modificatorio de las Reglas de Operación del Programa de precios de garantía a productos alimentarios básicos a cargo seguridad alimentaria Mexicana, SEGALMEX, sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), para el ejercicio fiscal 2020, recuperado el 12 de mayo de 2021, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591535&fecha=13/04/2020. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2020.

b) Diseño programático

En 2020, SEGALMEX comenzó la conformación de su diseño programático. El 28 de septiembre de 2020 se publicó en el DOF, el Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana en el cual se establecieron objetivos, metas, estrategias, prioridades, responsabilidades, tiempos de ejecución, coordinación de acciones y mecanismos de evaluación para el programa PGPAB.

Asimismo, se identificó que la SADER publicó, en el DOF, el 25 de junio y el 30 de diciembre de 2020 el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (PSADER) 2020-2024 (DOF 25/06/2020); el Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana, y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2020-2024, respectivamente. No obstante, se identificaron las áreas de mejora siguientes:

Con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, y como hechos posteriores, SEGALMEX, por medio de la Gerencia de Planeación Social, actualizó el Plan de Negocios 2020-2024 y acreditó lo siguiente:

- Con el oficio SEGALMEX-GPS-448-2021 del 29 de septiembre de 2021, SEGALMEX proporcionó el Plan de Negocios 2020-2024 actualizado, en el cual agregó los aspectos siguientes: a) los responsables de atender los procesos y los mecanismos de coordinación de acciones entre las áreas, y b) los mecanismos de evaluación de resultados.^{40/}
- Con el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022, la Dirección de Coordinación y Seguimiento de Órganos de Gobierno de SEGALMEX remitió el Acta de la Sesión ordinaria 12 del Consejo de Administración de SEGALMEX, del 9 de diciembre de 2021, por medio de la cual se constató que, en el numeral 8.4, el Consejo de Administración aprobó el Plan de Negocios 2020-2024 de SEGALMEX, actualizado en septiembre de 2021, para su implementación, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{41/}

Asimismo, se identificó que la SADER publicó, en el DOF, el 25 de junio y el 30 de diciembre de 2020 el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (PSADER) 2020-2024 (DOF 25/06/2020); el Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana, y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2020-2024, respectivamente. No obstante, se identificaron las áreas de mejora siguientes:

^{40/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-448-2021 del 29 de septiembre de 2021, y la Dirección de Planeación Evaluación y Proyectos con el oficio particular SEGALMEX/DPEP/CMOS/350/2021 del 24 de septiembre de 2021.

^{41/} El artículo 9, fracción V, del Decreto por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana, así como en el artículo décimo, fracción VI, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

- Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024. Definió objetivos, estrategias, prioridades y responsables relacionadas con el programa PGPAB; sin embargo, no indicó los mecanismos de coordinación, las metas, los tiempos de ejecución, y los procedimientos de evaluación de resultados para lograr la mayor eficiencia, eficacia y economía en la operación del programa PGPAB, de acuerdo con la normativa aplicable.^{42/}
- Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2020-2024. Señaló objetivos, estrategias, prioridades, responsabilidades y coordinación de acciones; no obstante, no se indicaron las metas, los tiempos de ejecución, ni los mecanismos de evaluación de resultados y se publicó a finales de 2020, de acuerdo con la normativa aplicable.^{43/}

c) Reglas de Operación del Programa

- **Cumplimiento de las disposiciones establecidas para los programas de subsidios y con reglas de operación**

En 2020, el programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos sujeto a Reglas de Operación debía cumplir con los requisitos establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para los programas de subsidios, el análisis realizado por el grupo auditor se presenta a continuación:

1. No se indicó la temporalidad de los precios de garantía otorgados, ni se justificó cómo la operación del programa no afectará sustancialmente a las finanzas de la Nación, de acuerdo con la normativa aplicable.^{44/}
2. No se indicó con precisión a la población objetivo que existe en el ámbito nacional,^{45/} no se estimó la cantidad de pequeños y medianos productores a los que se otorgaría el apoyo, lo que imposibilitó calcular la cobertura del programa, de acuerdo con el artículo 75, párrafo primero, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Además, no se establecieron mecanismos para garantizar que los recursos se canalizaran exclusivamente a la población objetivo, ni para facilitar la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de la asignación y aplicación de dichos recursos, de acuerdo con el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

^{42/} El artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de Planeación.

^{43/} El artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de Planeación.

^{44/} El artículo 28, párrafo trece de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

^{45/} En el artículo 75, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se indica: "Identificar con precisión a la población objetivo (...)".

3. No se indicó el porcentaje que los subsidios otorgados representan del costo total del programa, de acuerdo con el artículo 75, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
4. No se indicaron los criterios de equidad ni los criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, de acuerdo con el artículo 75, párrafo primero, fracción II, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.^{46/}
5. No se incorporaron mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación, de acuerdo con el artículo 75, fracción V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
6. No se indicaron mecanismos para establecer o buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia,^{47/} ni se justificaron las causas por las que el programa depende exclusivamente de los recursos fiscales, de acuerdo con el artículo 75, fracción VI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
7. No se justificó que el otorgamiento de los precios de garantía a productos alimentarios básicos resultó ser un medio eficaz y eficiente para incentivar el ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida y aumentar la producción agropecuaria, de acuerdo con el artículo 75, fracción IX, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
8. No se señalaron las normas para la elaboración de informes trimestrales para reportar el ejercicio de los recursos, de acuerdo con el artículo 75, fracción X, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
9. No se definieron los plazos que tienen los beneficiarios para realizar los trámites, ni se incluyeron diagramas de proceso para el mecanismo de selección o asignación del maíz, frijol y leche, de acuerdo con el artículo 77, fracción II, inciso b, numerales ii y vii, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

^{46/} En el artículo 75, párrafo primero, fracción I, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se indica: “Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de (...) equidad (...). En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas”.

^{47/} En el artículo 75, fracción VI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se indica: “En su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia (...).”

Respecto de los hallazgos identificados en las Reglas de Operación, SEGALMEX explicó lo siguiente:

1. Respecto de la temporalidad de los precios de garantía otorgados, con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares,^{48/} la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos de SEGALMEX explicó con el oficio DPGE/MCV/369/2021/ del 01 de diciembre de 2021, que: “la temporalidad del programa es descrita acorde a lo que aplica o no en cada grano. De acuerdo al ciclo se expresan las características que determinan la aplicación y la modalidad del incentivo o subsidio y es aplicable según el año agrícola,” y señaló por cada año las características del incentivo otorgado de acuerdo con el tipo de grano (maíz, trigo panificable y arroz); el ciclo productivo al que se aplica el incentivo y la ubicación en los lineamientos o reglas de operación donde se hace el señalamiento.

Sin embargo, no se especificó cómo la operación del programa no afectará sustancialmente a las finanzas de la nación, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{49/}

2. En relación con que no se indicó con precisión a la población objetivo, con el oficio SEGALMEX/DPGE/SRMB/805/2021 del 30 de noviembre de 2021, la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos explicó que: “no es viable cuantificar la población objetivo en las ROP, ya que la participación de los productores está supeditada a las condiciones climáticas presentes en cada ciclo productivo y a los cambios en los precios de mercado de los granos”.^{50/}

No obstante, el artículo 75, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que las dependencias que otorguen subsidios deberán: “identificar con precisión a la población objetivo”.

3. En materia de que no se indicó el porcentaje que los subsidios representan del costo total del programa, ni los mecanismos para reducir al mínimo indispensable los gastos administrativos y de operación del programa, con el oficio SEGALMEX/DPGE/SRMB/616/2021 del 27 de septiembre de 2021, y como hechos posteriores, SEGALMEX proporcionó las Reglas de Operación del Programa de

^{48/} Información proporcionada por la Dirección de Precios de Garantía con los oficios núms. DPGE/MCV/369/2021/ del 01 de diciembre de 2021 y por la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos con el oficio núm. SEGALMEX/DPGE/SRMB/805/2021, del 30 de noviembre de 2021.

^{49/} El artículo 134, párrafo primero y en el artículo 28, párrafo trece, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

^{50/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022, y por la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos con el oficio particular SEGALMEX/DPGE/SRMB/805/2021, del 30 de noviembre de 2021.

Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2021 (DOF 28/12/2020), que en el artículo 29, se indica que SEGALMEX coordinará acciones entre dependencias y entidades, para evitar la duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos.

4. Respecto de que no se indicaron los criterios de equidad ni los criterios redistributivos para el caso de los medianos productores de maíz, con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio SEGALMEX/DPGE/SRMB/616/2021 del 27 de septiembre de 2021, la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos de SEGALMEX explicó que en las Reglas de Operación del Programa 2021 estableció que los incentivos para los medianos productores de maíz se otorgarían de acuerdo con la Mecánica Operativa respectiva.^{51/} Por su parte la Mecánica Operativa del programa PGPAB para maíz comercializado por medianos productores ciclo otoño-invierno 2020-2021 señala como requisito para el contrato de compra venta que la ubicación del comprador corresponda a los estados de: Sinaloa, Sonora o Tamaulipas, ya que: a) SEGALMEX tiene como una de sus funciones la comercialización de los excedentes de la producción agroalimentaria, b) las variables consideradas para determinar los estados beneficiarios son producción y superficie sembrada de maíz, así como el volumen comerciable de maíz; y c) de acuerdo con información del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) y del Grupo Consultor de Mercados Agrícolas (GCMA), los estados de Sinaloa, Tamaulipas y Sonora producen una mayor cantidad de maíz de la que consumen, por lo que parte de su producción es enviada a otras entidades y requieren un apoyo para su comercialización, a fin de que no disminuya la rentabilidad de los productores y que no se desaliente la producción.^{52/}

No obstante, el argumento de SEGALMEX de otorgar subsidios a Sinaloa, Sonora y Tamaulipas por tener la mayor producción y superficie sembrada de maíz no acredita los criterios redistributivos y de equidad para otorgar los subsidios, ya que existen medianos productores de maíz en otras entidades federativas que deberían tener acceso al mismo apoyo, en términos de lo dispuesto en el artículo 75, párrafo primero, fracción II, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y

^{51/} Información proporcionado por la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos con el oficio núm. SEGALMEX/DPGE/SRMB/616/2021 del 27 de septiembre de 2021. SADER, **ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2021**, artículo 5.

^{52/} SEGALMEX, **Mecánica Operativa del Programa Precios de garantía a Productos Alimentarios Básicos para maíz comercializado por medianos productores, ciclo otoño-invierno 2020-2021**, numeral II.2, número 1. Información proporcionada por la Dirección de Precios de Garantía con el oficio núm. DPGE/MCV/369/2021 del 01 de diciembre de 2021 y por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-058-2021 del 5 de marzo de 2021 y SEGALMEX/GPS/001/2022 3 de enero de 2022.

Responsabilidad Hacendaria, por lo anterior la observación persiste en términos de la normativa aplicable.^{53/}

5. En materia de que no se incorporaron mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación; como hechos posteriores, se constató que en las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, para el ejercicio fiscal 2021, se agregaron mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación, en el Título III “Seguimiento, supervisión y evaluación”.
6. En relación con la carencia de mecanismos para establecer o buscar fuentes alternativas de ingresos y establecer las causas por las que el programa depende exclusivamente de los recursos fiscales, al respecto, como hechos posteriores, en las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, para el ejercicio fiscal 2021, se indicó, en el artículo 2, que el pago de los precios de garantía estará en función de la disponibilidad presupuestal, y en el artículo 28 se indicó que el programa PGPAB se ajustará al artículo 74 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
7. Respecto de que no se justificó que el otorgamiento de los precios de garantía a productos alimentarios básicos fue el medio eficaz y eficiente para incentivar el ingreso de los pequeños y medianos productores, como hechos posteriores, en las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, para el ejercicio fiscal 2021, se indicó en los considerandos: “Que, en los casos del maíz y del frijol, los Precios de Garantía atienden una falla de mercado que se origina por una oferta concentrada en un periodo corto y una demanda oligopsónica (pocos compradores), lo que provocaba precios bajos al productor. Con el precio de garantía, SEGALMEX actúa como regulador del mercado al ofrecer un mejor precio o un precio piso para estos granos tan importantes para la alimentación del pueblo mexicano” y que “En los casos de trigo panificable y el arroz, los precios de garantía buscan estimular el aumento de la producción nacional mediante un precio atractivo a los productores, con el fin de disminuir la dependencia de las importaciones en estos granos básicos para la seguridad alimentaria del país”.
8. En materia de que no se señalaron las normas para la elaboración de informes trimestrales, como hechos posteriores, en las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, para el ejercicio fiscal 2021, se indicó en el artículo 33, párrafo segundo, que: “Para efectos de la rendición de

^{53/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el artículo 75, párrafo primero, fracción II, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y el artículo Décimo Sexto, fracción III, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

cuentas, serán publicados los avances programático-presupuestales de manera trimestral y el otorgamiento de apoyos a través del Portal de Transparencia de la página institucional de la Secretaría y en el Portal de internet de SEGALMEX”.

9. En relación con que no se definieron los plazos que tienen los beneficiarios para realizar los trámites y la carencia de diagramas de proceso, como hechos posteriores, en las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, para el ejercicio fiscal 2021, se incluyó lo siguiente: el Anexo 1 “Guía rápida para el beneficiario”, el Anexo 8 “Diagrama de flujo de la mecánica operativa de trigo, arroz y de maíz de medianos productores”, y el Anexo 9 “Diagrama de flujo de la mecánica operativa de frijol y de maíz de pequeños productores”.

Si bien en las Reglas de Operación del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos del 2021, se atendieron debilidades identificadas en el presente informe, en 2020 esas debilidades ocasionaron la materialización de riesgos en la operación del programa.

- **Modificación a las Reglas de operación del Programa (ROP) de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PGPAB) del ejercicio fiscal 2020**^{54/}

El 13 de abril de 2020, la SADER publicó el acuerdo modificadorio de las ROP del programa PGPAB, en el cual se identificaron las modificaciones siguientes:

1. Se incluyeron a los medianos productores de maíz en el objetivo general del programa. El objetivo general era “Incentivar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida y aumentar la producción agropecuaria con el propósito de alentar la autosuficiencia alimentaria del país, reduciendo las importaciones a través del establecimiento de precios de garantía en granos básicos y en leche”, y se modificó por: “Incentivar el ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida y aumentar la producción agropecuaria con el propósito de alentar la autosuficiencia alimentaria del país, reduciendo las importaciones a través del establecimiento de precios de garantía en granos básicos y en leche”.
2. Se incluyeron conceptos de apoyo para el maíz de medianos productores. Previamente sólo se apoyaba el maíz de pequeños productores. La modificación indicó el apoyo para los ciclos productivos otoño invierno 2019-2020 y primavera verano 2020, el límite de superficie de 50 hectáreas de riego o temporal, el volumen máximo de compra de 600 toneladas y un precio de garantía de 4,150.0 pesos por

^{54/} El Primer Acuerdo Modificadorio de las Reglas de Operación del Programa de precios de garantía a productos alimentarios básicos a cargo seguridad alimentaria Mexicana, SEGALMEX, sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2020.

tonelada. Asimismo, estableció como mecanismo de operación para el maíz de medianos productores el pago de diferencia entre el precio de garantía y un precio de mercado de referencia establecido por SEGALMEX, el cual previo a la modificación aplicaba únicamente para el trigo y arroz.

3. Se estableció que el pago de los precios de garantía se haría de manera individualizada a cada uno de los productores beneficiarios.
4. En los derechos y obligaciones de los productores que reciben apoyo se establecieron, de manera general, para el trigo, y no sólo para el trigo panificable como se había señalado previamente.
5. Para el trigo y el arroz, se cambió la obligación de SEGALMEX de implementar un sistema de registro y pago por un sistema de pre-registro y pago.

Al respecto, SEGALMEX informó que las causas por las cuales realizó modificaciones a las Reglas de Operación fueron las siguientes:

- Con los oficios SEGALMEX/DPPGE/SRMB/260/2021 del 28 de abril y SEGALMEX-GPS-249-2021 del 16 de junio de 2021,^{55/} la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos de SEGALMEX informó que: “en marzo de 2020, el Presidente de la República (...) dio instrucciones de incluir en el programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a los medianos productores de maíz”.
- Con el oficio SEGALMEX/DPPGE/SRMB/260/2021 del 28 de abril, la Gerencia de Estudios y Proyectos de SEGALMEX indicó que el acuerdo modificatorio obedeció al rediseño de la política agrícola del Gobierno Federal, ya que debido a la desaparición de ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria), se requería apoyar la comercialización de los medianos productores de maíz, labor que le fue encomendada a SEGALMEX.

2020-1-08JBP-07-0328-07-003 **Recomendación**

Para que Seguridad Alimentaria Mexicana perfeccione las Reglas de Operación del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos para: a) identificar con precisión a la población objetivo del programa a fin de estimar la cobertura de éste; b) establecer criterios redistributivos que procuren la equidad entre regiones y entidades federativas en el caso de los medianos productores de maíz, y c) indicar cómo la operación del programa no afectará sustancialmente las finanzas de la nación, a fin de contar con un instrumento normativo y

^{55/} Notas proporcionada por la Gerencia de Planeación Social de SEGALMEX mediante los oficios núms. SEGALMEX-GPS-249-2021 del 16 de junio de 2021 y SEGALMEX-GPS-176-2021 del 6 de mayo de 2021 y la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos con los oficios particulares SEGALMEX/DPPGE/SRMB/352/2021 del 14 de junio de 2021 y SEGALMEX/DPPGE/SRMB/260/2021 del 28 de abril.

regulatorio que posibilite el cumplimiento de los objetivos del programa en su implementación y funcionamiento, de conformidad con el artículo 134, párrafo primero, y el artículo 28, párrafo trece, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el artículo 75, párrafo primero, fracción I y fracción II, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el artículo Décimo Séptimo, fracción III, y el artículo Décimo Noveno, fracción XX, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

4. Manuales de Políticas y Procedimientos del programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos^{56/}

Los manuales y procedimientos propuestos para la operación del programa PGPAB fueron los siguientes:

MANUALES DE PROCEDIMIENTOS PARA LAS ACTIVIDADES DE ADQUISICIÓN, ACOPIO, DISTRIBUCIÓN, ALMACENAMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE MAÍZ, FRIJOL, Y LECHE

| Regula | Nombre |
|---|---|
| Responsables del proceso | Manual del Jefe de Centro. Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. |
| | Manual de Jefes de Unidad Operativa. Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. |
| Operación del PGPAB: maíz, frijol arroz y trigo | Manual de procedimientos del área de atención personalizada a productores de Precios de Garantía. |
| | Manual de procedimientos del proceso de difusión del Programa de Precios de Garantía. |
| | Manual de procedimientos del registro y generación de usuarios de ventanillas del Programa Precios de Garantía. |
| | Manual de procedimientos de elegibilidad y validación de registro de productores de arroz que participan en el Programa Precios de Garantía. |
| | Manual de procedimientos de elegibilidad y validación de registro de productores de maíz blanco y maíz amarillo que participan en el Programa Precios de Garantía. |
| | Manual de procedimientos de elegibilidad y validación de registro de productores de trigo panificable, trigo cristalino y semilla certificada de trigo panificable para consumo humano que participan en el Programa Precios de Garantía. |
| | Manual de procedimientos del proceso de pago a productores de los granos arroz, maíz de medianos productores y trigo, beneficiados con el Programa Precios de Garantía. |
| Operación del PGPAB: leche | Manual de Procedimientos para la Adquisición, Recepción y Pago de leche Nacional en LICONSA, Clave: VST-DP-PR-011. |
| | Políticas de Operación de los Centros de Acopio de Leche Nacional, Clave: VST-DP-PL-013. |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en la información proporcionada con los oficios núms. DPPE/ST/FGC/44/2021 del 1 de marzo del 2021, DPPE/ST/FGC/46/2021 del 3 de marzo del 2021, y el oficio DO/GP/HBC/1172/2020 del 25 de septiembre de 2020. La información de la aprobación de los documentos de DICONSA fue proporcionada con el oficio número SEGALMEX-GPS-448-2021 del 29 de septiembre de 2021.

1/ Septiembre de 2020.

2/ Noviembre de 2018

^{56/} El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación solicitó a SEGALMEX, mediante el oficio de planeación núm. OAED/DGADDE/022/2021 del 5 de febrero de 2021 y el oficio de orden de auditoría OAED/DGADDE/173/2021 del 15 de abril de 2021, la información relacionada con los Manuales de Políticas y Procedimientos diseñados por SEGALMEX para el programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2020, y la documentación soporte que la acredite.

SEGALMEX indicó^{57/} que los documentos que contienen los procedimientos para llevar a cabo la operación del programa son tanto las Reglas de Operación del Programa, como los Manuales de procedimientos para las actividades operativas del programa. En 2020, diseñó 11 manuales de procedimientos, los cuales no fueron formalizados, ni aprobados por las instancias correspondientes.

En relación con los manuales de procedimientos relacionados con los precios de garantía para productores de leche, LICONSA acreditó que los documentos fueron aprobados, formalizados y publicados en la normateca de LICONSA.^{58/}

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares,^{59/} y como hechos posteriores, la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos acreditó el seguimiento realizado en 2021 del proceso de revisión y aprobación de los manuales y procedimientos ante el Comité de Mejora Regulatoria Interna (COMERI),^{60/} como se muestra a continuación:

^{57/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-058-2021 del 5 de marzo de 2021 y por la Dirección de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos con el oficio núm. DPPE/ST/FGC/46/2021 del 1 de marzo del 2021.

^{58/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-448-2021 del 29 de septiembre de 2021.

^{59/} Información proporcionada por la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos con los oficios núms. DPGE/MCV/369/2021/ del 01 de diciembre de 2021, y por la Gerencia de Estudios y Proyectos con el oficio particular núm. SEGALMEX/DPGE/SRMB/805/2021 del 30 de noviembre de 2021.

^{60/} Información proporcionada por la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos con los oficios núms. DPGE/MCV/369/2021/ del 01 de diciembre de 2021, y por la Gerencia de Estudios y Proyectos con el oficio particular núm. SEGALMEX/DPGE/SRMB/805/2021 del 30 de noviembre de 2021.

| Área solicitante | Oficio | Asunto |
|--|--|--|
| Gerencia de Estudios y Proyectos, de la Dirección de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos. | SEGALMEX/DPPGE/SRMB/117/2021, del 10 de febrero de 2021. | Solicita apoyo del Comité de Mejora Regulatoria Interna (COMERI) para la revisión de 7 manuales de Procedimientos de la Gerencia de Estudios y Proyectos, respecto a la operación del Programa Precios de Garantía. |
| Gerencia de Estudios y Proyectos, de la Dirección de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos. | SEGALMEX/DPPGE/SRMB/137/2021, del 23 de febrero de 2021. | Se solicita apoyo del COMERI para la revisión del Manual de procedimientos para la integración del padrón de beneficiarios del programa de Precios de Garantía para Productos Alimentarios Básicos “trigo, arroz y maíz de medianos productores” para formalizarlo. |
| Presidencia del Comité de Mejora Regulatoria Interna en SEGALMEX, de la Dirección de Planeación, Evaluación y Proyectos. | SEGALMEX/DPEP/CMOS/256/2021, del 12 de julio de 2021. | El presidente del Comité de Mejora Regulatoria Interna en SEGALMEX informa sobre 12 documentos normativos cuyo contenido se requiere precisar y/o complementar para ser presentados al Grupo de trabajo para su análisis y dictamen, los cuales se encuentran considerados en el Programa de Trabajo 2021 del COMERI-SEGALMEX. |
| Gerencia de Estudios y Proyectos, de la Dirección de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos. | SEGALMEX/DPGE/SRMB/517/2021, del 16 de julio de 2021. | Envía al COMERI la versión digital de los Lineamientos Internos de tres Procedimientos del programa PGPAB, para llevar a cabo el proceso de revisión y aprobación. |
| Gerencia de Estudios y Proyectos, de la Dirección de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos. | SEGALMEX/DPGE/SRMB/526/2021, del 23 de agosto de 2021. | Envía al COMERI la versión digital del Manual de Procedimientos de Validación del programa PGPAB, Arroz O-I 2020-2021 para llevar a cabo el proceso de revisión y aprobación. |
| Gerencia de Estudios y Proyectos, de la Dirección de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos. | SEGALMEX/DPGE/SRMB/757/2021, del 17 de noviembre de 2021. | Envía al COMERI, las versiones digitales siguientes: <ul style="list-style-type: none"> Manual del Macroproceso de la Gerencia de Estudios y Proyectos. Lineamientos Internos de Procedimientos del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (atención personalizada, difusión y ventanillas) Guía del proceso de validación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos de arroz, 2021. Lo anterior para llevar a cabo el proceso de revisión y aprobación. |
| Gerencia de Estudios y Proyectos, de la Dirección de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos. | SEGALMEX/DPPGE/SRMB/786/2021, del 25 de noviembre de 2021. | Se solicita apoyo del COMERI para la revisión de 10 documentos normativos de acuerdo con el nivel de prioridad que presenta cada uno. |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en la información proporcionada con el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022 y con los oficios particulares núms. DPGE/MCV/369/2021 del 1 de diciembre de 2021, y el oficio SEGALMEX-UAF-GRH-3720-2021 del 14 de diciembre de 2021.

No obstante, a la fecha de conclusión de este informe de auditoría, los manuales y procedimientos necesarios para la óptima operación del programa no habían sido aprobados, por lo que la observación y recomendación persisten, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{61/}

^{61/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo Décimo, fracción II y artículo Décimo Sexto, fracción VII, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019), y en la Norma Tercera, principios 12 y 12.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (03/11/2016).

2020-1-08JBP-07-0328-07-004 **Recomendación**

Para que Seguridad Alimentaria Mexicana implemente mecanismos de control para agilizar el proceso de análisis y aprobación de los manuales, políticas y procedimientos del programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, a fin de que los ejecutores dispongan de los procedimientos necesarios para la óptima operación del programa y que ésta facilite el cumplimiento del objetivo del programa, en términos de lo dispuesto en el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; en el artículo Décimo, fracción II y Décimo Séptimo, fracción VIII, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX; y en la Norma Tercera, principios 12 y 12.01, 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 las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

5. Acopio, inventarios, mermas y comercialización de maíz, frijol y leche^{62/}

a) Planeación para la adquisición y acopio de maíz, frijol y leche

En 2020, SEGALMEX no dispuso de un programa para la adquisición y acopio de maíz, frijol y leche, ya que sólo reportó las metas de acopio por producto, sin que proporcionara los resultados obtenidos, ni los mecanismos establecidos para el establecimiento de dichas metas. Al respecto, la Gerencia de Operaciones de SEGALMEX señaló que: “no genera un programa de acopio de maíz y frijol, que la apertura del periodo de acopio se establece en relación con el inicio de la cosecha en cada una de las regiones de producción, dado que la cantidad de grano a acopiar está en función del total de grano vendido por los productores, no es posible calendarizar el total de maíz o frijol que se va a acopiar en cada centro.”^{63/}

Por lo anterior, el acopio de estos granos, en 2020, no se llevó a cabo con base en una planeación y logística de los centros de acopio.

^{62/} El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación solicitó a SEGALMEX mediante el oficio de planeación OAED/DGADDE/022/2021 del 5 de febrero de 2021 y la orden de auditoría OAED/DGADDE/173/2021 del 15 de abril de 2021, la información relacionada con el acopio, inventarios, mermas y la comercialización de maíz, frijol y leche del programa PGPAB y la documentación soporte respectiva.

^{63/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-058-2021 del 5 de marzo de 2021 y por la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos, con el oficio particular núm. DPPGE/ST/FGC/46/2021 del 3 de marzo de 2021.

Con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, y como hechos posteriores, la Gerencia de Planeación Social de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos elaboró el Programa de Trabajo para el Acopio del ciclo primavera verano 2021, en el que se incluyeron las estrategias a emplear en la operación del programa, la calendarización de actividades, la estimación de los recursos humanos y materiales, y los resultados esperados,^{64/} en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{65/}

Si bien en 2021, SEGALMEX elaboró el programa de acopio de granos, esta debilidad presente en 2020 provocó la materialización de riesgos en la operación del programa PGPAB.

b) Inventarios de maíz y frijol

En 2020, el auditor externo, se abstuvo de dictaminar los Estados Financieros, una de las razones fue la identificación de debilidades en el rubro de inventarios y las existencias reportadas al 31 de diciembre de 2019 y 2020: “No tenemos la seguridad de que una gran cantidad de centros almacenadores y de acopio de granos básicos y otros productos hubiesen realizado inventarios físicos de sus existencias al cierre de las operaciones del año 2020 y 2019, en virtud de que no pudimos obtener las evidencias documentales que confirmaran esta situación”.^{66/}

En 2020, SEGALMEX sólo documentó 271 actas de inventario de 538 centros logísticos que operaron en ese año, las cuales fueron analizadas y los resultados fueron los siguientes:

- Las actas enviadas corresponden al registro de 269 centros de acopio y concentradores; sin embargo, el organismo reportó 538 centros logísticos de acopio, concentradores y graneleros, por lo que las actas proporcionadas no corresponden con la totalidad de los inventarios en 2020.
- Las actas de inventario presentan las áreas de mejora siguientes: carecen de firmas y de soportes documentales y presentan errores y omisiones en los registros de existencia física y documental.

^{64/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX- GPS- 001-2022 del 3 de enero de 2022 y por la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos, con el oficio particular núm. DPGE/MCV/297/2021 del 26 de octubre de 2021.

^{65/} El artículo décimo séptimo, fracción V, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

^{66/} Salles Sainz Grant Thornton. **Estados Financieros e Informe de auditores independientes. Seguridad Alimentaria Mexicana (Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal)**. México, 2021.

Asimismo, careció de mecanismos de control en el registro de los inventarios, ya que proporcionó información distinta, como se observa a continuación:

CONSOLIDADO DE INVENTARIOS DE MAÍZ Y FRIJOL, 2020

(toneladas)

| Oficios con los que se remitieron las bases de datos | Total de existencias de maíz y frijol reportadas | |
|--|--|-------------------|
| | Existencia documental | Existencia física |
| Oficio DPGE/GO/TAVR/452/2021 del 14 de junio de 2021 | 295,132.2 | 287,691.8 |
| Oficio DPGE/GO/TAVR/456/2021 del 17 de junio de 2021 | 295,300.9 | 287,860.5 |
| Oficio DPGE/GO/TAVR/572/2021 del 20 de julio de 2021 | 294,156.0 | 288,169.9 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF, con base en los oficios particulares núms. DPGE/GO/TAVR/452/2021 del 14 de junio de 2021; DPGE/GO/TAVR/456/2021 del 17 de junio de 2021 y DPGE/GO/TAVR/572/2021 del 20 de julio de 2021.

Las variaciones sobre las existencias físicas y documentales, aunado a las observaciones señaladas en las actas, impiden conocer de manera fehaciente las existencias totales de los inventarios de maíz y frijol al cierre del ejercicio 2020, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{67/}

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares,^{68/} y como hechos posteriores, la Gerencia de Operaciones de SEGALMEX explicó que llevó a cabo la implementación del procedimiento de conciliación operativa administrativa, el cual se dio a conocer a las 23 unidades operativas mediante el oficio DPGE/GO/TAVR/824/2021 del 12 de octubre de 2021; sin embargo, no acreditó la evidencia documental del procedimiento implementado, por lo que la observación persiste.

Asimismo, proporcionó lo siguiente: a) el Proyecto del Manual de Conservación y Control de Calidad de Maíz y Frijol; no obstante, la Gerencia de Estudios y Proyectos de SEGALMEX no acreditó que el documento se envió al COMERI para su revisión y autorización,^{69/} y b) el Proyecto de Manual de Procedimientos para el Desarrollo del Inventario Físico-documental de maíz, frijol y Subproducto de Granza, el cual fue enviado por la Subgerencia de Padrones, Estudios y Procedimientos al COMERI para su revisión y aprobación con el oficio núm.

^{67/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el artículo Décimo Cuarto, fracción XV, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

^{68/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX- GPS- 001-2022 del 3 de enero de 2022 y por la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos, con los oficios particulares núms: DPGE/MCV/367/2021/ del 30 de noviembre de 2021, oficio núm. DPGE/GO/TAVR/943/2021 del 29 de noviembre de 2021 y la nota informativa GO/TAVR/051/2021 del 26 de noviembre de 2021.

^{69/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social, mediante el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022 y por la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos, con el oficio particular SEGALMEX/DPPGE/SRMB/786/2021 del 25 de noviembre del 2022 y la nota informativa GO/TAVR/054/2021 del 14 de diciembre de 2021.

SEGALMEX/DPPGE/SRMB/786/2021, del 25 de noviembre de 2021, con prioridad alta; no obstante, a la fecha de conclusión de este informe dicho manual no había sido aprobado, por lo que la observación persiste.

c) Mermas por producto

En 2020, en relación con las mermas de productos del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, SEGALMEX indicó en la Matriz de Riesgos 2020, que el riesgo relacionado con el control de inventarios se administra por medio del “Manual de procedimientos para el manejo, registro, control y supervisión de existencias, entradas y salidas de granos a los centros de acopio, así como de los pagos realizados”; sin que acreditara la elaboración y formalización de dicho manual.

Al respecto, SEGALMEX señaló lo siguiente:

- No dispuso de porcentajes definidos de las mermas ocasionadas por el deterioro del producto por las condiciones de los centros de acopio o concentradores. Se careció de un control de los límites de merma ya que no es posible establecerlo debido a las condiciones climatológicas del país, y si se estimara un límite, no reflejaría el valor real; sin embargo, señaló que se encuentra en proceso de elaboración el estudio de mermas físicas de cada centro de acopio.^{70/}
- No fue posible determinar las mermas del programa de compras PV-2019, ni el costo que representan porque continúan las movilizaciones de maíz y frijol acopiado.^{71/}

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, y como hechos posteriores, la Gerencia de Planeación Social de SEGALMEX con el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022 y la Gerencia de Operaciones, de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos de SEGALMEX, mediante la NOTA INFORMATIVA/GOP/TAVR/054/2021 del 14 de diciembre de 2021, remitieron los documentos siguientes:

- a) La Instauración del Comité Interno de Mermas de Maíz y Frijol del programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, del 21 de septiembre de 2021, con la revisión del documento se constató lo siguiente: a) en el apartado de Disposiciones Generales, se señala que el Comité Interno de Mermas del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, es una instancia colegiada con poder de decisión, responsable de aprobar los conceptos y parámetros para realizar los estudios técnicos de mermas, mediante los cuales se regulará la operación de los centros de

^{70/} Información proporcionada por la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos, mediante los oficios particulares núms. DPPE/ST/FGC/178/2021 del 6 de julio del 2021 y DPGE/GO/TAVR/540/2021 del 5 de julio del 2021.

^{71/} Información proporcionada por la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos, mediante el oficio particular núm. DPPE/ST/FGC/46/2021 del 3 de marzo del 2021.

acopio y concentradores de maíz y frijol; b) dicho comité emitirá un dictamen de aprobación o rechazo de los estudios técnicos de merma, el cual será irrevocable e irrefutable y remitirá el resultado a las áreas correspondientes; c) que el comité estará presidido por el Director de Precios de Garantía y Estímulos como Presidente, el Gerente de Operaciones de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos, como Secretario Ejecutivo, el Gerente de Supervisión y Capacitación de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos, como consejero Técnico A, el Subgerente de Control Operativo de la Gerencia de Operaciones, como Secretario Técnico y el Subgerente de Administración de Centros de Acopio y Distribución de la Gerencia de Operaciones, como Consejero Técnico B; asimismo, se constató que el documento fue suscrito por los miembros que lo integran.

b) Como hechos posteriores, presentó el Acta de Inicio de actividades del Comité Interno de Mermas de Maíz y Frijol, de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos, del 23 de septiembre de 2021, suscrita por el Presidente, el Secretario Ejecutivo, el Consejero Técnico A, el Secretario Técnico, y el Consejero Técnico B. En dicho documento se estableció el “Procedimiento, conceptos y parámetros para la dictaminación de mermas en estudio de maíz y frijol considerando los diversos factores que la originan”, aprobado y autorizado por los integrantes del Comité Interno de Mermas de Maíz y Frijol. Al respecto, se estableció lo siguiente:

- Merma por almacenamiento normal. Un factor de 0.03% mensual, sobre el volumen total de entradas, contados a partir de la recepción del grano hasta el sexto mes de almacenamiento.
- Merma por almacenamiento prolongado. Un factor de 0.05% mensual, sobre el volumen total de entradas, contados a partir del séptimo mes de almacenamiento y hasta agotar la existencia física.
- Mermas por manejo y pérdidas irre recuperables de granos. Un factor de 0.05% por el periodo del almacenamiento del grano.
- Merma por pérdida de humedad. Se estableció una fórmula que determinó un factor de 0.1521% aplicado al volumen recibido de 120 toneladas, correspondiente a 182 kilogramos.
- Total de merma máxima autorizable. Se estableció un factor de 0.73% lo que equivale a 0.876 toneladas.

Lo anterior, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{72/}

^{72/} El artículo décimo séptimo, fracción VIII, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

Si bien en 2021 se instauró el Comité Interno de Mermas de Maíz y Frijol del programa PGPAB, la carencia, en 2020, de procedimientos en esta materia provocó la materialización de riesgos en la operación del programa.

En el caso de la leche,^{73/} la Dirección de Operaciones de Liconsa informó que, de acuerdo con el Manual de Políticas de Operación de los Centros de Acopio de Leche Nacional, vigente a partir del 28 de febrero de 2018, la información correspondiente a las mermas que se generan al día, se concentran en los centros de acopio, y se estableció que el volumen captado, enviado y recibido en dichas plantas no podrá registrar diferencias mayores del 1%; al respecto, acreditó que 209 centros de trabajo reportaron un índice de merma igual o menor a 0.79%, entre el volumen enviado y el volumen recibido en planta.^{74/}

d) Comercialización de granos del programa PGBAB

En 2020, la comercialización de maíz adquirido por SEGALMEX a precios de garantía, tuvo como destino prioritario atender las necesidades de DICONSA, para la provisión de su red de abasto, ya que concentró el 97.1% del maíz comercializado por SEGALMEX; sin embargo, en el caso del frijol, la comercialización se llevó a cabo con particulares, a los que se les vendió el 58.1% del frijol comercializado, como se muestra a continuación:

COMERCIALIZACIÓN TOTAL DE MAÍZ Y FRIJOL EN 2020

| Producto | Comercialización con DICONSA | | Comercialización con particulares | | Comercialización Total | | Participación respecto del volumen comercializado | | |
|----------------|------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|---|------------------|---------------|
| | Volumen (toneladas) (a) | Monto (miles de pesos) (b) | Volumen (toneladas) (c) | Monto (miles de pesos) (d) | Volumen (toneladas) e=(a+c) | Monto (miles de pesos) f=(b+d) | Diconsa (g) | Particulares (h) | Total i=(g+h) |
| Maíz | 519,522.4 | 2,337,850.8 | 15,420.4 | 62,364.2 | 534,942.8 | 2,400,215.0 | 97.1 | 2.9 | 100.0 |
| Frijol | 32,279.0 | 403,482.2 | 44,734.0 | 642,262.5 | 77,013.0 | 1,045,744.7 | 41.9 | 58.1 | 100.0 |
| (Total) | 551,801.4 | 2,741,333.0 | 60,154.4 | 704,626.7 | 611,955.8 | 3,445,959.7 | 90.2 | 9.8 | 100.0 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en los oficios núms. SEGALMEX-GPS-058-2021 del 5 de marzo de 2021, y los oficios particulares núms. GCSGA/JMG/180/2021 del 5 de marzo de 2021; SEGALMEX -GPS-162-2021 del 29 de abril de 2021; DCMLJ/256/2021 del 27 de abril de 2021 y ACSGA/JMG/496/2021 del 21 de junio de 2021.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

^{73/} Información proporcionada por la Dirección de Operaciones de Liconsa en SEGALMEX, mediante la nota sin número del 13 de mayo de 2021.

^{74/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-448-2021 del 29 de septiembre de 2021 y la Dirección de Operaciones de Liconsa en SEGALMEX, mediante la nota Informativa núm. 58 del 21 de septiembre de 2021.

Por lo que respecta al precio de comercialización, la Dirección Comercial de SEGALMEX, mediante el oficio núm. DC/MLJ/030/2020 del 30 de enero de 2020 explicó que, el precio de los granos en 2020 fue de 4,500.0 pesos por tonelada para el maíz, y 12,500.0 pesos por tonelada para el frijol. ^{75/}

Asimismo, se identificó que, en 2020, se careció de un lineamiento para la autorización de los precios de venta entre SEGALMEX y DICONSA; sin embargo, se verificó que, como hechos posteriores, el 1 de abril de 2021, SEGALMEX y DICONSA, S.A de C.V., suscribieron un convenio de colaboración para el suministro de maíz y frijol, el cual establece las condiciones y responsabilidades de las partes firmantes para el suministro de maíz y frijol de SEGALMEX a DICONSA, para el cumplimiento del programa de Abasto Rural de Diconsa y sus programas especiales, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable. ^{76/}

La comercialización de maíz con particulares se realizó con tres empresas las cuales se indican a continuación:

COMERCIALIZACIÓN DE MAÍZ CON PARTICULARES, EN 2020

| Cons. | Empresa | Miles de toneladas | | Importe pagado (miles de pesos) | Porcentaje respecto del total de toneladas y el costo comercializado | Precio por tonelada (pesos) |
|-------|--------------------------|--------------------|----------|------------------------------------|--|--------------------------------|
| | | Contratadas | Vendidas | | | |
| 1 | Empresa 1. ^{1/} | 10,000.0 | 9,920.4 | 39,681.7 | 63.6 | 4,000.0 |
| 2 | Empresa 2. ^{2/} | 6,000.0 | 5,000.0 | 20,500.0 | 32.9 | 4,100.0 |
| 3 | Empresa 3. ^{3/} | 500.0 | 500.0 | 2,182.5 | 3.5 | 4,365.0 |
| | Total general | 16,500.0 | 15,420.4 | 62,364.2 | 100.0 | n.a |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en los oficios núms. SEGALMEX-GPS-058-2021 del 5 de marzo de 2021, y los oficios particulares núms. DC/MJL/256/2021 del 27 de abril de 2021, GCSGA/JMG/180/2021 del 5 de marzo de 2021; SEGALMEX-GPS-162-2021 del 29 de abril de 2021 y GCSGA/JMG/180/2021 del 5 de marzo de 2021.

1/ Maíz Amarillo Nacional, del ciclo primavera verano de 2018.

2/ Maíz Blanco, del ciclo primavera verano de 2019.

3/ Maíz Banco Nacional, del ciclo primavera verano de 2019-

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

^{75/} Información proporcionada por la Dirección Comercial mediante el oficio particular núm. DC/MLJ/030/2020 del 30 de enero de 2020.

^{76/} El artículo 23, numeral II, párrafos primero y segundo, del Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, para el ejercicio fiscal 2021.

El total de maíz comercializado^{77/} con empresas particulares fue de 15,420.4 toneladas, por un monto 62,364.2 miles de pesos.

Respecto de la comercialización de frijol^{78/}, ésta se realizó con 15 empresas de particulares, como se muestra a continuación:

COMERCIALIZACIÓN DE FRIJOL CON PARTICULARES
(Toneladas y miles de pesos)

| Cons. | Empresas | Toneladas | | Importe (miles de pesos) | Porcentaje respecto del total |
|-------|---------------|-------------|----------|-----------------------------|----------------------------------|
| | | Contratadas | Vendidas | | |
| 1 | Empresa 1. | 19,034.0 | 18,515.0 | 245,429.5 | 38.2 |
| 2 | Empresa 2 | 6,730.0 | 5,960.0 | 96,215.0 | 15.0 |
| 3 | Empresa 3 | 5,000.0 | 5,000.0 | 75,000.0 | 11.7 |
| 4 | Empresa 4 | 3,800.0 | 3,800.0 | 49,780.0 | 7.8 |
| 5 | Empresa 5 | 4,000.0 | 3,250.0 | 50,375.0 | 7.8 |
| 6 | Empresa 6 | 2,500.0 | 2,330.0 | 36,115.0 | 5.6 |
| 7 | Empresa 7 | 5,000.0 | 2,000.0 | 29,200.0 | 4.5 |
| 8 | Empresa 8 | 1,033.0 | 1,033.0 | 16,000.0 | 2.5 |
| 9 | Empresa 9 | 1,032.2 | 1,032.5 | 16,000.0 | 2.5 |
| 10 | Empresa 10 | 500.0 | 500.0 | 7,750.0 | 1.2 |
| 11 | Empresa 11 | 400.0 | 400.0 | 6,400.0 | 1.0 |
| 12 | Empresa 12 | 400.0 | 400.0 | 5,940.0 | 0.9 |
| 13 | Empresa 13 | 428.0 | 373.0 | 5,880.0 | 0.9 |
| 14 | Empresa 14 | 143.0 | 138.0 | 2,139.0 | 0.3 |
| 15 | Empresa 15 | 2.5 | 2.5 | 39.0 | 0.1 |
| | Total General | 50,002.7 | 44,734.0 | 642,262.5 | 100.0 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en el oficio núm. SEGALMEX-GPS-058-2021 del 5 de marzo de 2021, y los oficios particulares núms. DC/MJL/256/2021 del 27 de abril de 2021, GCSGA/JMG/180/2021 del 5 de marzo de 2021; SEGALMEX-GPS-162-2021 del 29 de abril de 2021 y GCSGA/JMG/180/2021 del 5 de marzo de 2021.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

De las 15 empresas a las cuales SEGALMEX vendió el frijol acopiado, a dos empresas le vendió la tonelada de frijol por debajo del precio medio rural, como se muestra a continuación:

77/ El maíz comercializado con terceros fue mediante contratos abiertos, el artículo 47 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público prevé que las dependencias y entidades pueden celebrar contratos abiertos para adquirir bienes, arrendamientos o servicios que requieran de manera reiterada, en los cuales se establece la cantidad mínima y máxima de los bienes, (...)."

78/ El frijol comercializado con terceros, también fue mediante contratos abiertos.

COMERCIALIZACIÓN DE FRIJOL CON TERCEROS QUE SE REGISTRO POR DEBAJO DEL PRECIO DE GARANTÍA Y DEL PRECIO MEDIO RURAL PROMEDIO

| Empresa | Toneladas vendidas (1) | Precio por tonelada (pesos) (2) | Cálculo del grupo auditor de la ASF (miles de pesos) (3)=(1*2) | Diferencias en el importe comercializado (4)= (3-a) | Importes (Miles de pesos) | | Variación | | CICLO AGRÍCOLA P-V |
|-----------|------------------------|---------------------------------|--|---|---------------------------|--------------------------------|------------------|------------|--------------------|
| | | | | | Precio de venta | Precio Medio Rural Promedio | Absoluta C=(a-b) | Porcentual | |
| | | | | | Comercializado (a) | 14,234.0 pesos la tonelada (b) | | | |
| Empresa 1 | 18,515.0 | 13,100.0 | 242,546.5 | (2,883.0) | 245,429.5 | 263,542.5 | (18,113.0) | (7.4) | 2018-2019 |
| Empresa 4 | 3,800.0 | 13,100.0 | 49,780.0 | 0.0 | 49,780.0 | 54,089.2 | (4,309.2) | (8.7) | 2019 |
| Total | 22,315.0 | 13,100.0 | 292,326.5 | (2,883.0) | 295,209.5 | 317,631.7 | (22,422.2) | (7.6) | n.a. |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en el oficio núm. SEGALMEX-GPS-058-2021 del 5 de marzo de 2021, y los oficios particulares núms.DC/MJL/256/2021 del 27 de abril de 2021, GCSGA/JMG/180/2021 del 5 de marzo de 2021; SEGALMEX-GPS-162-2021 del 29 de abril de 2021 y GCSGA/JMG/180/2021 del 5 de marzo de 2021.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

En 2020, SEGALMEX vendió el frijol a 13,100.0 pesos la tonelada a dos empresas, precio inferior al precio medio rural de 14,234.0 pesos.^{79/} Al respecto, la Dirección Comercial de SEGALMEX explicó lo siguiente:

- Empleó como referencia el reporte mensual emitido por el Grupo Consultor de Mercados Agrícolas, S.A de C.V., para el mes de diciembre de 2020, en el que se señala el precio de frijol negro al productor de 13,250.0 pesos por tonelada,^{80/} sin que acreditara que el reporte mensual emitido por Grupo Consultor de Mercados Agrícolas, S.A de C.V., fue un parámetro válido o legamente autorizado.
- El frijol comercializado mediante estos contratos corresponde a cosechas anteriores (2018-2019), y algunos de estos granos han tenido periodos de almacenamiento mayores de un año y, en consecuencia, un detrimento natural en la calidad y precio del grano, por lo que a SEGALMEX no le es redituable mantener altos inventarios de frijol, y busca su comercialización a través de terceros a efecto de amortiguar dichos costos.
- El precio rural se entiende como el precio pagado al productor en la venta de primera mano en su parcela o predio en la zona de producción, y que, aunque el precio medio

^{79/} En lo que respecta al precio de comercialización, la Dirección Comercial, mediante el oficio particular núm. DC/MLJ/030/2020 del 30 de enero de 2020, informó que, a efecto de llevar cabo los procesos de facturación de los volúmenes de maíz y frijol de acopio recibidos para el abasto de la red de tiendas comunitarias de DICONSA el precio de transferencia de los granos en 2020 fue de 4,500.0 pesos por tonelada para el maíz, y 12,500.0 pesos por tonelada para el frijol.

^{80/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio SEGALMEX-GPS-315-2021 del 20 de julio de 2021, y por la Dirección de Comercialización mediante nota informativa de fecha 19 de julio de 2021.

rural es un referente de mercado cuyo principal objetivo es garantizar el bienestar social y económico del productor, no puede entenderse como un precio de mercado.^{81/}

Asimismo, con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares,^{82/} el Área de Comercialización y Suministro de Granos y Azúcar de la Dirección Comercial de SEGALMEX explicó lo siguiente:

- Que la comercialización de grano con terceros se realizó conforme al artículo 17. Operación del programa, II. Destino de los productos acopiados, párrafo segundo, del Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2020, que a la letra dice: “Los volúmenes remanentes, después de cubrir las necesidades de DICONSA, SEGALMEX los venderá a otros programas institucionales o en el mercado abierto (...). Cuando se trate de ventas de maíz o frijol a otros canales institucionales y/o a particulares, la Dirección Comercial de SEGALMEX negociará los precios y condiciones de la venta, con base en las condiciones que prevalezcan en el mercado”.
- Que se utilizó como referente del mercado el Reporte de Perspectivas del Mercado de frijol a diciembre de 2020, elaborado por el Grupo Consultor de Mercados Agrícolas, y que cuando se realizaron las negociaciones con las empresas en cuestión, se determinó que el precio al cual se estaba vendiendo el frijol fue un precio competitivo acorde con las condiciones de mercado, conveniente para la empresa tras la significativa recuperación del precio.
- “El frijol que se comercializó con estas empresas era producto de cosechas de más de dos años previos, es decir, que el grano estuvo sometido a almacenamientos prolongados, lo cual genera detrimentos sobre la calidad del frijol y, por ende, tuvo repercusiones negativas sobre su valor de mercado”.^{83/}
- El criterio de fijación de los precios de venta del frijol que SEGALMEX comercializa con terceros serán las condiciones que prevalezcan en el mercado al momento de la venta del grano, para lo cual se emplearán diversas fuentes de mercado que disponga el área al momento de la venta.

^{81/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-448-2021 del 29 de septiembre de 2021, y por la Dirección de Comercialización mediante el oficio particular núm. ACSGA/JMG/726/2021 del 27 de septiembre de 2021.

^{82/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022 y la Dirección Comercial, mediante los oficios particulares núms. DC/MLJ/865/2021 del 30 de noviembre de 2021, y el oficio núm. ACSGA/JMG/899/2021 del 30 de noviembre de 2021.

^{83/} Información proporcionada por la Dirección Comercial, mediante los oficios particulares núms. DC/MLJ/661/2021 del 28 de septiembre de 2021 y DC/MLJ/865/2021 del 30 de noviembre de 2021.

Asimismo, la Gerencia de Planeación Social de SEGALMEX con el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022, y la Dirección Comercial de SEGALMEX, mediante el oficio núm. ACSGA/JMG/950/2021, del 14 de diciembre de 2021, remitieron el proyecto del documento Cédula de Fijación de Precio de Venta de Grano a Terceros el cual permitirá fijar el precio de comercialización de granos con terceros, para que se aplique de manera general en las operaciones de comercialización que realiza SEGALMEX con empresas particulares; no obstante, el documento careció de la formalización y autorización correspondiente.

El grupo auditor de la ASF constató que esta variedad de frijol (Negro San Luis) del ciclo agrícola primavera verano de 2018, vendido a dos empresas a 13,100.0 pesos la tonelada por debajo del precio medio rural de 14,234.0 pesos la tonelada, se comercializó en 2020 con otras empresas en un rango de precio de 14,700.0 a 15,500.0 pesos la tonelada, lo que denota que no existe un criterio normativo establecido para fijar el precio de comercialización y que éste se aplique de manera general en las operaciones de comercialización que realiza SEGALMEX con empresas particulares, por lo que la observación persiste, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{84/}

e) Consistencia de los registros de la comercialización

Se identificaron áreas de mejora en sus mecanismos de control relacionados con la información de comercialización reportada en sus registros contables, la Cuenta Pública y los Estados Financieros, como se muestra a continuación:

^{84/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo Décimo Quinto, fracciones VII y X, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

VALIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN CON LOS REGISTROS DE LOS ESTADOS FINANCIEROS Y LA CUENTA PÚBLICA 2020

(miles de pesos)

| Comercialización | Total registrado en bases de datos [a] | Estados Financieros [b] | En CP 2020 ^{1/} [c] | Diferencia | |
|------------------|---|----------------------------|---------------------------------|---|--|
| | | | | Bases de datos, estados financieros (miles de pesos) [d=a-b] | Bases de datos con registros de la Cuenta Pública 2020 (miles de pesos) [e=a-c] |
| Ventas DICONSA | 2,741,333.0 | n.d | 2,339,940.5 | n.a | 401,392.5 |
| Ventas Terceros | 704,626.7 | n.d | 741,548.9 | n.a | (36,922.2) |
| Total | 3,445,959.7 | 3,993,025.0 | 3,081,489.4 | (547,065.3) | 364,470.3 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con en el oficio particular núm. SEGALMEX-GPS-262-2021 del 22 de junio de 2021 y la nota informativa con folio núm. 1614 del 21 de junio de 2021; de los apartados de recursos propios reportados en la Cuenta Pública 2020, e Ingresos de Gestión de los Estados Financieros.

1/ SEGALMEX reporta en la Cuenta Pública de 2020, que los recursos propios se conformaron básicamente de la venta de maíz y frijol.

n.d no disponible.

n.a no aplica.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

Al respecto, la Gerencia de Análisis Financiero de SEGALMEX informó lo siguiente:

- La Gerencia de Control Presupuestal reportó en la Cuenta Pública 2020 el monto de 3,081,489.4 miles de pesos,^{85/} que correspondió a los ingresos efectivamente cobrados del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.
- La Gerencia de Análisis Financiero reportó, en los Estados Financieros, el monto de 3,993,025.0 miles de pesos, que corresponde al importe de ventas facturadas (independientemente de que se hayan cobrado o estén pendientes), del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.

Sin embargo, ambos registros difieren de los 3,445,959.7 miles de pesos registrados en las bases de datos de la comercialización con DICONSA y particulares.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la Dirección Comercial de SEGALMEX actualizó las cifras reportadas para la compra de maíz y frijol de DICONSA y ventas a terceros,^{86/} como se muestra a continuación:

^{85/} De acuerdo con lo reportado en el apartado de Recursos Propios de Seguridad Alimentaria Mexicana, del Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos, de la Cuenta Pública de 2020. Disponible en:

<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/TomoVII-2020>.

^{86/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022. y la Dirección Comercial, mediante los oficios particulares núms. DC/MLI/923/2021 del 15 de diciembre de 2021 y ACSGA/JMG/950/2021, del 14 de diciembre de 2021.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMPARACIÓN CON LOS REGISTROS DE LOS ESTADOS FINANCIEROS Y LA CUENTA PÚBLICA 2020

(miles de pesos)

| Comercialización | Total actualizado y registrado en bases de datos [a] | Estados Financieros [b] | En CP 2020 ^{87/} [c] | Diferencia | |
|------------------|--|-------------------------|-------------------------------|--|---|
| | | | | Bases de datos, estados financieros (miles de pesos) [d=a-b] | Bases de datos con registros de la Cuenta Pública 2020 (miles de pesos) [e=a-c] |
| Ventas DICONSA | 2,756,491.7 | n.d | 2,339,940.5 | n.a | 416,551.20 |
| Ventas Terceros | 782,902.5 | n.d | 741,548.9 | n.a | 41,353.60 |
| Total | 3,539,394.2 | 3,993,025.0 | 3,081,489.4 | (453,630.8) | 457,904.8 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en el oficio núm. SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022; los oficios particulares núms. DC/MLJ/923/2021 del 15 de diciembre de 2021 y ACSGA/JMG/950/2021, del 14 de diciembre de 2021, y los apartados de recursos propios reportados en la Cuenta Pública 2020, e Ingresos de Gestión de los Estados Financieros.

Asimismo, explicó que los importes presentados se encuentran conciliados con las diferentes sucursales y unidades operativas del sistema de DICONSA y, en su caso, con las áreas de Presupuesto, Análisis Financiero y Tesorería de SEGALMEX, así como con el Sistema Integral de Almacenes Comunitarios (SIAC); sin embargo, se identificó lo siguiente: a) no acreditó para su análisis la evidencia documental de las conciliaciones de las cifras, y b) prevalecen las diferencias entre las bases de datos, los Estados Financieros y lo reportado en Cuenta Pública,^{87/} por lo que la observación persiste, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{88/}

La observación y recomendación al desempeño de este aspecto se encuentra en el resultado 2 “Gobernanza” de este informe de auditoría, recomendación núm. 2020-1-08JBP-07-0328-07-002.

La Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Económico comunicó al Órgano Interno de Control de SEGALMEX, con el oficio DGADDE/029/2022 del 24 de enero de 2022, los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas, ya que, en 2020, SEGALMEX vendió frijol a 15 empresas, a dos de ellas les vendió frijol Negro San Luis, del ciclo agrícola primavera verano de 2018, a 13,100.0 pesos la tonelada, precio inferior al precio medio rural de 14,234.0 pesos, y el grupo auditor de la ASF constató

^{87/} De acuerdo con lo reportado en el apartado de Recursos Propios de Seguridad Alimentaria Mexicana, del Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos, de la Cuenta Pública de 2020. Disponible en:

<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/ToMoVII-2020>.

^{88/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el artículo 13, párrafo primero, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el artículo Décimo Quinto, fracción XXIV, el artículo décimo séptimo, numeral 18, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019), y el artículo segundo, Título Segundo, Norma Primera, Principio 3.02 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

que esta variedad de frijol (Negro San Luis) del ciclo agrícola primavera verano de 2018 se comercializó en 2020 con otras empresas en un rango de precio de 14,700.0 a 15,500.0 pesos la tonelada.

2020-1-08JBP-07-0328-07-005 **Recomendación**

Para que Seguridad Alimentaria Mexicana diseñe e implemente procedimientos para: a) el registro de los inventarios en cada centro de acopio y concentrador para brindar una seguridad razonable de que los productos acopiados se manejaron con eficiencia, que aseguren su conservación y calidad, y b) fijar un criterio de comercialización de frijol con terceros, para que se aplique de manera general en las operaciones de comercialización que realiza SEGALMEX con empresas particulares, en términos de lo dispuesto en el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el artículo Décimo Quinto, fracción XVI; el artículo décimo sexto, fracciones VI y IX, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

6. Fijación de los precios de garantía^{89/}

a) Metodología para la fijación del precio de garantía de los granos

En 2020, SEGALMEX dispuso de la “Metodología para la fijación de los precios de garantía de trigo, arroz, frijol y maíz de pequeños y medianos productores del Programa Precios de Garantía”, que fue utilizada para fijar y sustentar el precio de garantía e incentivos del programa a partir del ejercicio 2020, la cual se comenzó a elaborar en 2019 y se concretó en 2020.^{90/}

^{89/} El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación solicitó a SEGALMEX, mediante el oficio de planeación núm. OAED/DGADDE/022/2021 del 5 de febrero de 2021 y el oficio de orden de auditoría OAED/DGADDE/173/2021 del 15 de abril de 2021, la información relacionada con la fijación de precios de garantía de los granos básicos y leche del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos en 2020, y la documentación soporte que la acredite.

^{90/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-294-2021 del 7 de julio de 2021 y por la Dirección de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos con el oficio particular núm. SEGALMEX/DPPGE/SRMB/407/2021 del 28 de junio de 2021.

Los elementos que integran la Metodología para la fijación de los precios de garantía de los granos se integra de los elementos siguientes:

| Criterio | Descripción | Fórmula |
|--|--|---|
| Precio de Garantía | “Son los precios fijos que alcanzarán los productores de maíz, frijol, arroz, trigo y leche, son establecidos por SEGALMEX” | $\text{Precio de Garantía} = (\text{CVT} / \text{Rendimiento}) + \text{MBG}$. |
| Incentivo del Programa Precio de Garantía (IPP) | “Es el recurso económico que se otorga al productor y es resultado de la diferencia entre el Precio de Garantía y el Precio de Mercado de Referencia (aplica en maíz de medianos productores, trigo y arroz)” | $\text{IPP} = \text{Precio de Garantía} - \text{Precio de Referencia} (\$/\text{t})$. |
| Costos Variables Totales promedio de los Estados productores (CVT) | Es el promedio de los Costos variables de producción siguientes: Preparación del Terreno, Siembra, Fertilización, Labores Culturales, Riegos, Control de plagas, malezas y enfermedades, Cosecha, Selección y empaque, Comercialización y Diversos de los principales estados productores de cada grano. | $\text{Costos Variables Totales promedio de los Estados productores} = \text{Costos variables de producción} (\$) / \text{Principales Estados Productores}$. |
| Rendimiento promedio de los Estados productores (Rendimiento) | Es la división del Volumen de producción entre la Superficie sembrada promediado entre los principales estados productores de cada grano a nivel nacional. | $\text{Rendimiento} = \text{Volumen de Producción} (\text{t}) / \text{Superficie sembrada} (\text{ha})$. |
| Margen Bruto de Ganancia (MBG) | “Es la diferencia que existe entre los ingresos generados y los gastos incurridos para producir estos ingresos, considerando que los gastos y los ingresos no varían en el corto plazo. Debe cubrir los cotos fijos medios (CFM) más un margen neto de ganancias (MNG)” | $\text{MBG (Margen Bruto de Ganancia)} = \text{CFM} + \text{MNG}$. |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación con base en la información de la “Metodología para la fijación de los precios de garantía de trigo, arroz, frijol, maíz de pequeños y medianos productores del Programa Precios de Garantía”, proporcionada con el oficio de respuesta SEGALMEX-GPS-058-2021 del 5 de marzo de 2021 y con el oficio particular DPPGE/ST/FGC/44/2021 del 1 de marzo de 2021.

En la revisión de la metodología se identificó que los precios de garantía se determinaron con base en los cálculos del Costo Variable Total, el Rendimiento y el Margen Bruto de Ganancia de las principales entidades productoras de los granos básicos.

b) Metodología para la fijación del precio de garantía de la leche

Para la operación del programa 2020, SEGALMEX no acreditó contar con una metodología con base en la cual determinó que el precio de la leche se compraría en 8.20 pesos por litro. Al respecto, la Gerencia de Planeación Social de SEGALMEX con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-297-2021 del 8 de julio de 2021, y la Dirección de Operaciones de LICONSA con la nota informativa 28 del 8 de julio de 2021 explicó que para establecer el precio de garantía de 8.20 pesos por litro se tomaron como referencia los promedios de los costos de producción emitidos por la Federación Mexicana de Lechería (FEMELECHE) en 2019, cuyo precio de mercado fue de 7.20 pesos por litro.

Al respecto, como hechos posteriores, LICONSA explicó que como resultado de las reuniones con la Comisión de Ganadería de la Cámara de Diputados en 2021, en las cuales se exhortó a la SADER y a SEGALMEX a realizar un ajuste al precio de garantía de la leche de 9.50 pesos por litro, se elaboró en 2021, el “Análisis técnico del precio de garantía de la leche”, en el cual se incluyó la propuesta de ajuste al precio de garantía de la leche fresca de

9.30 pesos por litro;^{91/} ya que en el periodo de enero de 2019 a marzo de 2021 se observó lo siguiente:

- Mientras que el precio de garantía se mantuvo constante de 8.20 pesos por litro, se presentó un incremento del precio promedio rural de 6.33 a 7.50 pesos por litro.
- El precio promedio al consumidor pasó de 17.65 a 19.79 pesos por litro.
- El costo de producción por litro de leche fresca pasó de 6.93 a 8.59 pesos por litro.

Dicho análisis fue enviado a la Coordinación General de Enlace Sectorial de la SADER y al Director General de SEGALMEX, por la Dirección de Operaciones de LICONSA con el oficio particular núm. DOLS/DPL/BFS/401/2021 del 15 de junio de 2021.^{92/} Asimismo, se verificó que en las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía de Productos Alimentarios Básicos para el ejercicio fiscal 2022 (DOF 31/12/2021), se modificó el precio de garantía de la leche a 9.20 pesos por litro.

7. Integración del padrón de productores del programa PGPAB^{93/}

a) Cumplimiento de los elementos mínimos de los padrones del programa PGPAB

Para la operación del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, SEGALMEX contó con dos padrones: 1) Padrón de pequeños productores de maíz y frijol; 2) Padrón de productores de arroz, trigo y medianos productores de maíz. Respecto del padrón de leche, SEGALMEX no contó con un padrón exclusivo para el programa PGPAB, debido a que ejerció los recursos en conjunto con los del Programa de Adquisición de Leche Nacional, lo que limitó identificar a los beneficiarios directos del programa.

Respecto de los elementos que indica la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH),^{94/} se identificó que:

- De los 4 elementos que se establecen en el artículo 75, fracción I, de la LFPRH relacionados con la región del país, grupo específico, entidad federativa y

^{91/} El precio propuesto tomó en cuenta los precios obtenidos a partir del comportamiento del precio medio rural, el precio promedio al consumidor y de los costos promedio de producción por litro de leche.

^{92/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-448-2021 del 29 de septiembre de 2021 y por la Dirección de Operaciones de LICONSA con el oficio particular núm. DOLS/RRMR/098/2021 con fecha del 1 de diciembre de 2021.

^{93/} El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación solicitó a SEGALMEX, mediante el oficio de planeación número OAED/DGADDE/022/2021 del 5 de febrero de 2021 y el oficio de orden de auditoría número OAED/DGADDE/173/2021 del 15 de abril de 2021, el padrón de beneficiarios del programa PGAB en 2020, los padrones propios o que genere SEGALMEX y el de LICONSA, así como la documentación soporte que los acredite.

^{94/} Publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006.

municipio,^{95/} el padrón de pequeños productores de maíz y frijol, el padrón de productores de trigo, arroz y medianos productores de maíz, incluyeron 2 elementos, entidad federativa y municipio, pero no la región del país ni grupo específico.

- Respecto del padrón de leche, SEGALMEX proporcionó una base de datos con los productores de leche; no obstante, en dicha base se incluyen también los productores que se benefician del programa B004 “Adquisición de Leche Nacional”, ya que LICONSA ejerció en conjunto los recursos de ambos programas para la compra de leche, por lo que careció de un padrón exclusivo para los productores del programa PGPAB.^{96/}

Asimismo, se identificó que los padrones no cumplieron con los 70 elementos que señala el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios (DOF 09/02/2017).

Al respecto, mediante el oficio núm. SEGALMEX/DPGE/SRMB/594/2021 del 10 de septiembre de 2021 la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos^{97/} de SEGALMEX señaló lo siguiente: a) que los Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios (DOF 09/02/2017) tienen la finalidad de establecer términos y características que deben incluirse en programas de desarrollo social, porque están enfocados a un tipo de población más específica, donde los aspectos personales tienen más importancia que los datos productivos, por lo que cumplir con los 70 elementos no es factible, porque se alarga y complica el registro del productor, y b) la SADER, emitió en febrero de 2021, los Lineamientos de Operación e Integración de los padrones de productores, de solicitantes y de beneficiarios de la SADER, que son de observancia general para las unidades responsables que operan programas de subsidios que desarrollan actividades en el sector agroalimentario, en la cual no se incluyen los 70 elementos de los Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios.

SEGALMEX, con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, mediante el oficio núm. SEGALMEX/DPGE/SRMB/805/2021 del 30 de noviembre de 2021, por medio de la Gerencia de Estudios y Proyectos señaló que: “su posición será presentar sus padrones de arroz, trigo y maíz de medianos productores con base en el listado de los criterios de los padrones de productores de personas físicas, padrones de solicitantes y padrones de beneficiarios, conforme se indica en los Lineamientos de Operación e

^{95/} **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, artículo 75, fracción I, publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006.

^{96/} Atenta Nota firmada por la Dirección de Operaciones de LICONSA y la Unidad de Administración y Finanzas de LICONSA y proporcionada por SEGALMEX mediante el oficio núm. SEGALMEX/GPS/001/2022 del 3 de enero de 2022.

^{97/} Información proporcionada mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-422-2021 del 14 de septiembre de 2021.

Integración de los padrones de productores, de solicitantes y de beneficiarios de la SADER”.^{98/}

No obstante, a la fecha de conclusión de este informe de auditoría, SEGALMEX no acreditó el avance en la conformación de sus padrones de acuerdo con la normativa aplicable, por lo que la observación y recomendación persisten, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{99/}

b) Integración del padrón de pequeños y medianos productores del programa PGPAB

b.1) Padrón de pequeños productores de maíz y frijol

La integración del padrón de pequeños productores de maíz y frijol fue la siguiente:

INTEGRACIÓN DEL PADRÓN DE PEQUEÑOS PRODUCTORES DE MAÍZ Y FRIJOL, 2020

(Productores y porcentaje)

| Cultivo | Número de registros (a) | Número de productores (b) | Porcentaje de participación | Diferencia (c)=(a)-(b) |
|---------|----------------------------|------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Maíz | 74,422 | 58,138 | 91.5 | 16,284 |
| Frijol | 6,147 | 5,409 | 8.5 | 738 |
| Total | 80,569 | 63,547 | 100.0 | 17,022 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con la base de datos “26.1_ANEXO_10_PADRON_BENEFICIARIOS 2020” (oficio interno núm. DPPGE-ST-FGC-46-2021 del 3 de marzo de 2021) proporcionada mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-058-2021 del 05 de marzo de 2021.

Para el ejercicio 2020, el padrón se integró por un total de 80,569 registros; sin embargo, al procesar el padrón se identificaron productores duplicados, por lo que, al eliminar los duplicados, el padrón contó con 63,547 pequeños productores;^{100/} de ese total, 58,138 (91.5%) fueron de maíz y 5,409 (8.5%) de frijol. Al respecto, SEGALMEX señaló que la duplicidad de registros se debe a que: “cada productor podrá efectuar la venta de su producto a precios de garantía en una sola ocasión o fraccionada, sin exceder los volúmenes

^{98/} Publicados en la Normateca de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural: <https://normateca.agricultura.gob.mx/lineamientos-de-operacion-e-integracion-de-los-padrones-de-productores-de-solicitantes-y-de>

^{99/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 75, fracciones I y II, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

^{100/} La Gerencia de Estudios y Proyectos, mediante el oficio núm. SEGALMEX/DPGE/SRMB/594/2021 del 10 de septiembre de 2021, informó que los beneficiarios aparecen en más de una ocasión porque los beneficiarios de los precios de garantía de arroz se registran de acuerdo con el ciclo productivo en el que participan, pero sus datos corresponden a los predios registrados durante su participación en el ciclo productivo correspondiente. En este contexto, sólo se analizaron los registros de productores que no estuvieron repetidos. Proporcionado por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-422-2021 del 14 de septiembre de 2021.

máximos permitidos por ciclo agrícola. Por lo tanto, la existencia de nombres de productores repetidos hace referencia a este hecho”.^{101/}

En cuanto a la distribución, con base en los registros de SEGALMEX, se otorgaron precios de garantía a productores de maíz en 32 entidades federativas; Jalisco fue el estado con mayor número de productores registrados, con 14,324, seguido por Chiapas, con 13,001 productores y Guerrero, con 4,002 productores, en conjunto concentraron el 53.9% del total de los productores de maíz registrados en el padrón del programa.

Respecto de los pequeños productores de frijol, para el ejercicio 2020, SEGALMEX registró en su padrón a 5,409 productores, distribuidos en 20 entidades federativas. Del total, 3,405 productores (63.0%) fueron de Zacatecas, 1,029 productores (19.0%) de Durango y 337 (6.2%) de Guanajuato.

b. 2) Padrón de medianos productores de maíz

Respecto de los medianos productores de maíz, para 2020, SEGALMEX registró a 25,830 productores distribuidos en tres entidades federativas.^{102/} En Sinaloa se concentró el 90.0% de los productores (23,245), en Tamaulipas el 6.0% (1,556) y en Sonora el 4.0% (1,029), como se muestra a continuación:

MEDIANOS PRODUCTORES DE MAÍZ REGISTRADOS EN EL PADRÓN, 2020
(Productores y porcentaje)



FUENTE. Elaborado por el grupo auditor de la ASF con la información de la base de datos “48.4. Padrón de beneficiarios SEGALMEX” (oficio núm. DPGE/FGC/103/2021 del 3 de mayo de 2021) proporcionada mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-176-2021 del 6 de mayo de 2021.

^{101/} Nota Aclaratoria elaborada por la Gerencia de Estudios y Proyectos y proporcionada por el oficio núm. SEGALMEX/DPPGE/SRMB/352/2021 del 14 de junio de 2021, y proporcionado a la ASF por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-249-2021 del 16 de junio de 2021.

^{102/} En este padrón no se identificaron productores duplicados.

Al respecto, la Gerencia de Estudios y Proyectos de SEGALMEX precisó que el Ejecutivo Federal: “dio instrucciones de incluir en el Programa Precios de Garantía a los medianos productores de maíz”.^{103/} Por lo que el organismo: “revisó el esquema de producción y de comercialización de maíz en México, para definir la superficie y volumen máximo por productor a participar en el Programa Precios de Garantía para medianos productores de maíz (...). De acuerdo con la información revisada, se definió que las únicas entidades que requerían apoyo del Gobierno Federal, por su importante producción y su lejanía de los Centros de Consumo eran: Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.”^{104/}

b.3) Padrón de productores de arroz y trigo

Para el ejercicio 2020, el padrón de productores de arroz se integró por un total de 2,188 registros; sin embargo, se identificaron productores registrados en más de una ocasión, ya que SEGALMEX explicó que un productor puede participar en el programa en dos ciclos productivos, siempre y cuando no exceda el volumen máximo por productor,^{105/} por lo que al eliminar las Claves Únicas de Registro de Población duplicadas, el total de productores registrados fue de 1,924, distribuidos en 13 entidades federativas, concentrándose el 56.1% del total de productores en tres entidades: Nayarit con 578 productores (30.0%), Campeche con 258 productores (13.4%) y Michoacán con 245 productores (12.7%).

En el análisis se identificó que dos productores se registraron como beneficiarios en dos entidades federativas. Al respecto, SEGALMEX informó que, como hechos posteriores, la Gerencia de Estudios y Proyectos implementó mecanismos de control en 2021 para evitar la duplicidad de los registros, ya que en el documento “Mecánicas operativas del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos para arroz, ciclo primavera-verano 2021”, se estableció que se cancelará inmediatamente el registro del productor cuando se presente: “Duplicidad de certificados parcelarios, de georreferencias, escrituras u otros documentos”.^{106/}

^{103/} Nota Aclaratoria elaborada por la Gerencia de Estudios y Proyectos proporcionada a la ASF por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-249-2021 del 16 de junio de 2021.

^{104/} *Ídem.*

^{105/} De acuerdo con la nota aclaratoria elaborada por la Gerencia de Estudios y Proyectos y proporcionada por el oficio núm. SEGALMEX/DPPGE/SRMB/352/2021 del 14 de junio de 2021, y proporcionada a la ASF por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-249-2021 del 16 de junio de 2021: “Una vez que se completó el proceso de selección, y los productores fueron elegidos para recibir dichos incentivos a sus cuentas personales. Éstos pueden aparecer en varios ciclos productivos”.

^{106/} Información proporcionada por la Gerencia de Estudios y Proyectos mediante el oficio núm. SEGALMEX/DPGE/SRMB/616/2021 del 27 de septiembre de 2021, y proporcionada a la ASF por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-448-2021 del 29 de septiembre de 2021. El documento está disponible en <https://www.gob.mx/segalmex/documentos/mecanica-operativa-del-programa-precios-de-garantia-para-arroz-otono-invierno-2020-2021?idiom=es>.

De los productores de trigo, el padrón contó con 14,375 registros; sin embargo, se identificaron productores registrados en más de una ocasión,^{107/} ya que SEGALMEX informó que un productor de trigo panificable puede participar en el programa en dos ciclos productivos, siempre y cuando no exceda el volumen máximo por productor.^{108/} Para realizar el análisis se eliminaron las CURP duplicadas, el total de productores registrados fue de 14,039 productores, distribuidos en 17 entidades federativas. El 55.3% del total de productores registrados se concentró en los estados de Sonora con el 35.7% (5,010 productores) y Sinaloa con el 19.6% (2,756 productores).

b.4) Padrón de productores de leche

SEGALMEX proporcionó una base de datos con los productores de leche; no obstante, en dicha base se incluyen también los productores que se benefician del programa B004 “Adquisición de Leche Nacional”, ya que LICONSA ejerció en conjunto los recursos de ambos programas para la compra de leche, por lo que careció de un padrón exclusivo para los productores del programa PGPAB. ^{109/}

Lo anterior, contrario a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 75, fracciones I y II, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

c) Productores registrados como beneficiarios para más de un producto

Las Reglas de Operación del Programa PGPAB no son excluyentes respecto de que un productor pueda estar registrado como beneficiario de más de un cultivo; sin embargo, se realizó una comparación con la finalidad de identificar el número de productores que se encuentran registrados como productores de más de un grano básico.

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa, así como su modificación publicada en el DOF el 13 de abril de 2020, un pequeño productor de maíz no puede tener en su propiedad más de cinco hectáreas de temporal y vender más de 20 toneladas, mientras que un mediano productor debe tener como máximo 50 hectáreas de riego o de temporal y vender máximo 600 toneladas a SEGALMEX; sin embargo, en el análisis del padrón de pequeños productores de maíz y el de medianos productores de maíz, se identificó que 38 medianos productores se registraron en ambos padrones, lo cual denota las áreas de mejora

^{107/} De acuerdo con la nota aclaratoria elaborada por la Gerencia de Estudios y Proyectos y proporcionada por el oficio núm. SEGALMEX/DPPGE/SRMB/352/2021 del 14 de junio de 2021, y proporcionada a la ASF por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-249-2021 del 16 de junio de 2021 “Una vez que se completó el proceso de selección, y los productores fueron elegidos para recibir dichos incentivos a sus cuentas personales. Éstos pueden aparecer en varios ciclos productivos”.

^{108/} *Ídem*.

^{109/} Atenta Nota proporcionada por SEGALMEX el 10 de diciembre de 2021, mediante el oficio núm. SEGALMEX/GPS/001/2022 del 3 de enero de 2022.

en los procesos de integración del padrón del programa, ya que SEGALMEX no verificó que los productores no tuvieran más hectáreas que las fijadas para otorgar los precios de garantía, dicho requisito debe ser verificado al momento de ser registrado en el padrón y, posteriormente, para la entrega del apoyo.

SEGALMEX, con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, y como hechos posteriores, mediante la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos, realizó las mejoras en sus sistemas informáticos para que no se permita el registro de un productor como pequeño y como mediano productor de maíz, a fin de evitar que un productor reciba un doble apoyo:

- La Gerencia de Estudios y Proyectos de SEGALMEX explicó, mediante el oficio núm. SEGALMEX/DPGE/SRMB/594/2021 del 13 de septiembre de 2021, que fortaleció sus sistemas de control siguientes: a) que para el ciclo otoño-invierno 2020-2021 se implementó el estatus de validación “No elegible” a todos los productores cuya superficie sea menor de 5.5 ha en temporal o mayor de 50 ha en riego; b) se solicitó a la Gerencia de Sistemas de SEGALMEX implementar acciones en el sistema de SEGALMEX para garantizar el registro de los medianos productores de maíz, y c) se cruzaron las bases de la población registrada de maíz de pequeños y en medianos productores, a fin de evitar la duplicidad de beneficiarios para los ciclos Primavera-Verano 2020 y Otoño-Invierno 2020-2021.^{110/}
- La Gerencia de Operaciones de SEGALMEX, mediante el oficio núm. DGPE/GO/TAVR/940/2021 del 26 de noviembre de 2021, solicitó a la Gerencia de Sistemas de SEGALMEX un control de cambios en el Sistema Integral de Precios de Garantía (SIPREGA) para el inicio de acopio del ciclo agrícola primavera-verano 2021, en donde requirió que previo a emitir la “Constancia del Registro al Programa Precios de Garantía de maíz y frijol de pequeños productores” el sistema deberá realizar el cruce de información de registro con el Programa de Medianos Productores a través de la CURP del productor, si es que el solicitante se encuentra en el registro y obtuvo un apoyo en ese programa, no será elegible para el Programa de pequeños productores y el sistema deberá emitir una notificación e imposibilitar el registro de inscripción y captura de acopio del productor.

Además, solicitó imposibilitar en el SIPREGA, la captura de nuevos acopios a los productores que recibieron el apoyo como pequeños productores y como medianos productores en ejercicio 2020, con la finalidad de que puedan acceder nuevamente al programa PGPAB.

^{110/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-422-2021 del 14 de septiembre de 2021, y el oficio interno núm. SEGALMEX/DPGE/SRMB/594/2021 del 13 de septiembre de 2021 firmado por la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos.

Lo anterior, en los términos de la normativa aplicable.^{111/}

Si bien en 2021, SEGALMEX implementó mecanismos de control para evitar que un productor reciba un doble apoyo, esta debilidad presente en 2020 provocó la materialización de riesgos en el otorgamiento de los apoyos de maíz.

La Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Económico comunicó al Órgano Interno de Control de SEGALMEX, con el oficio DGADDE/029/2022 del 24 de enero de 2022, los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas, ya que, en 2020, en relación con la integración del padrón de productores del programa PGPAB, se identificó lo siguiente: a) El padrón de productores de arroz se integró por un total de 1,924 productores; sin embargo, se identificó que 2 productores se registraron como beneficiarios en dos entidades federativas; b) SEGALMEX proporcionó una base de datos con los productores de leche; no obstante, en dicha base se incluyen también los productores que se benefician del programa B004 “Adquisición de Leche Nacional”, ya que LICONSA ejerció en conjunto los recursos de ambos programas para la compra de leche, por lo que careció de un padrón exclusivo para los productores del programa PGPAB, y c) registró a 38 productores de maíz en dos padrones, en el de pequeños productores y en el de medianos productores, ya que no verificó que los productores no tuvieran más hectáreas que las fijadas para otorgar los precios de garantía, lo cual debió ser verificado al momento en el que los productores fueron registrados en el padrón y, posteriormente, para la entrega del apoyo.

2020-1-08JBP-07-0328-07-006 **Recomendación**

Para que Seguridad Alimentaria Mexicana realice las gestiones necesarias para perfeccionar los padrones del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos de productores de frijol, arroz, trigo panificable, leche y maíz de pequeños y medianos productores, de acuerdo con los Lineamientos de Operación e Integración de los padrones de productores, de solicitantes y de beneficiarios de la SADER, que son de observancia general para las unidades responsables que operan programas de subsidios que desarrollan actividades en el sector agroalimentario, a fin de garantizar que los padrones contengan información necesaria y que sean útiles para canalizar los apoyos a la población objetivo y que los recursos sean administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos que estén destinados, de conformidad con el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 75, fracciones I y II, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

^{111/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del artículo 75, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

8. Otorgamiento de apoyos y subsidios^{112/}

a) Cobertura del programa

Para identificar la cobertura del programa de los productores de frijol, trigo, arroz y maíz de medianos productores se compararon las Claves Únicas de Registro de Población (CURP) de los productores registrados en el padrón y los que recibieron apoyos; para la cobertura de atención de los pequeños productores de maíz se utilizó la información de la población potencial y objetivo incluida en el “Diagnóstico del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos”,^{113/} proporcionado por SEGALMEX; mientras que para los productores de leche no se realizó un análisis de cobertura, ya que LICONSA no realizó un padrón exclusivo para el programa PGPAB. El análisis de la cobertura se presenta a continuación:

PORCENTAJE DE LA COBERTURA DEL PROGRAMA, 2020

(Productores y porcentaje)

| Producto alimentario básico | Productores | | | Porcentaje de cobertura |
|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| | Registrados en el padrón (a) | Beneficiados con subsidios (b) | Diferencia (c)=(a)-(b) | |
| Maíz pequeños productores | 58,138 | 57,934 | 204 | 99.6 |
| Frijol | 5,409 | 5,404 | 5 | 99.9 |
| Arroz | 1,924 | 1,943 | (19) | 101.0 |
| Trigo | 14,039 | 15,019 | (980) | 107.0 |
| Maíz medianos productores | 25,830 | 25,826 | 4 | 99.98 |
| Leche | n.d. | n.d. | n.a. | n.a. |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF, con base en la información proporcionada con los oficios núms: DPPGE/ST/FGC/46/2021 del 3 de marzo de 2021 recibido mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-058-2021 del 05 de marzo de 2021; DPGE/FGC/103/2021 del 3 de mayo de 2021 recibido mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-176-2021 del 6 de mayo de 2021; DPGE/SRMB/805/2021 del 30 de noviembre de 2021 recibido mediante el oficio núm. SEGALMEX/GPS/001/2022 del 3 de enero de 2022.

^{112/} Los apoyos corresponden a las veces en que se entregaron recursos al productor, sin que excediera el volumen máximo, mientras que los subsidios es la cantidad de recursos entregada.

El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación solicitó a SEGALMEX, mediante el oficio de planeación número OAED/DGADDE/022/2021 del 5 de febrero de 2021 y el oficio de orden de auditoría número OAED/DGADDE/173/2021 del 15 de abril de 2021, la información relacionada con los beneficiarios del programa y los montos de los apoyos y subsidios, así como la documentación soporte que los acredite.

^{113/} Concluido el 1 de octubre de 2020, proporcionado mediante los oficios núms. DPPGE/FGC/44/2021 del 1 de marzo de 2021 y SEGALMEX-GPS-058-2021 del 16 de febrero de 2021.

Se identificó que, en 2020, la cobertura del programa respecto del padrón de pequeños productores de maíz alcanzó un 99.6%; el 99.9% de los productores de frijol; el 101.0% de los productores de arroz; 107.0% de los productores de trigo y el 99.98% de los medianos productores de maíz. Respecto de los productores de leche, dado que los recursos correspondientes al Programa Precios de Garantía se ejercen en conjunto con los recursos del Programa B004 Adquisición de Leche Nacional, no se pudo identificar cuántos productores fueron beneficiados por cada programa.^{114/}

Los porcentajes que exceden la cobertura denotan la urgencia de que SEGALMEX elabore sus padrones de solicitantes con base en los Lineamientos de Operación e Integración de los padrones de productores, de solicitantes y de beneficiarios de la SADER^{115/} para contar con un registro de los productores que hayan solicitado el subsidio, así como aquéllos que lo recibieron.

A pesar de que SEGALMEX alcanzó un amplio porcentaje de cobertura de los apoyos otorgados respecto de sus padrones, la situación no es la misma respecto de su población potencial.

De manera supletoria el grupo auditor realizó la comparación del número de productores beneficiados con el programa PGPAB con los productores registrados en 2017 en el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) que ubicó alrededor de 2.6 millones de pequeños y medianos productores de maíz, frijol, arroz y trigo en todo el territorio nacional. Por lo que la cobertura del programa respecto de su población potencial cubre el 3.8%, 1.4%, 21.7% y 34.0%, respectivamente, como se presenta a continuación:

COBERTURA RESPECTO DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, 2020
(Productores y porcentaje)

| Cultivo | Productores SIAP 2017 | Productores beneficiados PGPAB 2020 | Porcentaje de cobertura |
|---------|-----------------------|-------------------------------------|-------------------------|
| Maíz | 2,200,000 | 83,760 ^{1/} | 3.8 |
| Frijol | 380,932 | 5,404 | 1.4 |
| Trigo | 69,314 | 15,019 | 21.7 |
| Arroz | 5,722 | 1,943 | 34.0 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en la información de las bases de datos proporcionadas por SEGALMEX, y en el documento “Los precios de Garantía 1934-1999 y el Programa de Garantía Productos Alimentarios Básicos 2019: Semejanzas y Diferencias”, del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados. Recuperado el 27 de marzo de 2020, disponible en: http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/9/99Nota_Precios_Garant%C3%ADa_010219.pdf

^{1/} Incluye a pequeños y medianos productores de maíz.

^{114/} Atenta Nota firmada por la Dirección de Operaciones de LICONSA y la Unidad de Administración y Finanzas de LICONSA y proporcionada por SEGALMEX mediante el oficio núm. SEGALMEX/GPS/001/2022 del 3 de enero de 2022.

^{115/} Publicados en la Normateca de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural: <https://normateca.agricultura.gob.mx/lineamientos-de-operacion-e-integracion-de-los-padrones-de-productores-de-solicitantes-y-de>

Debido a que SEGALMEX, en 2020, no cuantificó la población potencial y objetivo del programa, no se puede determinar la cobertura del programa en cuanto al otorgamiento de subsidios de todos los productores de granos básicos y leche. Al respecto, la Gerencia de Estudios y Proyectos de SEGALMEX señaló que la población productiva total del país no vende su grano a SEGALMEX, por lo que no se determina la cantidad de la población objetivo a participar, sólo se toma como referencia la cantidad de productores beneficiados en los ciclos anteriores, la cual varía año con año, y depende de factores como los precios del mercado, las cantidades cosechadas, la disponibilidad de agua, etc.^{116/} No obstante, en el artículo 75, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se indica que las dependencias y entidades que otorguen subsidios deberán: “Identificar con precisión a la población objetivo”. La recomendación correspondiente a esta observación es la 2020-1-08JBP-07-0328-07-003, la cual se encuentra en el resultado núm. 3 “Diseño del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos”.

b) Otorgamiento de apoyos

En 2020, SEGALMEX otorgó 124,454 apoyos a 106,126 productores de granos básicos, por un monto de 8,806,949.6 miles de pesos; además, otorgó 1,445,401.8 miles de pesos para la compra de leche a precio de garantía; sin embargo, no fue posible identificar el número de productores beneficiados con el precio de garantía de la leche.^{117/} En suma, SEGALMEX entregó 10,252,350.4 miles de pesos en subsidios.

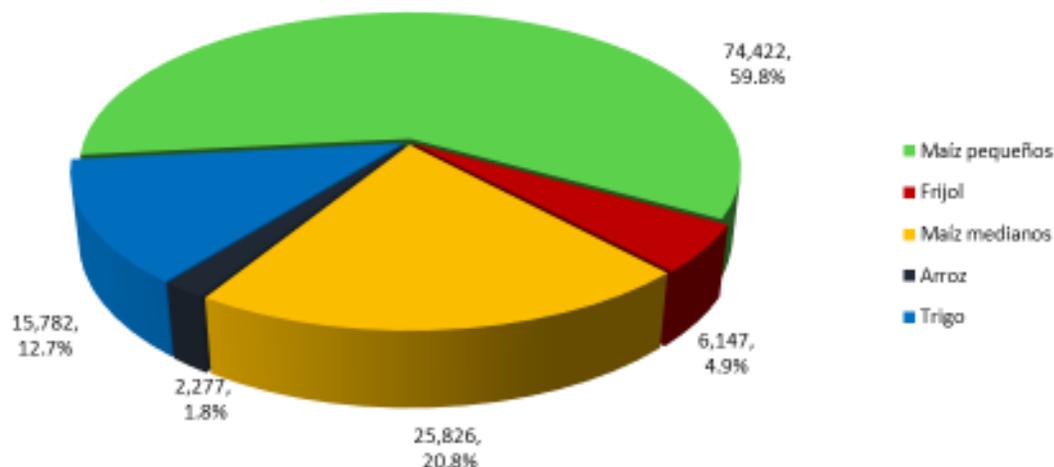
De ese total de apoyos, 74,422 (59.8%) fueron para pequeños productores de maíz; 25,826 (20.8%) para medianos productores de maíz; 15,782 (12.7%) para productores de trigo panificable y cristalino; 6,147 (4.9%) para productores de frijol, y 2,277 (1.8%) para productores de arroz, como se muestra a continuación:

^{116/} Información proporcionada por la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos con el oficio SEGALMEX/DPGE/SRMB/616/2021 del 27 de septiembre de 2021 remitido a la ASF por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio núm. SEGALMEX -GPS-448-2021 del 29 de septiembre de 2021.

^{117/} Atenta Nota firmada por la Dirección de Operaciones de LICONSA y la Unidad de Administración y Finanzas de LICONSA y proporcionada por SEGALMEX mediante el oficio núm. SEGALMEX/GPS/001/2022 del 3 de enero de 2022.

LICONSA ejerce los recursos del Programa B004 “Adquisición de leche nacional” y los del Programa PGPAB.

APOYOS OTORGADOS A PRODUCTORES DE GRANOS BÁSICOS Y LECHE, 2020
(Apoyos y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con la información de las bases de datos "28.1_ANEXO 16_BASE DE DATOS_BENEFICIARIOS 2020"(Oficio interno DPPGE/ST/FGC/46/2021 del 3 de marzo de 2021), "11292021 PADRON 2020" (oficio interno DPGE/SRMB/805/2021), proporcionadas mediante los oficios núm. SEGALMEX-GPS-058-2021, SEGALMEX/GPS/001/2022 y del 5 de marzo de 2021 y 3 de enero de 2022, respectivamente.

c) Distribución geográfica de los apoyos

En 2020, SEGALMEX entregó 124,454 apoyos a productores de maíz, frijol, arroz y trigo en el país. Tres entidades federativas concentraron el 49.9% de los apoyos, éstas fueron Sinaloa con el 21.6% (26,899 apoyos), Chiapas con el 14.4% (17,958 apoyos) y Jalisco con el 13.9% (17,273 apoyos).

En 2020, los apoyos entregados a los pequeños productores de maíz se distribuyeron en las 32 entidades federativas; y tres entidades concentraron el 53.6% de todos los apoyos: Chiapas con el 24.1% (17,943 apoyos), Jalisco con 21.3% (15,875 apoyos) y Guerrero con el 8.2% (6,076 apoyos).

Respecto de los apoyos entregados a los productores de frijol, en 2020, éstos se distribuyeron en 20 entidades federativas; y se identificó que Zacatecas concentró el 62.2% de los apoyos (3,826 apoyos); Durango, el 17.8% (1,097 apoyos) y Guanajuato, el 6.4% (391 apoyos).

En 2020, los apoyos a los productores de arroz se entregaron en 13 entidades federativas; de las cuales, en tres se concentró el 59.9% del total de los apoyos: Nayarit con el 35.9% (817 apoyos); Campeche con el 12.6% (287 apoyos), y Michoacán con el 11.0% (251 apoyos), el resto de las entidades recibieron apoyos por menos del 10.0%.

Los apoyos entregados a los productores de trigo, en 2020, se distribuyeron en 17 entidades federativas; de las cuales, en dos se concentró el 53.0% de los apoyos: Sonora con el 34.9%

(5,513 apoyos) y Sinaloa con el 18.1% (2,852 apoyos). Las 15 entidades restantes, en conjunto, recibieron el 47.0% de los apoyos.

Los apoyos a medianos productores de maíz se entregaron únicamente en tres entidades federativas: Sinaloa, Tamaulipas y Sonora. De éstas, la primera recibió el 90.0% de los apoyos (23,241 apoyos), la segunda el 6.0% (1,556 apoyos) y la tercera, el 4.0% (1,029 apoyos), por lo que este tipo de apoyos no se otorgaron con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas a los que deberán sujetarse los subsidios establecidos en el artículo 75, párrafo primero, fracción II, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Al respecto, SEGALMEX indicó que estos apoyos fueron agregados por instrucciones del Ejecutivo Federal,^{118/} por lo que se revisó el esquema de producción y de comercialización de maíz en México, y se eligieron esas entidades federativas. Asimismo, la Gerencia de Planeación Social de SEGALMEX explicó que las ROP son diseñadas de manera clara, concreta, comprensible y al alcance de la población objetivo. Durante el proceso de la gestión de los incentivos, y en específico en el proceso de validación se tiene especial cuidado de validar la documentación personal, productiva y de compras.^{119/}

Asimismo, con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la Gerencia de Estudios y Proyectos^{120/} explicó que, como hechos posteriores, en las ROP 2021 estableció que los incentivos para los medianos productores de maíz se otorgarían de acuerdo con la Mecánica Operativa respectiva.^{121/} Por su parte la Mecánica Operativa del programa PGPAB para maíz comercializado por medianos productores ciclo otoño-invierno 2020-2021^{122/} señala como requisito para el contrato de compra venta que la ubicación del comprador corresponda a los estados de: Sinaloa, Sonora o Tamaulipas, ya que: a) SEGALMEX tiene como una de sus funciones la comercialización de los excedentes de la producción agroalimentaria, b) las variables consideradas para determinar los estados beneficiarios son producción y superficie sembrada de maíz, así como el volumen comerciable de maíz; y c) de acuerdo con información del SIAP y del Grupo Consultor de

^{118/} Nota Aclaratoria elaborada por la Gerencia de Estudios y Proyectos proporcionada a la ASF por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-249-2021 del 16 de junio de 2021.

^{119/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-422-2021 del 14 de septiembre de 2021, y el oficio interno núm. SEGALMEX/DPGE/SRMB/594/2021 del 13 de septiembre de 2021 firmado por la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos.

^{120/} Proporcionado por la Dirección de Precios de Garantía con el oficio núm. DPGE/MCV/369/2021 del 01 de diciembre de 2021 y por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-058-2021, SEGALMEX/GPS/001/2022 3 de enero de 2022.

^{121/} SADER, **ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2021**, artículo 5, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2020.

^{122/} Publicada en la página oficial de SEGALMEX el 07 de febrero de 2021.

Mercados Agrícolas (GCMA), los estados de Sinaloa, Tamaulipas y Sonora producen una mayor cantidad de maíz de la que consumen, por lo que parte de su producción es enviada a otras entidades y requieren un apoyo para su comercialización, a fin de que no disminuya la rentabilidad de los productores y que no se desaliente la producción;^{123/} sin embargo, este argumento no es suficiente para acreditar los criterios redistributivos y de equidad para otorgar los subsidios, ya que existen medianos productores en otras entidades federativas que deberían tener acceso al mismo apoyo, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{124/}

Respecto de los apoyos entregados a los productores de leche, en 2020, SEGALMEX liberó un total de 1,445,401.8 miles de pesos del Programa Precios de Garantía para la compra de leche a los Centros de Trabajo de LICONSA; no obstante, la base de datos que remitió integró a todos los productores a los que compró leche tanto con los recursos del programa PGPAB como con los recursos del programa B004 Adquisición de Leche Nacional, por lo que no fue posible realizar un análisis de la distribución geográfica de los apoyos. Lo anterior, contrario a lo dispuesto en la normativa aplicable.^{125/} Por lo que la observación y recomendación persisten.

d) Monto total del subsidio

En 2020, el monto total pagado en subsidios por SEGALMEX a productores de maíz, frijol, arroz, trigo y leche ascendió a un total de 10,252,350.4 miles de pesos, como se presenta a continuación:

^{123/} SEGALMEX, **Mecánica Operativa del Programa Precios de garantía a Productos Alimentarios Básicos para maíz comercializado por medianos productores, ciclo otoño-invierno 2020-2021**, numeral II.2, número 1. Publicada en la página oficial de SEGALMEX el 07 de febrero de 2021.

^{124/} El artículo 75, párrafo primero, fracción II, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: “Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de (...) equidad (...). En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas (...)”.

^{125/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 75, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

MONTO PAGADO POR SEGALMEX, EN 2020

(Pesos, Miles de pesos, Toneladas y litros)

| Producto | Toneladas/ litros | Precio de mercado/ precio de mercado de referencia | Precio de garantía a pagar por tonelada o litro | Promedio del diferencial pagado por SEGALMEX | Monto pagado por SEGALMEX |
|-------------------|----------------------|--|---|--|------------------------------|
| | | (Miles de pesos) | (Miles de pesos, pesos) | (Miles de pesos / toneladas) | (Miles de pesos) |
| Maíz | 792,884.3 | 3.9 | 5.61 | n.a. | 4,567,013.4 |
| Frijol | 45,720.6 | 14.2 | 14.5 | n.a. | 662,949.3 |
| Subtotal | 838,604.9 | n.a. | n.a. | n.a. | 5,229,962.7 |
| Arroz | 165,651 | 4.6 | 6.12 | 1.4 | 221,401.6 |
| Trigo panificable | 1,107,885 | 4.1 | 5.79 | 1.6 | 1,084,443.8 |
| Maíz medianos | 4,690,718 | 3.9 | 4.15 | 0.4 | 2,271,140.1 |
| Subtotal | 5,964,254.03 | n.a. | n.a. | n.a. | 3,576,985.53 |
| Leche | n.d. | n.d. | 8.2 | n.d. | 1,445,401.8 |
| Total | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 10,252,350.4 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con la información de las bases de datos "28.1_ANEXO 16_BASE DE DATOS_BENEFICIARIOS 2020" (Oficio interno DPPGE/ST/FGC/46/2021 del 3 de marzo de 2021), "11292021 PADRON 2020" (oficio interno DPGE/SRMB/805/2021) proporcionadas mediante los oficios núm. SEGALMEX-GPS-058-2021, SEGALMEX/GPS/001/2022 y del 5 de marzo de 2021 y 3 de enero de 2022, respectivamente.

NOTA 1: Las cifras pueden variar debido al redondeo.

NOTA 2: El precio de mercado por tonelada es el promedio del precio medio rural de los principales productores de maíz y frijol a nivel nacional por volumen de producción, proporcionados por SEGALMEX en la Metodología para la fijación de precios de garantía del programa Precios de Garantía remitida mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-184-2021 del 13 de mayo de 2021.

En 2020, SEGALMEX otorgó apoyos por 10,252,350.4 miles de pesos, 4,567,013.4 miles de pesos por la compra de maíz, y 662,949.3 miles de pesos por la compra de frijol; 221,401.6 miles de pesos por concepto de incentivo a productores de arroz; 1,084,443.8 miles de pesos a productores de trigo panificable; 2,271,140.1 miles de pesos para medianos productores de maíz, y 1,445,401.8 miles de pesos para productores de leche.

Cabe señalar que la información proporcionada careció de confiabilidad y calidad, ya que se identificó que en la Cuenta Pública 2020, SEGALMEX reportó que ejerció 9,923,901.5 miles de pesos,^{126/} por concepto de apoyos y subsidios, la cual difiere de las cifras para maíz de pequeños productores y frijol proporcionadas para este resultado. La recomendación correspondiente a esta observación es la 2020-1-08JBP-07-0328-07-009, la cual se encuentra en el resultado núm. 10 "Ejercicio de los recursos asignados en 2020".

^{126/} Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020, **Análisis del ejercicio del presupuesto de egresos**, México, 2020, p.3. Disponible en https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/VII/Print.JBP.03.AEPE_A.pdf, consultado el 12 de julio de 2020.

e) Cumplimiento de los criterios de elegibilidad

El análisis del cumplimiento de los criterios de elegibilidad se presenta a continuación:

CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD POR PRODUCTO, 2020
(Apoyos)

| Producto | Total de apoyos | Criterios | | | | | | | | | |
|---------------|-----------------|------------------------|----|-----------------------|-----------|--------|-----------|-----------------------|-----------|----|-----------|
| | | Superficie (Hectáreas) | | Ciclo productivo 2020 | | | | Volumen máximo | | | |
| | | Sí | No | Sí | Part. (%) | No | Part. (%) | Sí | Part. (%) | No | Part. (%) |
| Maíz pequeños | 74,422 | n.d. | | 6,539 | 8.8% | 67,883 | 91.2% | 74,421 | 99.9% | 1 | 0.001% |
| Frijol | 6,147 | n.d. | | 332 | 5.4% | 5,815 | 94.6% | 6,147 | 100.0% | 0 | 0.0% |
| Arroz | 2,277 | n.a. | | 648 | 28.5% | 1,629 | 71.5% | 2,274 ^{127/} | 99.9% | 0 | 0.0% |
| Trigo | 15,782 | | | 14,199 | 90.0% | 1,583 | 10.0% | 15,782 | 100.0% | 0 | 0.0% |
| Maíz medianos | 25,826 | n.d. | | 25,826 | 100.0% | 0 | 0.0% | 25,826 | 100.0% | 0 | 0.0% |
| Leche | n.d. | n.a. | | n.d. | | | | | | | |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con la información de las bases de datos "28.1_ANEXO 16_BASE DE DATOS_BENEFICIARIOS 2020" (Oficio interno DPPGE/ST/FGC/46/2021 del 3 de marzo de 2021), "11292021 PADRON 2020" (oficio interno DPGE/SRMB/805/2021) proporcionadas mediante los oficios núm. SEGALMEX-GPS-058-2021, SEGALMEX/GPS/001/2022 y del 5 de marzo de 2021 y 3 de enero de 2022, respectivamente.

Nota: Los ciclos productivos pueden ser Primavera-Verano (PRIMAVERA VERANO) y Otoño-Invierno (O.I.)

n.a. No aplica

n.d. No disponible

De los 74,422 apoyos entregados a los pequeños productores de maíz, SEGALMEX no registró el cumplimiento del criterio "Superficie" en ninguno de los casos; respecto del criterio ciclo productivo, 6,539 (8.8%) apoyos cumplieron con el criterio ya que corresponden al ciclo productivo Primavera Verano 2020, mientras que los 67,883 (91.2%) restantes pertenecen al ciclo Primavera Verano 2019 por lo que no cumplieron con el criterio; asimismo, se identificó que un apoyo otorgado a un productor no cumplió con el volumen máximo por productor, al superar las 20 toneladas.

De los 6,147 apoyos a productores de frijol, cumplieron en su totalidad con el volumen máximo, mientras que, SEGALMEX no reportó el cumplimiento de requisito "Superficie". Respecto del criterio ciclo productivo, 332 (5.4%) apoyos se encontraron en cumplimiento del requisito, ya que corresponden al ciclo productivo Primavera Verano 2020; sin embargo, los 5,815 (94.6%) restantes corresponden al ciclo Primavera Verano 2019, por lo que éstos no cumplen con el criterio.

^{127/} De los 2,277 apoyos se identificó que en 3 no se registró el volumen comprado, por lo que no es posible determinar si cumplió o no con el criterio de volumen máximo.

En relación con los 2,277 incentivos a los productores de arroz, éstos cumplieron en su totalidad con el volumen máximo por productor, no obstante, se identificó que para tres productores no se registró el total de toneladas de arroz vendidas, pero sí el monto entregado; mientras que el requisito de ciclo productivo se identificó que 648 (28.5%) cumplieron con el criterio ya que correspondieron al ciclo O.I. 2019-2020 y los 1,629 (71.5%) restantes incumplieron con el requisito, debido a que correspondieron a cosechas del ciclo productivo Primavera Verano 2019 y Otoño Invierno 2018-2019.

De los 15,782 incentivos entregados a los productores de trigo, 14,199 (90.0%) cumplieron con el criterio del ciclo productivo, debido a que sus cosechas correspondieron al Otoño Invierno 2019-2020, los 1,583 (10.0%) restantes no cumplieron, debido a que sus productos correspondieron al ciclo agrícola Primavera Verano 2019 y al Otoño Invierno 2018-2019.

Por lo que se refiere a los 25,826 incentivos a medianos productores de maíz, cumplieron en su totalidad con los criterios de volumen máximo por productor y el ciclo productivo; sin embargo, no reportó el cumplimiento de requisito "Superficie".

Respecto de los productores de leche, dado que no fue posible identificar a cuantos productores se benefició con el programa PGPAB, tampoco se realizó el análisis de cumplimiento de criterios de elegibilidad. Lo anterior, contrario a lo dispuesto en la normativa aplicable.^{128/}

SEGALMEX, con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, y como hechos posteriores, explicó que, en septiembre de 2021, implementó medidas de control para garantizar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad establecidos en las ROP sobre la superficie máxima, los ciclos productivos y el volumen máximo para maíz, frijol, arroz, trigo y maíz de medianos productores:

- La Gerencia de Estudios y Proyectos de SEGALMEX, mediante el oficio núm. SEGALMEX/DPGE/SRMB/594/2021 del 13 de septiembre de 2021, explicó que solicitó a la Subgerencia de Desarrollo de Sistemas la generación de un usuario observador en el Sistema de SEGALMEX,^{129/} como mecanismo de control para verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad para los productores de arroz, trigo y medianos de productores de maíz.
- La Gerencia de Operaciones de SEGALMEX instruyó a las 23 unidades operativas, mediante el oficio DGPE/TAVR/941/2021 del 26 de noviembre de 2021, que continúen con la revisión de los expedientes de los beneficiarios que se generan en

^{128/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 75, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y el artículo Décimo Sexto, fracciones II y IV, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana (DOF 26/09/2019).

^{129/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-428-2021 del 29 de septiembre de 2021.

los acopios que realizan pequeños productores de maíz y frijol, para garantizar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad.

Sin embargo, no acreditó la evidencia documental de las medidas implementadas, por lo que la observación y recomendación persisten

2020-1-08JBP-07-0328-07-007 Recomendación

Para que Seguridad Alimentaria Mexicana y LICONSA perfeccionen los procedimientos para otorgar los subsidios y garantizar que los beneficiarios de leche cumplan con el criterio de elegibilidad establecido en las reglas de operación, relacionados con el volumen máximo y que registre el número de productores beneficiados con el precio de garantía, así como el monto otorgado a cada uno, con el fin de otorgar una seguridad razonable de que los recursos públicos asignados al programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos se administren con base en criterios de legalidad, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia y honradez, de conformidad con el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 75, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el artículo Décimo Séptimo, fracciones II y IV, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2020-1-08JBP-07-0328-07-008 Recomendación

Para que Seguridad Alimentaria Mexicana perfeccione los procedimientos para otorgar los subsidios del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y fortalezca los mecanismos de control para garantizar que los beneficiarios de maíz, frijol, arroz y trigo panificable cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos en las reglas de operación, relacionados con la superficie máxima, los ciclos productivos y el volumen máximo, de conformidad con el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 75, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y el artículo Décimo Séptimo, fracciones II y IV, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

9. Georreferenciación de la infraestructura de acopio de productos alimentarios básicos^{130/}

a) Ubicación estratégica de los centros de acopio

SEGALMEX proporcionó la “Metodología de Ubicación de Centros de Acopio”,^{131/} en la cual se indicó que para determinar la identificación y viabilidad de apertura de un centro de acopio es necesario realizar las actividades siguientes: a) Determinar las zonas productoras; b) Ubicar las zonas productoras objetivo del programa; c) Ubicar bodegas; d) Condiciones físicas de infraestructura de la bodega; e) Servicios básicos; f) Tipo de contratación, y g) Centros concentradores.

SEGALMEX no acreditó que la red de centros de acopio y concentradores tuviera los requerimientos mínimos para el acopio, almacenamiento y conservación del maíz y frijol, establecidas en la “Metodología de Ubicación de Centros de Acopio”, por lo que se corrió el riesgo de que, en 2020, dichos granos estuvieran expuestos a factores físicos que afectaran la calidad de éstos y, por tanto, se pudieran presentar mermas, dando como resultado un efecto negativo en la distribución y comercialización de los granos básicos que el organismo acopió en ese año.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, y como hechos posteriores, SEGALMEX implementó un programa de trabajo suscrito en septiembre de 2021 por la Subgerencia de Control Operativo y la Gerencia de Operaciones de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos de SEGALMEX, para el ciclo PRIMAVERA VERANO 2021,^{132/} en el cual se programaron mecanismos para la prospección de centros de acopio estratégicamente ubicados a nivel nacional, cuya ubicación geográfica será considerada por el volumen de producción de los beneficiarios con el objetivo de recibir, conservar y almacenar los granos comprados; además, para garantizar la cobertura nacional del programa, se recurrirá a la infraestructura existente en las regiones

^{130/} El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación solicitó a SEGALMEX, mediante el oficio de planeación núm. OAED/DGADDE/022/2021 del 5 de febrero de 2021 y el oficio de orden de auditoría OAED/DGADDE/173/2021 del 15 de abril de 2021, la información relacionada con la georreferenciación de la infraestructura de acopio de los productos del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y la documentación soporte que lo acredite.

^{131/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-184-2021 del 13 de mayo de 2021 y por la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos con el oficio particular DPGE/ST/FGC/111/2021 del 12 de mayo de 2021.

^{132/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022 y por la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos con el oficio núm. DPGE/MCV/367/2021 del 30 de noviembre de 2021.

productoras que puedan ser obtenidas en préstamo o renta para establecer los Centros de Acopio y para su apertura, acondicionamiento y puesta en marcha;^{133/} sin embargo, SEGALMEX no acreditó su implementación en 2021, por lo que la observación persiste. Lo anterior, en términos de la normativa aplicable.^{134/}

b) Ubicación de los centros de acopio de maíz y frijol

SEGALMEX reportó la instalación de 538 (100.0%) centros de acopio y concentradores^{135/} para la operación del programa PGPAB, 370 (68.8%) se destinaron exclusivamente para el acopio de maíz, 76 (14.1%) para el acopio de frijol, y 92 (17.1%) para acopiar maíz y frijol. Las entidades federativas con mayor número de centros de acopio fueron Chiapas, Guerrero y Estado de México, con 95, 45 y 42, respectivamente.^{136/}

c) Ubicación de la infraestructura para el registro, trámite y gestión de apoyos para trigo, arroz y maíz de medianos productores

Para 2020, SEGALMEX reportó que el registro, trámite y gestión de apoyos para trigo, arroz y maíz de medianos productores se realizó en 696 ventanillas. De ese total, 250 (35.9%) ventanillas fueron para atender a productores de trigo; 30 (4.3%), para atender a productores de arroz y 416 (59.7%), para medianos productores de maíz.^{137/}

De las 27 entidades federativas que reportaron ventanillas para el registro, trámite y gestión de apoyos, Sinaloa dispuso de 262 (37.6%) ventanillas y Yucatán contó con una (0.14%) ventanilla.

^{133/} Información proporcionada por la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos en el **Programa de Trabajo para el Acopio del Ciclo Primavera-Verano 2021**, con el oficio núm. DPGE/MCV/367/2021 del 30 de noviembre de 2021.

^{134/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el artículo Décimo Sexto, fracción IV, del Estatuto Orgánico de Seguridad Alimentaria Mexicana (DOF 26/09/2019), y el artículo segundo, Título Segundo, Norma Primera, Principio 3.02 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (DOF 03/11/2016).

^{135/} SEGALMEX indicó que “se consideró oportuno homogenizar la clasificación descrita, determinando 5 tipos de centros (...)”. Adicionalmente, indicó que, “(...) el ejercicio fiscal 2020, abarcó dos ciclos de acopio que comprendieron PRIMAVERA VERANO 2019 y PRIMAVERA VERANO 2020 correspondientes a los periodos de octubre de 2019 a 2020 y octubre de 2020 a abril de 2021 respectivamente, en cada ciclo se establecieron bodegas que operaron como centros de acopio y que no continuaron operando para el ejercicio fiscal 2020, pero que al 31 de diciembre de 2020 aún tenían mercancías a resguardo, razón por la cual se integra la base de datos con las precisiones descritas (...)”.

^{136/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-315-2021 del 20 de julio de 2021 y por la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos con el oficio núm. DPGE/ST/FGC/192/2021 del 20 de julio de 2021.

^{137/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-315-2021 del 20 de julio de 2021 y por la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos con el oficio núm. DPGE/ST/FGC/189/2021 del 19 de julio de 2021.

d) Ubicación de la infraestructura utilizada para acopiar leche

Para la operación del programa PGPAB en 2020, SEGALMEX explicó que se dispuso de 55 (100.0%) centros de acopio para la compra de leche, la Gerencia de Planeación Social de SEGALMEX con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-448-2021 del 29 de septiembre de 2021 y la Dirección de Operaciones de LICONSA con la nota informativa 58 del 21 de septiembre de 2021 explicó lo siguiente: “Referente a la ubicación de la infraestructura utilizada para acopiar leche, SEGALMEX por medio de LICONSA instaló Centros de Acopio en 13 estados de la República Mexicana, los cuales al ejercicio 2020 se dispusieron para la compra de leche, siendo Jalisco y Veracruz los mayores beneficiados, ya que cuentan con una mayor afluencia de productores en las cuencas lecheras”, esos estados tuvieron la mayor participación con 15 (27.3%) y 9 (16.4%) centros de acopio, respectivamente. Asimismo, LICONSA contó con un padrón georreferenciado que permitió identificar la infraestructura de los centros de acopio de leche en 2020.^{138/}

2020-1-08JBP-07-0328-07-009 Recomendación

Para que Seguridad Alimentaria Mexicana implemente mecanismos de control para garantizar que los centros de acopio y concentradores de maíz y frijol se ubiquen de manera estratégica y cumplan con las condiciones de infraestructura mínima requeridas para operar, conforme a lo señalado en la Metodología de Ubicación de Centros de Acopio, en los términos del artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el artículo Décimo Séptimo, fracción IV, del Estatuto Orgánico de Seguridad Alimentaria Mexicana, y el artículo segundo, Título Segundo, Norma Primera, Principio 3.02 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 las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

^{138/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio SEGALMEX-GPS-162-2021 del 29 de abril de 2021.

10. Ejercicio de los recursos asignados en 2020 ^{139/}

A. Recursos fiscales aprobados, modificados y ejercidos reportados en la Cuenta Pública 2020^{140/}

- En 2020, se aprobó un presupuesto de 10,000,000.0 miles de pesos para el programa PGPAB y se ejercieron 10,614,656.9 miles de pesos,^{141/} monto superior en 6.1% al presupuesto aprobado.
- Del total del presupuesto ejercido, reportado en la Cuenta Pública 2020, de 10,614,656.9 miles de pesos, SEGALMEX ejerció 10,584,900.0 miles de pesos lo que significó el 99.7% y el Sistema de Información Pesquera y Agropecuaria (SIAP) ejerció 29,756.9 miles de pesos, el 0.3%, para cubrir el pago por la captación, levantamiento, registro y análisis de datos de información estadística y geoespacial.
- Se identificó que las adecuaciones presupuestarias proporcionadas por SEGALMEX acreditaron las reducciones, reasignaciones, transferencias y ampliaciones del presupuesto ejercido de 10,584,900.0 miles de pesos.^{142/}

B. Presupuesto fiscal y recursos propios de SEGALMEX

Se identificaron áreas de mejora en el proceso de programación, presupuestación y registro de los recursos que se utilizaron para el desarrollo y la operación del programa PGPAB, como se indica a continuación:

- El presupuesto pagado reportado en la Cuenta Pública por SEGALMEX difirió del presupuesto modificado por 9,373,894.7 miles de pesos como se muestra a continuación:

^{139/} El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación solicitó a SEGALMEX mediante el oficio de planeación OAED/DGADDE/022/2021 del 5 de febrero de 2021 y la orden de auditoría OAED/DGADDE/173/2021 del 15 de abril de 2021, la información relacionada con el ejercicio de los recursos asignados en 2020 y la documentación soporte respectiva.

^{140/} Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática, 08 Agricultura y Desarrollo Rural. Al respecto, se identificaron diferencias entre lo reportado por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y lo reportado en SEGALMEX en la Cuenta Pública 2020, debido a que SEGALMEX reportó recursos propios que se pagaron durante el ejercicio 2020, como se observará en este resultado.

^{141/} Se considera el monto ejercido del programa S290 de 7,114,656.9 miles de pesos y del programa U020 de 3,500,000.0 miles de pesos; los cuales son los programas presupuestarios que corresponden al programa Precios de Garantía de Productos Alimentarios Básicos, reportados en el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática, 08 Agricultura y Desarrollo Rural de la Cuenta Pública 2020.

^{142/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio SEGALMEX-GPS-058-2021 del 5 de marzo y por la Gerencia de Control Presupuestal de la Unidad de Administración y Finanzas con el oficio particular SEGALMEX-UAF-GCP-058-2021 del 16 de febrero de 2021.

RECURSOS FISCALES Y PROPIOS REPORTADOS POR SEGALMEX EN CUENTA PÚBLICA 2020

(miles de pesos)

| Presupuesto modificado [a] | Presupuesto pagado [b] | Diferencia presupuesto pagado y modificado [c=b-a] |
|-------------------------------|---------------------------|---|
| 20,039,900.0 | 10,666,005.3 | (9,373,894.7) |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en la Cuenta Pública 2020, Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática, JBP Seguridad Alimentaria Mexicana.

Nota: Se refiere al presupuesto modificado y pagado en el rubro de subsidios.

Al respecto, SEGALMEX no acreditó las razones de esta diferencia, sólo informó lo siguiente: “de lo que se tenía etiquetado como recursos propios en la partida de subsidio, se ejercieron solamente 81 mdp, la diferencia 9,373.8 mdp, fue recursos que no se ejerció ni devengó”.^{143/}

- SEGALMEX ejerció 3,191,998.0 miles de pesos que no registró en los Pp U020 y S290 del programa PGPAB, sino que correspondieron al P001 “Diseño y Aplicación de la Política Agropecuaria”, al respecto SEGALMEX informó que: “Con el fin de no afectar los recursos fiscales autorizados en el programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, el presupuesto del gasto corriente del programa se etiquetó en el programa presupuestario P001 (...)”. Como hechos posteriores, SEGALMEX acreditó que realizó una adecuación presupuestaria para registrar los recursos propios al programa presupuestario S290.^{144/}
- Se identificaron áreas de mejora en el reporte del origen de los recursos propios como se muestra a continuación:

^{143/} Con la minuta de trabajo “Ejercicio de los recursos en 2020” del 7 de junio de 2021 se les solicitó explicar las razones por las cuales el presupuesto pagado fue menor en 9,373,894.7 miles de pesos (46.8%) respecto del modificado, en 2020. Con el oficio SEGALMEX-GPS-249-2021 del 16 de junio de 2021, la Gerencia de Planeación Social respondió que: “de lo que se tenía etiquetado como recursos propios en la partida de Subsidio, se ejercieron solamente 81 mdp, la diferencia 9,373.8 mdp, fue recursos que no se ejerció ni devengó”.

^{144/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio SEGALMEX-GPS-249-2021 del 16 de junio de 2021.

DIFERENCIA RECURSOS PROPIOS RECAUDADOS Y PAGADOS EN 2020

(miles de pesos)

| Monto total recaudado de recursos propios [a] | Monto de recursos propios ejercidos totales [b] | Diferencia [c=b-a] |
|--|--|-----------------------|
| 3,081,489.4 | 3,273,103.3 ^{145/} | 191,613.9 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática, Tomo 07, Seguridad Alimentaria Mexicana y el Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos, Tomo 07, Seguridad Alimentaria Mexicana, de la Cuenta Pública 2020.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

^{145/} Es la suma de los gastos de operación de 3,191,998.0 miles de pesos más los 81,105.3 miles de pesos de recursos propios que se destinaron para pago de frijol y canasta básica como se observa en la tabla "Recursos reportados como gasto en subsidios en el programa PGPAB, en la Cuenta Pública 2020 de SEGALMEX".

En 2020, los recursos propios ejercidos (3,273,103.3 miles de pesos) que SEGALMEX pagó fueron 191,613.9 miles de pesos más que el monto total de recursos propios que se reportaron como recaudados en la Cuenta Pública 2020 de 3,081,489.4 miles de pesos. Al respecto SEGALMEX informó^{145/} que contó con una disponibilidad inicial de 809,069.1 miles pesos, con la cual se cubrieron diversos gastos del programa; sin embargo, no acreditó el origen de los 809,069.1 miles pesos, en términos de la normativa aplicable.^{146/}

C. Gastos de operación

En 2020, SEGALMEX destinó 3,289,998.0 miles de pesos para los gastos de operación del programa PGPAB, el 97.0 % (3,191,998.0 miles de pesos) se pagaron con recursos propios y el 3.0% (98,000.0 miles de pesos) fueron recursos fiscales. En comparación con el 2019, los gastos de operación del programa aumentaron de la manera siguiente:

^{145/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio SEGALMEX-GPS-249-2021 del 16 de junio de 2021.

^{146/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículo 2, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; artículo 13, párrafo primero, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y artículo Décimo Séptimo, fracción I, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

COMPARACIÓN GASTOS DE OPERACIÓN 2019-2020

(Miles de pesos)

| Gastos de operación 2019 [a] | Gastos de operación 2020 [b] | Diferencia 2019-2020 [c=b-a] | Variación (%) [d=((b/a)-1)*100] |
|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| 1,148,927.1 | 3,289,998.0 ^{1/} | 2,141,070.9 | 186.4 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en la auditoría 284-DE Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, la Cuenta Pública 2020 y el oficio SEGALMEX-GPS-165-2021 del 30 de abril de 2021 y el oficio particular SEGALMEX-UAF-GCP-150-2021 del 27 de abril de 2021.

Nota: Con el oficio SEGALMEX-GPS-165-2021 del 30 de abril de 2021 y el oficio particular SEGALMEX-UAF-GCP-150-2021 del 27 de abril de 2021, SEGALMEX indicó que los gastos de operación asignados en el ejercicio 2020 de los Lineamientos para el Ejercicio de los Gastos de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural 2020 (Normateca Agricultura 27/02/2020), fueron 98,000.0 miles de pesos.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

^{1/}: Es la suma de los 3,191,998.0 miles de pesos que SEGALMEX indicó que pagó en gastos de operación con recursos propios más los 98,000.0 miles de pesos que se establecieron para el programa PGPAB en los Lineamientos para el Ejercicio de los Gastos de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural 2020, que se cubrieron con recursos fiscales.

De 2019 a 2020, los gastos de operación aumentaron en 186.4% (2,141,070.9 miles de pesos); al respecto, la Unidad de Administración y Finanzas de SEGALMEX indicó que el mecanismo que regula los gastos de operación de los programas a cargo de la SADER, los Lineamientos para el Ejercicio de los Gastos de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural 2020,^{147/} únicamente aplican para los 98,000.0 miles de pesos de recursos fiscales, pero para el resto, los 3,191,998.0 miles de pesos, no tienen la obligación de respetar los porcentajes límites establecidos en dichos lineamientos, ya que esos montos se pagaron con recursos propios.

Los gastos de operación representaron el 31.1% de los recursos fiscales que SEGALMEX ejerció en el programa (10,584,900.0 miles de pesos), esto significa que los gastos de operación para otorgar subsidios mediante el programa PGPAB representa al Estado una tercera parte de los subsidios totales entregados, por lo que es necesario que el organismo racionalice y reduzca los gastos de operación conforme al artículo 61, párrafo primero y párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y se ajuste a la normativa aplicable.^{148/}

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la Gerencia de Planeación Social con el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022 y la Gerencia de Control Presupuestal de la Unidad de Administración y Finanzas de SEGALMEX con el oficio particular SEGALMEX-UAF-GCP-B.118-2021 del 3 de diciembre de 2021 indicó que, como hechos posteriores: “realiza el rediseño de la

^{147/} Publicados en la página electrónica “Normateca Agricultura” el 27 de febrero de 2020.

^{148/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 1, párrafo segundo, 45, párrafo cuarto, artículo 61, párrafos primero y tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículo 2, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y artículo Décimo Séptimo, fracciones I, II y IV, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

estructura programática del presupuesto para el ejercicio fiscal 2022, y así poder garantizar mecanismos de control, supervisión y seguimiento, junto con las áreas responsables de registrar el presupuesto, y tener un mejor registro del recurso para la operación del programa”, para el cual se realizaron las acciones siguientes:

- En el ejercicio fiscal 2021, se abrieron los capítulos del gasto 2000 “Materiales y suministros” y 3000 “Servicios Generales” en el presupuesto del Programa S290 Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.
- En el ejercicio fiscal 2022, se realizó la apertura de 3 programa presupuestarios M001 “Actividades de Apoyo administrativo”, O001 “Actividades de apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno” y S292 “Distribución Fertilizantes”.

Asimismo, la Gerencia de Control Presupuestal de la Unidad de Administración y Finanzas de SEGALMEX explicó que: “con la finalidad de garantizar que los gastos de operación se realicen conforme a la normativa de la coordinadora de sector, mediante la Atenta Nota del 17 de febrero de 2021, la (...) Titular de la Unidad de Administración y Finanzas, reafirma que el porcentaje que indican los lineamientos, son aplicables a los recursos fiscales, y que cuando los gastos sean erogados con recursos propios, no aplica lo establecido en dichos lineamientos”.^{149/}

También proporcionó el oficio SEGALMEX-UAF-B.028-2021 del 23 de septiembre de 2021, mediante el cual, la Unidad de Administración y Finanzas de SEGALMEX solicitó a la Unidad de Administración y Finanzas de la SADER que ratificara que SEGALMEX llevó una correcta aplicación del presupuesto otorgado por conceptos de los gastos de operación, con base en los Lineamientos para el Ejercicio de los Gastos de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural 2020, al respecto, la Unidad de Administración y Finanzas de la SADER señaló mediante el oficio núm. 500.-1533-2021 del 1 de octubre de 2021 que: “la información presupuestaria en los planteamientos formulados (...) se realizó en apego al Acuerdo por el que se dan a conocer las disposiciones generales aplicables a las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y a los Lineamientos para el Ejercicio de los Gastos de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de los ejercicios 2020 (...)”.^{150/}

Sin embargo, la observación persiste ya que SEGALMEX no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 3, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que señala que: “Las dependencias y entidades deberán observar las disposiciones generales que emitan la Secretaría (...)”; en el artículo 61, párrafo primero, de la misma ley

^{149/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022 y la Gerencia de Control Presupuestal de la Unidad de Administración y Finanzas de SEGALMEX con el oficio particular SEGALMEX-UAF-GCP-B.118-2021 del 3 de diciembre de 2021.

^{150/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022 y la Gerencia de Control Presupuestal de la Unidad de Administración y Finanzas de SEGALMEX con el oficio particular SEGALMEX-UAF-GCP-B.118-2021 del 3 de diciembre de 2021.

que establece que: “Los ejecutores de gasto, en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos”; ni al artículo 14, párrafo primero, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, que señala que: “Las dependencias y entidades se sujetarán a las disposiciones de austeridad y disciplina presupuestaria que se establezcan en (...) la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (...)”, ya que los gastos de operación no se redujeron ni racionalizaron, al incrementarse 186.4% respecto de 2019, por lo que SEGALMEX no atendió los criterios de racionalidad y austeridad en el ejercicio de los recursos.

D. Recursos utilizados para la compra y pago de diferencial de productos alimentarios básicos

De acuerdo, con lo reportado en la Cuenta Pública 2020, el presupuesto pagado en el programa PGPAB en el rubro de subsidios se compuso de recursos fiscales y propios y ascendió a 10,666,005.3 miles de pesos, como se muestra a continuación.

RECURSOS REPORTADOS COMO GASTO EN SUBSIDIOS EN EL PROGRAMA PGPAB, EN LA CUENTA PÚBLICA 2020 DE SEGALMEX

(Miles de pesos)

| Producto | Total reportado en CP 2020, recursos fiscales y propios [a] | Participación [b= (a/total a) *100] (%) |
|---|---|---|
| A. Recursos fiscales utilizado para otorgamiento de subsidios y pago de diferencial de productos alimentarios básicos [A.1+A.2+A.3+A.4+A.5+A.6] | 9,923,901.5 | 93.0 |
| A.1. Maíz de pequeños productores ^{151/} | 4,241,739.4 | 39.8 |
| A.2. Frijol ^{152/} | 659,774.8 | 6.2 |
| A.3. Maíz de medianos productores ^{153/} | 2,271,140.1 | 21.3 |
| A.4. Arroz | 221,401.6 | 2.1 |
| A.5. Trigo ^{154/} | 1,084,443.8 | 10.2 |
| A.6. Leche | 1,445,401.8 | 13.6 |
| B. Recursos fiscales utilizados pagos pendientes 2019 [B.1 + B.2] | 660,998.5 | 6.2 |
| B.1 Canasta básica | 13,871.7 | 0.1 |
| B.2 Maíz emergente | 647,126.8 | 6.1 |
| C. Recursos propios | 81,105.3 | 0.8 |
| Recursos no acreditados (D=B+C) | 742,103.8 | 7.0 |
| Total [A+B+C] | 10,666,005.3 | 100.0 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en la Cuenta Pública 2020.

Nota1: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

n. d. No disponible.

n. a. No aplica.

De los 10,666,005.3 miles de pesos que se ejercieron en 2020, SEGALMEX acreditó 9,923,901.5 miles de pesos (93.0%) para el concepto de otorgamiento de subsidios y pago de diferencial de productos alimentarios básicos.^{155/}

Sin embargo, no acreditó el 7.0% (742,103.8 miles de pesos) de los recursos siguientes:

1. El monto de los 81,105.3 miles de pesos (0.8%), correspondientes a recursos propios.
2. Los recursos utilizados para pagos pendientes en 2019 por un monto de 660,998.5 miles de pesos (6.2%), de los cuales, 13,871.7 miles de pesos correspondieron a canasta básica y 647,126.8 miles de pesos a maíz emergente. Ya que se identificó lo siguiente:

^{151/} En la Cuenta Pública 2020, se identifica como maíz acopio.

^{152/} En la Cuenta Pública 2020, se identifica como frijol acopio.

^{153/} En la Cuenta Pública 2020, se identifica como maíz de medianos productores y maíz soberanía.

^{154/} Incluye trigo panificable y trigo cristalino.

^{155/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio SEGALMEX-GPS-249-2021 del 16 de junio de 2021.

- En el monto de 13,871.7 miles de pesos reportados para canasta básica, proporcionó cuatro pólizas y Cédulas Generales de Afectación Presupuestal (CEGAPS) por un total de 18,225.6 miles de pesos, monto superior por 4,353.9 miles de pesos a lo reportado en la CP 2020. Al respecto, SEGALMEX no explicó las causas de la diferencia.
- De los 647,126.8 miles de pesos indicados en la CP 2020 para maíz emergente, SEGALMEX proporcionó 173 archivos, cuya documentación soporte (pólizas y CEGAPS) registró 552,736.2 miles de pesos; no obstante, se identificó lo siguiente: el monto reportado fue inferior en 94,390.6 miles de pesos a lo indicado en la CP 2020 y se identificó información incompleta en 28 archivos.

Cabe señalar que en la Cuenta Pública 2020, el monto de 647,126.8 miles de pesos se reportó como recurso fiscal; no obstante, en la información proporcionada por SEGALMEX se identificó que 43 CEGAPS registraron en sus partidas presupuestarias recursos propios, 121 no especificaron el tipo de recursos, y únicamente en 8 se señalaron recursos fiscales. ^{156/}

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la Unidad de Administración y Finanzas con el oficio SEGALMEX-UAF-GCP-B.124-2021 del 7 de diciembre de 2021, remitió la información siguiente: ^{157/}

1. Acreditó el monto de los 81,105.3 miles de pesos (0.8%), correspondientes a recursos propios, ya que SEGALMEX proporcionó: a) una base de datos, b) 4 Cédulas Generales de Afectación Presupuestal (CEGAPS) y c) 11 Formatos únicos de pago centralizado a productores de granos en las que se verificó dicho monto.
2. Acreditó el monto de 13,871.7 miles de pesos de canasta básica, ya que SEGALMEX proporcionó cuatro CEGAPS en las que se identificó un monto de 16,707.0 miles de pesos y explicó que la diferencia de 2,835.3 miles de pesos mayor a lo reportado en Cuenta Pública 2020 de 13,871.7 miles de pesos que se pagó con recursos propios y no con recursos fiscales.
3. Respecto del monto de 647,126.8 miles de pesos de maíz emergente proporcionó una base de datos y 210 CEGAPS, mediante 205 CEGAPS acreditó el monto de

^{156/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio SEGALMEX-GPS-335-2021 del 2 de agosto de 2021 y por la Subgerencia de Costos e Inventarios de la Unidad de Administración y Finanzas con la Tarjeta informativa SCI-0086-2021 del 28 de julio de 2021.

La suma de CEGAPS no totaliza en 173 debido a que, de los 173 archivos, 1 CEGAP no se proporcionó.

^{157/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022.

631,881.6 miles de pesos (97.6%);^{158/} no obstante, se identificaron áreas de mejora en el registro de 15,245.2 miles de pesos (2.4%) como se muestra a continuación:

OBSERVACIONES IDENTIFICADAS EN LA DOCUMENTACIÓN SOPORTE PARA EL MONTO DE MAÍZ EMERGENTE

(Miles de pesos)

| Núm. | CEGAP | Monto en base de datos | Observación en la CEGAP |
|-------|-------|------------------------|---|
| 1 | 50063 | 7,724.0 | La CEGAP careció de dos de 5 autorizaciones. |
| 2 | 50077 | 190.4 | La CEGAP careció de una de 4 autorizaciones. |
| 3 | 50118 | 85.8 | La CEGAP careció de una de 4 autorizaciones. |
| 4 | 50120 | 522.9 | La CEGAP careció de una de 5 autorizaciones. |
| 5 | 50729 | 6,722.1 | El monto reportado en la CEGAP es de 6,832.3 miles de pesos, 110.2 miles de pesos mayor que lo reportado en la base de datos. |
| Total | | 15,245.2 | |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en el oficio núm. SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022 y el oficio particular SEGALMEX-UAF-GCP-B.124-2021 del 7 de diciembre de 2021.

Por lo que si bien, la entidad proporcionó información para acreditar los montos de recursos propios y canasta básica que se reportaron en Cuenta Pública 2020, se identificaron áreas de mejora en el registro de 15,245.2 miles de pesos en el monto de maíz emergente, por lo que es necesario que fortalezca los mecanismos de control para garantizar información accesible, confiable, veraz y oportuna sobre el ejercicio de los recursos, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{159/}

Asimismo, se identificó que al comparar los recursos que se indicaron en la Cuenta Pública 2020 para el otorgamiento de subsidios y pago de diferencial de productos alimentarios básicos y los reportados en las bases de datos, existe una diferencia global de 2,903,756.4

^{158/} El despacho de la Gerencia de Control Presupuestal y el de la Subgerencia de Análisis Financiero explicó que el monto de 647,126.8 miles de pesos corresponde en su totalidad a recursos fiscales, pero debido a un error de sistema en el registro, en algunos casos, se clasificaron como recursos propios o no se especificó su origen. Información proporcionada mediante el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022.

^{159/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículo 2, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; artículo 13, párrafo primero, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y artículo Décimo Séptimo, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

miles de pesos, por lo que existen áreas de mejora en el registro de los recursos ejercidos en el otorgamiento de subsidios, como se muestra a continuación:

RECURSOS UTILIZADOS PARA LA COMPRA Y PAGO DE DIFERENCIAL DE PRODUCTOS ALIMENTARIOS BÁSICOS

(Miles de pesos)

| Producto | Total reportado en CP 2020, recursos fiscales. [a] | Monto reportado en bases de datos de otorgamiento de subsidios [b] | Diferencia [c=b-a] |
|---|---|---|-----------------------|
| 1. Maíz de pequeños productores ^{160/} | 4,241,739.4 | 4,567,013.8 | 325,274.4 |
| 2. Frijol ^{161/} | 659,774.8 | 662,949.3 | 3,174.5 |
| 3. Maíz de medianos productores ^{162/} | 2,271,140.1 | 2,271,404.7 | 264.6 |
| 4. Arroz | 221,401.6 | 210,637.1 | (10,764.5) |
| 5. Trigo ^{163/} | 1,084,443.8 | 958,541.1 | (125,902.7) |
| 6. Leche | 1,445,401.8 | 4,157,111.9 | 2,711,710.1 |
| Total [1+2+3+4+5+6] | 9,923,901.5 | 12,827,657.9 | 2,903,756.4 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en la Cuenta Pública 2020 y la información proporcionada para el resultado otorgamiento de apoyos y subsidios mediante los oficios SEGALMEX-GPS-058-2021 del 5 de marzo de 2021 y oficio particular DPPGE/ST/FGC/46/2021 del 3 de marzo de 2021 y SEGALMEX-GPS-176-2021 del 6 de mayo de 2021 y oficio particular SEGALMEX/DPPGE/SRMB/260/2021 del 28 de abril de 2021.

Nota1: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

SEGALMEX en el transcurso de la auditoría 328-DE “Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos”, y con motivo de intervención de la Auditoría Superior de la Federación, y como hechos posteriores, explicó que implementó acciones de control necesarias para conciliar las cifras reportadas en las bases de datos y las establecidas en la Cuenta Pública 2020 de maíz de medianos productores, arroz, trigo y leche como se muestra a continuación:^{164/}

^{160/} En la Cuenta Pública 2020, se identifica como maíz acopio.

^{161/} En la Cuenta Pública 2020, se identifica como frijol acopio.

^{162/} En la Cuenta Pública 2020, se identifica como maíz de medianos productores y maíz soberanía.

^{163/} Incluye trigo panificable y trigo cristalino.

^{164/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022, y por la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos con el oficio núm. SEGALMEX-DPGE-SRMB-805-2021 del 30 de noviembre de 2021.

CIFRAS CONCILIADAS PARA EL PAGO DEL DIFERENCIAL DE PRODUCTOS ALIMENTARIOS BÁSICOS

(Miles de pesos)

| Producto | Monto reportado en CP 2020 | Monto conciliado y reportado en las nuevas bases de datos | Diferencia |
|---|----------------------------|---|------------|
| 1. Maíz de medianos productores ^{165/} | 2,271,140.1 | 2,271,140.1 | 0.0 |
| 2. Arroz | 221,401.6 | 221,401.6 | 0.0 |
| 3. Trigo ^{166/} | 1,084,443.8 | 1,084,443.8 | 0.0 |
| 4. Leche | 1,445,401.8 | 1,445,401.8 | 0.0 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en la Cuenta Pública 2020 y la información proporcionada mediante el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022 y el oficio particular es el SEGALMEX-DPGE-SRMB-805-2021 del 30 de noviembre de 2021.

Al respecto, la Gerencia de Planeación Social de SEGALMEX con el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022 y la Gerencia de Estudios y Proyectos de la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos de SEGALMEX con el oficio núm. SEGALMEX-DPGE-SRMB-805-2021 del 30 de noviembre de 2021, explicaron lo siguiente:

- a) En el caso de arroz y trigo, en las bases de datos proporcionadas inicialmente sólo se consideró la información correspondiente al año fiscal 2020 y en la Cuenta Pública están reflejados los pagos remanentes del ciclo otoño invierno 2018-2019.
- b) Para maíz de medianos productores y arroz: “en la cifra proporcionada (...) se consideró como pagado el monto inicialmente solicitado, pero posteriormente hubo situaciones especiales (problemas bancarios del productor principalmente) por los cuales no fue posible la dispersión de los incentivos a los productores, a pesar de haber realizado reintentos de pagos posibles”.

Asimismo, presentó los reportes de conciliación de cifras suscritas por las Gerencias de Estudios y Proyectos, de Tesorería y Control Presupuestal de SEGALMEX.

- c) En cuanto a la leche, la Dirección de Operaciones y la Unidad de Administración y Finanzas de Liconsa explicaron que el importe de 4,157,111.9 miles de pesos, reportado en las bases de datos fue el importe total pagado por el acopio de pequeños y medianos productores, el cual se integró tanto de recursos provenientes del programa B004 “Adquisición de Leche Nacional”, así como de los recursos proporcionados por SEGALMEX como subsidios correspondientes al programa PGPAB por un monto de 1,445,401.8 miles de pesos, reportados en la Cuenta Pública 2020. Asimismo, proporcionó la relación de las liberaciones de recursos para los Centro de Trabajo correspondientes a pequeños y medianos

^{165/} En la Cuenta Pública 2020, se identifica como maíz de medianos productores y maíz soberanía.

^{166/} Incluye trigo panificable y trigo cristalino.

productores y los oficios mediante los cuales se solicitó dicha liberación, para acreditar el monto de 1,445,401.8 miles de pesos.^{167/}

Sin embargo, como LICONSA ejerció los recursos del programa PGPAB en conjunto con el programa B004 “Adquisición de Leche Nacional”, no fue posible identificar el número de productores que se beneficiaron de los precios de garantía en 2020.^{168/}

En el caso de maíz de pequeños productores y frijol, la Gerencia de Control Presupuestal informó que lo que se reportó en bases de datos fueron “cifras de lo acopiado”^{169/} y que se realizó una conciliación con la Gerencia de Operaciones. Al respecto, proporcionaron una nueva base de datos; sin embargo, las cifras que se reportaron no coinciden con lo registrado en la Cuenta Pública 2020 y no proporcionaron los reportes de conciliación suscritas por las áreas responsables, como se muestra a continuación:

CIFRAS SIN CONCILIAR PARA LA COMPRA DE PRODUCTOS ALIMENTARIOS BÁSICOS

| Producto | Monto reportado en CP 2020 | Monto reportado en bases de datos de otorgamiento de subsidios (miles de pesos) | Monto reportado en las nuevas bases de datos ^{170/} |
|---|----------------------------|---|--|
| 1. Maíz de pequeños productores ^{171/} | 4,241,739.4 | [b] 4,567,013.8 | 4,263,761.4 |
| 2. Frijol ^{172/} | 659,774.8 | 662,949.3 | 679,082.1 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en la Cuenta Pública 2020, la información proporcionada mediante los oficios núm. SEGALMEX-GPS-058-2021 del 5 de marzo de 2021 y oficio particular DPPGE/ST/FGC/46/2021 del 3 de marzo de 2021 y el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022 y los oficios particulares SEGALMEX-UAF-GCP-B.129-2021 del 13 de diciembre de 2021.

Por lo que si bien en 2021 SEGALMEX avanzó en el establecimiento de mecanismos de control para conciliar las cifras para el pago de diferencial de productos alimentarios básicos (maíz de medianos productores, arroz y trigo), así como de leche, la debilidad de los controles provocó que en 2020 se presentaran riesgos en los registros del ejercicio de los

^{167/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022 y la Atenta Nota del 10 de diciembre de 2021.

^{168/} Como se puede observar en los resultados 7 y 8 de este informe de auditoría.

^{169/} Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022 y por la Gerencia de Control Presupuestal de la Unidad de Administración y Finanzas con el oficio particular SEGALMEX-UAF-GCP-B.129-2021 del 13 de diciembre de 2021.

^{170/} En las bases también se reportan montos negativos; sin embargo, al realizar la resta tampoco coincide con los montos que se reportan en CP 2020.

^{171/} En la Cuenta Pública 2020, se identifica como maíz acopio.

^{172/} En la Cuenta Pública 2020, se identifica como frijol acopio.

recursos asignados al programa y presentó áreas de mejora en el reporte y registro de información para maíz de pequeños productores y frijol por lo que es necesario que fortalezca los mecanismos de control para garantizar información accesible, confiable, veraz y oportuna sobre el ejercicio de los recursos utilizados para la compra de productos alimentarios básicos, en términos de la normativa aplicable.^{173/}

La Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Económico comunicó al Órgano Interno de Control de SEGALMEX, con el oficio DGADDE/029/2022 del 24 de enero de 2022, los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas, ya que el grupo auditor de la ASF identificó lo siguiente: a) SEGALMEX contó con una disponibilidad inicial de 809,069.1 miles de pesos, sin que acreditara el origen de dichos recursos, y b) debilidades en el registro de 15,245.2 miles de pesos en el monto de maíz emergente.

2020-1-08JBP-07-0328-07-010 **Recomendación**

Para que Seguridad Alimentaria Mexicana implemente mecanismos que le permitan programar, reducir y racionalizar los gastos de operación del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos; que se ajuste a las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y que diseñe e implemente criterios legales y normativos por los actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos, con el fin de aplicar los recursos de manera eficaz, eficiente y económica, en atención al artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 1, párrafo segundo, artículo 3, párrafo segundo, artículo 45, párrafo cuarto, y artículo 61, párrafos primero y tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículo 2, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal vigente, y artículo Décimo Octavo, fracciones I, II y IV, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

^{173/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículo 2, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; artículo 13, párrafo primero, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y artículo Décimo Séptimo, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

2020-1-08JBP-07-0328-07-011 Recomendación

Para que Seguridad Alimentaria Mexicana implemente los mecanismos de control necesarios para garantizar que exista información, accesible, confiable, veraz y oportuna sobre: a) el ejercicio de los recursos que se destinaron para la adquisición de maíz de pequeños productores y frijol, así como, los destinados a maíz emergente, y b) el origen de los recursos de la disponibilidad inicial de la entidad, con el fin de otorgar una seguridad razonable de que los recursos públicos asignados al programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos se administren con base en criterios de legalidad, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia y honradez, de conformidad con el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículo 2, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; artículo 13, párrafo primero, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y artículo Décimo Octavo, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

11. Desempeño Financiero de SEGALMEX^{174/}

El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación realizó una prueba supletoria para analizar el desempeño financiero de SEGALMEX, el cual se llevó a cabo mediante el cálculo de razones financieras, y análisis de saldos con la información de los Estados financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2020 y 2019. Cabe destacar que no es una dictaminación de estados financieros y que este análisis tiene alcances y supuestos solamente válidos para dicho análisis.

Los resultados se presentan a continuación:

- a) Estados financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2020 y 2019.

a.1) Balance General

^{174/} El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación OAED/DGADDE/022/2021 del 5 de febrero de 2021 y la orden de auditoría OAED/DGADDE/173/2021 del 15 de abril de 2021, se solicitó a SEGALMEX, información relacionada con el desempeño financiero de SEGALMEX y la documentación soporte respectiva.

ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA SEGALMEX, 2020-2019

(miles de pesos)

| Activo | | | | | Pasivo y Patrimonio | | | | |
|-------------------------------|--------------------|-----|--------------------|-----|---------------------------------------|--------------------|------------|--------------------|------------|
| Concepto | Año 2019 | % | Año 2020 | % | Concepto | Año 2019 | % | Año 2020 | % |
| Activo circulante | | | | | Pasivo a Corto Plazo: | | | | |
| Total de Activo Circulante | 3,831,138.2 | 100 | 5,025,581.4 | 100 | Total de Pasivo a Corto Plazo | 1,202,542.1 | | 1,272,163.3 | |
| Total de Activo No Circulante | 0.0 | | 0.0 | | Total de Pasivo a Largo Plazo | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | | | | | Total de Pasivo | 1,202,542.1 | 31.4 | 1,272,163.3 | 25.3 |
| | | | | | Total de Hacienda Pública/Patrimonio | 2,628,596.1 | 68.6 | 3,753,418.1 | 74.7 |
| Total de Activo | 3,831,138.2 | | 5,025,581.4 | | Total de Pasivo más Patrimonio | 3,831,138.2 | 100 | 5,025,581.4 | 100 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en sus Estados Financieros Dictaminados correspondientes a 2020, proporcionados por SEGALMEX con el oficio SEGALMEX-GPS-162-2021 del 29 de abril de 2021 y publicados en Cuenta Pública 2020.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

El activo al cierre del ejercicio 2020 por 5,025,581.4 miles de pesos, se clasificó en su totalidad como de corto plazo o corriente, y se incrementó en 31.2%, respecto al ejercicio 2019, principalmente por el aumento en cuentas por cobrar. El pasivo total, fue por 1,272,163.3 miles de pesos, que se incrementó en 5.8% respecto del 2019, representó el 25.3% del total del activo y se clasificó en su totalidad como de corto plazo, (vencimiento menor a 12 meses). El patrimonio se incrementó en 42.8% de 2019 a 2020, se integró de las utilidades del ejercicio 2020 y 2019, por un total de 3,753,418.1 miles de pesos y representó el 74.7% del total del activo. El balance general se integró de los siguientes conceptos:

CONCEPTOS QUE INTEGRARON EL BALANCE GENERAL DE SEGALMEX, AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2020

(miles de pesos)

| % | Importe | Concepto |
|--------------------|-------------|---|
| Activo: | | |
| 42.0 | 2,112,189.5 | Inventarios de maíz, frijol y canasta básica. |
| 40.7 | 2,046,999.5 | Cuentas por cobrar a DICONSA, S.A. de C.V. por venta de maíz y frijol. |
| 13.3 | 669,866.1 | Saldos a favor de Impuesto al Valor Agregado y otras cuentas. |
| 3.9 | 196,526.3 | Efectivo en bancos e inversiones temporales. |
| 100 | 5,025,581.4 | Suma de Activo |
| Pasivo: | | |
| 75.8 | 963,940.1 | Adeudos con proveedores. |
| 15.3 | 194,568.9 | Cuentas por pagar a DICONSA y LICONSA (partes relacionadas) por financiamientos para el pago de nómina de SEGALMEX. |
| 8.9 | 113,654.3 | IVA retenido pendiente de enterar, principalmente. |
| 100 | 1,272,163.3 | Suma de Pasivo |
| Patrimonio: | | |
| 30.0 | 1,124,822.0 | Resultado del ejercicio |
| 70.0 | 2,628,596.1 | Resultado del ejercicio anterior |
| 100 | 3,753,418.1 | Suma de Patrimonio |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en los Estados Financieros Dictaminados correspondientes a 2020, proporcionados por SEGALMEX con el oficio SEGALMEX-GPS-162-2021 del 29 de abril de 2021 y publicados en Cuenta Pública 2020.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

a.2) Estado de Actividades

ESTADO DE ACTIVIDADES DE SEGALMEX^{175/}, 2019-2020

(miles de pesos)

| Concepto | Dic- 2019 (miles de pesos) | Dic- 2020 (miles de pesos) | Participación 2019 (%) | Participación 2020 (%) |
|--|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Ingresos por ventas ^{176/} | 3,131,384.1 | 4,139,800.1 | 100.0 | 100 |
| Costo de lo vendido ^{177/} | 3,876,739.5 | 5,125,999.8 | 123.8 | 123.8 |
| Resultado Bruto | (745,355.4) | (986,199.7) | (23.8) | (23.8) |
| Gastos de Operativo/Administrativo | 4,303,761.7 | 8,547,246.9 | 137.4 | 206.5 |
| Resultado de la Operación | (5,049,117.1) | (9,533,446.6) | (161.2) | (230.3) |
| Resultado Financiero, Neto ^{178/} | 0 | 16,199.9 | 0.0 | 0.4 |
| Total de ingresos financieros | 0 | 16,199.9 | 0.0 | 0.4 |
| Otros Productos (Transferencias, asignaciones y subsidios) | 7,677,713.3 | 10,642,068.8 | 245.2 | 257.1 |
| Resultado Antes de Impuestos | 2,628,596.2 | 1,124,822.1 | 83.9 | 27.2 |
| Impuestos del Ejercicio ^{179/} | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Resultado Neto | 2,628,596.2 | 1,124,822.1 | 83.9 | 27.2 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en los Estados Financieros Dictaminados correspondientes a 2020, publicados en la Cuenta Pública 2020.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

En el ejercicio 2020, los ingresos por 4,139,800.1 miles de pesos se incrementaron en 32.2% respecto del 2019, por la venta de maíz y frijol, sin embargo, no fueron suficientes para recuperar el costo de adquisición de 5,125,999.8 miles de pesos, ni para cubrir los gastos operativos y administrativos por 8,547,246.9 miles de pesos en el ejercicio 2020, lo que generó un resultado operativo negativo de 9,533,446.6 miles de pesos, el cual se compensó con las transferencias del Gobierno Federal, por 10,642,068.8 miles de pesos, por lo que se generó una utilidad neta en el ejercicio 2020 de 1,124,822.1 miles de pesos, inferior en 57.2% a 2019, que reportó utilidad de 2,628,596.2 miles de pesos.

^{175/} Es importante señalar que para efectos de los análisis realizados a la información contable de SEGALMEX, el grupo auditor de la ASF llevó a cabo algunas reagrupaciones de partidas contables presentadas en los Estados Financieros del organismo, lo que facilita la lectura y análisis de su contabilidad, sin que esto altere los resultados finales y la estructura financiera presentada. Asimismo, los indicadores se redondean a un decimal, por lo que el resultado de los cálculos pudiera variar de hacerse manualmente.

^{176/} En 2020, los ingresos por venta de maíz fueron de 2,942,152.7 miles de pesos; los de frijol ascendieron a 1,050,872.3 miles de pesos y los de la canasta básica fueron por 146,775.0 miles de pesos.

^{177/} En 2020, Costo de ventas de maíz, frijol y canasta básica para venta.

^{178/} Productos financieros.

^{179/} SEGALMEX tributa como Persona moral con fines no lucrativos, de acuerdo con el título III de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; por lo anterior, no es contribuyente del impuesto.

Por lo anterior, se observó que, la operación de SEGALMEX se sustentó en las transferencias del Gobierno Federal, para sufragar sus gastos operativos.

b) Razones financieras 2020

El grupo auditor de la ASF examinó las razones financieras siguientes: b.1) Actividad, b.2) liquidez, b.3) apalancamiento y b.4) rentabilidad

b.1) Actividad^{180/}

RAZONES DE ACTIVIDAD, 2019-2020.

| Razón financiera de actividad | Resultado 2019 | | Resultado 2020 | | Variaciones | |
|-------------------------------|----------------|-------|----------------|-------|---------------|-------|
| | Días promedio | Veces | Días promedio | Veces | Días promedio | Veces |
| Rotación de inventarios | 171.3 | 2.1 | 150.4 | 2.4 | (20.9) | 0.3 |
| Cuentas por cobrar | 123.6 | 3.0 | 182.2 | 2.0 | 58.7 | (1.0) |
| Cuentas por pagar | 101.3 | 3.6 | 82.5 | 4.4 | (18.8) | 0.8 |
| Rotación de activo total | - | 0.82 | - | 0.82 | 0.0 | n.a. |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en los Estados Financieros Dictaminados correspondientes a 2020, publicados en la Cuenta Pública 2020.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

Las razones financieras de actividad indican que el organismo disminuyó en 20.9 días la comercialización de sus inventarios, y se traduce en una mejora de su eficiencia; está financiando a sus proveedores, al realizar el pago de sus cuentas (82.5 días) antes de llevar a cabo la recuperación de sus ventas (182.2 días), esto debido al desfase en la cobranza con DICONSA, S.A de C.V., ya que, al 31 de diciembre de 2020, se tenía un adeudo pendiente de cobro por 2,046,999.5 miles de pesos. Respecto a la rotación de activo total, con los activos de SEGALMEX, se generaron 0.82 veces su saldo en ingresos en ambos años.

^{180/} Estas razones financieras permiten analizar el grado de actividad con que la entidad mantiene niveles de operación adecuados, a fin de evaluar los niveles de producción o rendimiento de recursos a ser generados por los activos empleados. Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera (CINIF), Norma de Información Financiera A-3, Necesidades de los Usuarios y Objetivos de los Estados Financieros. México, 2019.

b.2) Liquidez^{181/}

RAZONES DE LIQUIDEZ, 2019-2020

| Razón financiera de Liquidez | Resultado 2019 (Pesos) | Resultado 2020 (Pesos) |
|------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Razón de Liquidez | 3.19 | 3.95 |
| Razón de Efectivo | 0.67 | 0.15 |
| Solvencia | 3.19 | 3.95 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en los Estados Financieros Dictaminados correspondientes a 2020, publicados en Cuenta Pública.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

En 2020, SEGALMEX fue líquida y solvente, ya que contó con recursos suficientes para hacer frente al pago de sus obligaciones; aunque contó con baja relación de recursos monetarios respecto de sus obligaciones de corto plazo, lo que pudiera dificultar el pago de deudas si no recibe recursos adicionales de la recuperación de sus cuentas por cobrar.

b.3) Apalancamiento^{182/}

RAZONES DE APALANCAMIENTO, 2019-2020.

| Razón financiera de apalancamiento | Resultado 2019 | Resultado 2020 |
|------------------------------------|----------------|----------------|
| Apalancamiento (veces) | 0.46 | 0.34 |
| Endeudamiento (porcentaje) | 31.4 | 25.3 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en los Estados Financieros Dictaminados correspondientes a 2020, publicados en Cuenta Pública 2020.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

En 2019 y 2020, SEGALMEX mantuvo bajos niveles de apalancamiento de su patrimonio y de endeudamiento, al ocupar en su mayor parte recursos propios para mantener su operación.

^{181/} Estas razones financieras permiten analizar la disponibilidad de fondos suficientes para satisfacer los compromisos financieros de una empresa a su vencimiento. Miden la adecuación de los recursos de la empresa para satisfacer sus compromisos de efectivo en el corto plazo.

^{182/} Estas razones analizan el exceso de activos sobre pasivos y, por lo tanto, la suficiencia del patrimonio contable de la entidad. Asimismo, examinan la estructura de patrimonio contable de la entidad en términos de la mezcla de sus recursos financieros y la habilidad de la entidad de satisfacer sus compromisos a largo plazo y sus obligaciones de inversión.

b.4) Rentabilidad^{183/}

RAZONES DE RENTABILIDAD, 2019-2020.

| Indicadores de rentabilidad | Resultado 2019 (%) | Resultado 2020 (%) |
|---|-----------------------|-----------------------|
| Retorno sobre activos (ROA) ^{184/} | 68.6 | 22.4 |
| Retorno sobre Capital (ROE) ^{185/} | 100.0 | 30.0 |
| Retorno sobre Capital Empleado (ROCE) ^{186/} | (192.1) | (254.0) |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en los Estados Financieros Dictaminados correspondientes a 2020, publicados en Cuenta Pública 2020.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

SEGALMEX fue rentable, en términos de su inversión total en activos y de la inversión aportada a patrimonio, sin embargo, dichos indicadores disminuyeron respecto a 2019, debido a la reducción de la utilidad del ejercicio. La rentabilidad del capital empleado (ROCE) fue negativa, debido a que el resultado de la operación, antes de transferencias, asignaciones y subsidios recibidos por la entidad generó una pérdida de 9,533,446.6 miles de pesos, por lo que, para sufragar los costos y gastos de operación, requirió de transferencias del Gobierno Federal de 10,642,068.8 miles de pesos, por lo tanto SEGALMEX no es autosuficiente por medio de su operación y generaría pérdidas si no recibiera las transferencias del Gobierno Federal.

Cabe señalar que, sin las transferencias del Gobierno Federal, SEGALMEX no sería autosuficiente, como se puede apreciar en el siguiente estado de resultados, elaborado sin considerar dichas transferencias:

^{183/} La rentabilidad se refiere a la capacidad de la entidad para generar utilidades o incremento en sus activos netos; sirve para medir la utilidad neta o los cambios de los activos de la entidad, en relación con sus ingresos, su capital contable o su patrimonio y activos. Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera (CINIF), Norma de Información Financiera A-3, Necesidades de los Usuarios y Objetivos de los Estados Financieros. México, 2019.

^{184/} Es una medida que determina la utilidad neta generada por el capital de la empresa y se calcula como el cociente del resultado neto (acumulado 12 meses), entre los activos totales.

^{185/} Es una medida que determina la utilidad neta generada por el capital de la empresa y se calcula como el cociente del resultado neto (acumulado 12 meses), entre el capital contable.

^{186/} Es una medida de rentabilidad del capital total empleado de una empresa, y se calcula como el cociente del resultado operativo (acumulado 12 meses) entre la diferencia de los Activos Totales y los Pasivos de Corto Plazo.

ESTADO DE RESULTADOS SIN CONSIDERAR LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL, 2019-2020.

(miles de pesos)

| Concepto | Saldos al 31/12/2019 | Saldos al 31/12/2020 |
|--|----------------------|----------------------|
| Ingresos por ventas ^{187/} | 3,131,384.1 | 4,139,800.1 |
| Costo de lo vendido ^{188/} | 3,876,739.5 | 5,125,999.8 |
| Resultado Bruto | (745,355.4) | (986,199.7) |
| Gastos de Operativo/Administrativo | 4,303,761.7 | 8,547,246.9 |
| Resultado de la Operación | (5,049,117.1) | (9,533,446.6) |
| Resultado Financiero, Neto ^{189/} | 0.0 | 16,199.9 |
| Resultado Integral de Financiamiento | 0.0 | 16,199.9 |
| Otros Productos (Transferencias, asignaciones y subsidios) | 0.0 | 317.3 |
| Resultado Antes de Impuestos | (5,049,117.1) | (9,516,929.3) |
| Impuestos del Ejercicio | 0.0 | 0.0 |
| Resultado Neto | (5,049,117.1) | (9,516,929.3) |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en sus Estados Financieros Dictaminados correspondientes a 2020, publicados en la Cuenta Pública.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

A continuación, se presentan los indicadores de rentabilidad, calculados con y sin transferencias del Gobierno Federal, con objeto de ejemplificar el resultado de operación sin incluir su efecto.

RAZONES DE RENTABILIDAD SIN CONSIDERAR LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL, 2019-2020.

| Indicadores de rentabilidad | 2019 | 2019 | 2020 | 2020 |
|---|-------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| | Con transferencias del GF (%) | Sin transferencias del GF 2019 (%) | Con transferencias del GF 2020 (%) | Sin transferencias del GF 2020 (%) |
| Retorno sobre activos (ROA) ^{190/} | 68.6% | (131.8) | 22.4 | (189.4) |
| Retorno sobre Capital (ROE) ^{191/} | 100.0% | (192.1) | 30.0 | (253.6) |
| Retorno sobre Capital Empleado (ROCE) ^{192/} | (192.1%) | (192.1) | (254.0) | (254.0) |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en los Estados Financieros Dictaminados correspondientes a 2020, publicados en Cuenta Pública 2020.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

^{187/} En 2020, los ingresos por venta de maíz fueron de 1,823,202.0 miles de pesos; los de frijol ascendieron a 312,019.0 miles de pesos y los de la canasta básica fueron por 996,163.1 miles de pesos.

^{188/} Costo de ventas de 2020, por la adquisición de maíz, frijol y canasta básica para venta; materiales de empaque.

^{189/} Servicios financieros.

^{190/} Es una medida que determina la utilidad neta generada por el capital de la empresa y se calcula como el cociente del resultado neto (acumulado 12 meses), entre los activos totales.

^{191/} Es una medida que determina la utilidad neta generada por el capital de la empresa y se calcula como el cociente del resultado neto (acumulado 12 meses), entre el capital contable.

^{192/} Es una medida de rentabilidad del capital total empleado de una empresa, y se calcula como el cociente del resultado operativo (acumulado 12 meses) entre la diferencia de los Activos Totales y los Pasivos de Corto Plazo.

Como se observa, los resultados de los indicadores son negativos, debido a las pérdidas que se generarían si SEGALMEX no recibiera las transferencias del Gobierno Federal, lo que indica que no es autosuficiente por medio de su operación.

c) Calidad de la información financiera

- El despacho auditor externo Salles Sainz Grant Thornton dictaminó los estados financieros de SEGALMEX, y se abstuvo de emitir una opinión de auditoría por lo siguiente: a) áreas de mejora en las conciliaciones bancarias e inversiones en valores privados que carecen de estado de cuenta al 31 de diciembre del 2020 y de control directo por parte de la entidad; b) del saldo pendiente de cobro por ventas a Diconsa, no se obtuvo respuesta de la confirmación requerida; c) IVA acreditable pendiente de tramitar su recuperación ante el SAT; d) duda de la recuperación de adeudos a cargo de exfuncionarios; e) limitaciones en la revisión del rubro de inventarios debido a que no se obtuvo un reporte de existencias de granos valuado al cierre que fuese extraído del Sistema de Registro de Productores (SIREPRO); entre otros aspectos.
- El valor del inventario de granos reportado en Cuenta Pública 2020 por 2,112,189.5 miles de pesos, difiere de la integración proporcionada por SEGALMEX en la que reportó un valor de inventario 1,983,551.4 miles de pesos; además, existe incertidumbre respecto al número total de centros de almacenamiento que son sujetos de levantamiento de inventario, ya que sólo se realizó en 261 centros (35%) de un total de 735 unidades logísticas operadas por SEGALMEX, y no se registraron en la contabilidad las diferencias detectadas entre registros contables y existencias físicas de almacén, ni las mermas de producto. El porcentaje de variación permitida en el inventario del +/- 5% no está regulado en un manual de SEGALMEX, debidamente formalizado y autorizado.
- Para los procesos de acopio, almacenamiento y comercialización de granos, SEGALMEX opera con 735 centros logísticos en 31 entidades federativas, que no están registrados ni reportados en la información financiera de la entidad, en cuentas de activo y de orden.
- El área de sistemas no tiene considerado en su inventario de servicios, la totalidad de centros logísticos de almacenamiento (735), debido a que las Gerencias de Sistemas, de Operaciones y de Costos e Inventarios, tienen distinta información de los centros administrados por SEGALMEX.
- De 2019 a septiembre del 2020, SEGALMEX recibió préstamos de LICONSA para el pago de nómina y obligaciones laborales, sin que se formalizara contrato que regulara la operación.
- Al 31 de diciembre del 2020 SEGALMEX tenía una cuenta por cobrar a DICONSA por 2,046,999.5 miles de pesos. Al respecto, no informó sobre el avance en el cobro ni evidencia de las mejoras al proceso de facturación.

- SEGALMEX carece de políticas establecidas para la determinación de los conceptos que integran su costo de ventas.

d) Proceso de cierre contable

La Subgerencia de Costos no cuenta con un manual para el proceso de análisis de los saldos de los estados financieros, ni lineamientos para el cierre contable, dicha omisión, tuvo como efecto las siguientes inconsistencias en la información financiera del ejercicio 2020:

- Saldos contrarios a su naturaleza, por 3,094,355.4 miles de pesos en valor absoluto, que representa el 61.6% del activo total, lo que implica inconsistencias en el registro contable.
- El sistema contable no genera automáticamente los estados financieros, estos se generan manualmente. La Balanza de Comprobación no coincide con el dictamen financiero, dicho documento, suma como activo total un importe de 5,081,463.4 miles de pesos, en tanto que el Estado de Situación Financiera dictaminado al 31 de diciembre del 2020, indica 5,025,581.5 miles de pesos, la diferencia es por 55,881.9 miles de pesos.
- Registro de un importe de 8,078.8 miles de pesos por concepto de IEPS (Impuesto Especial de Producción y Servicios) desde el 2019, sin que la entidad solicite la recuperación.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la Subgerencia de Análisis Financiero de la Unidad de Administración y Finanzas de SEGALMEX proporcionó la nota informativa del 6 de diciembre de 2021, con el oficio SEGALMEX -UAF-GAF-SAF-0054-2021 del 14 de diciembre de 2021, mediante la cual explicó lo siguiente:

- a) “Se precisa que las diferencias a que se hace referencia no se reportaron a la Gerencia de Análisis Financiero, en virtud de que la Gerencia de Operaciones las consideró como estimadas, ya que en diversos casos la metodología que utilizó para el levantamiento de inventarios, fue mediante la cubicación de los silos o contenedores donde se encontraba almacenado a granel, o el conteo de los bultos de los cuales no se tenía la certeza del peso exacto; por lo que será una vez que se liquiden existencias de los almacenes, cuando en su caso, se determinen las diferencias reales, para su registro en la contabilidad de SEGALMEX.”
- b) “Considerando el párrafo que antecede, el reconocimiento de la merma se realizará una vez que se liquiden los almacenes, cuyas diferencias serán dictaminadas por el Comité de Mermas quién, de ser procedente, resolverá si se ubican dentro de los parámetros autorizados, o bien, se debe considerar una responsabilidad, lo que determinará el registro contable procedente.”

- c) “La política contable de Costo de ventas utilizada por SEGALMEX, consiste en el método de valuación del inventario, Costo de Adquisición, dado que se tiene plenamente identificado el costo de adquisición; ya que los granos se adquieren a un precio fijo (precio de garantía); por lo que, para determinar el costo de venta, se multiplica el volumen de venta por el precio de adquisición de los granos.”
- d) “Desde el mes de agosto de 2021, por instrucciones del Titular de esta gerencia, se analizan los Estados Financieros, donde además de la aplicación de razones financieras, se examina la razonabilidad de los saldos contables, lo que ha servido como base para la depuración de los saldos negativos, así como las cuentas de Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y del Impuesto al Valor Agregado; asimismo, dicha información es utilizada por la dirección para la toma de decisiones.”

Sin embargo, no acreditó con evidencia documental debidamente formalizada y autorizada el avance de los mecanismos de control necesarios para garantizar que fortalezcan su sistema de control y aclaren las inconsistencias relacionadas con los hallazgos en la información financiera, a fin de otorgar certeza de que la administración cuenta con los medios necesarios que le permitan generar información confiable y de calidad y, con ello, disminuir los riesgos de corrupción y de desvío de recursos, por lo que la observación persiste, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{193/}

2020-1-08JBP-07-0328-07-012 **Recomendación**

Para que Seguridad Alimentaria Mexicana y su Consejo de Administración fortalezcan su sistema de control y aclaren las inconsistencias relacionadas con los hallazgos en la información financiera, siguientes: a) diferencias por levantamiento de inventarios realizados en 261 centros de acopio operados por SEGALMEX; b) importe de mermas; c) variación permitida en el inventario; d) conceptos que integran su costo de ventas; e) proceso de facturación y cobranza; f) el registro de los 735 centros logísticos; g) proceso de análisis de la razonabilidad de los saldos de los estados financieros, a fin de otorgar certeza de que la administración cuenta con los medios necesarios que le permitan generar información confiable y de calidad y disminuir los riesgos de corrupción y de desvío de recursos, en cumplimiento del artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 1, párrafo segundo, y artículo 2,

^{193/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 1, párrafo segundo, y artículo 2, fracción XII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículos 2 y 27, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; del artículo 13, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; del artículo Décimo Cuarto, fracción X y Décimo Séptimo, fracción IX, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019); del artículo segundo, Norma Cuarta, Principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (DOF 3/11/2016), y del numeral 9 Reglas Específicas del Registro y Valoración del Patrimonio (DOF 13/12/11 y 06/10/2014).

fracción XII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículos 2 y 27, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; artículo 13, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; del artículo Décimo Quinto, fracción XI, y Décimo Octavo, fracción IX, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX; del artículo segundo, Norma Cuarta, Principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y del numeral 9 Reglas Específicas del Registro y Valoración del Patrimonio, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

12. Avance en el cumplimiento del objetivo del programa^{194/}

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024^{195/} no se definieron objetivos ni indicadores relacionados con el programa PGPAB; en el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024^{196/} se definió el objetivo: “Lograr la autosuficiencia alimentaria vía el incremento de la producción y la productividad agropecuaria, acuícola y pesquera”; al respecto, se definió el indicador de Coeficiente de Autosuficiencia Alimentaria, que medía el porcentaje de consumo nacional de alimentos que es cubierto por la producción del país, y se estableció una meta para 2024 de 80% de autosuficiencia alimentaria y una meta intermedia para 2020 de 76.7%. En dicho indicador se incluyen productos agrícolas, pecuarios y pesqueros. En los productos agrícolas se incluyen al maíz blanco, frijol, arroz, maíz amarillo y leche, que son los productos que serían comprados a precios de garantía. Sin embargo, en 2020 la SADER no reportó el avance del indicador.

En 2020, SEGALMEX estableció, en las Reglas de Operación de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2020 (DOF 24/02/2020), y su primer Acuerdo Modificatorio (DOF 13/04/2020) como objetivo del programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, el siguiente: Incentivar el ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida y aumentar la producción agropecuaria con el propósito de alentar la autosuficiencia alimentaria del país, reduciendo las importaciones a través del

^{194/} El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación solicitó a SEGALMEX mediante el oficio de planeación OAED/DGADDE/022/2021 del 5 de febrero de 2021 y la orden de auditoría OAED/DGADDE/173/2021 del 15 de abril de 2021, la información relacionada con el programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y la documentación soporte respectiva.

^{195/} Publicado en el DOF el 12 de julio de 2019.

^{196/} Publicado en el DOF el 25 de junio de 2020.

establecimiento de precios de garantía en granos básicos y en leche; ^{197/}sin embargo, careció de indicadores para evaluarlo. Cabe señalar que en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) se incluyeron indicadores relacionados con el nivel de vida y el ingreso de los pequeños y medianos productores, pero éstos no fueron suficientes, tal y como se precisa en el resultado “Matriz de Indicadores para Resultados”.

Por lo que respecta al aumento de la producción agropecuaria y la reducción de importaciones no se definieron indicadores en ninguno de los documentos de planeación y programación (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024, así como las ROP), en incumplimiento de la normativa aplicable.^{198/}

Por ello el grupo auditor analizó, de manera supletoria, la información reportada en el SIAP sobre la producción e importación de los granos básicos y leche. El análisis se presenta a continuación:

PARTICIPACIÓN DE LOS GRANOS ACOPIADOS POR EL PROGRAMA PGPAB RESPECTO DE LA OFERTA Y DEMANDA, 2020

(Miles de toneladas, millones de litros y porcentaje)

| Producto | Oferta | | | | | | Total de toneladas acopiadas con el programa PGPAB | Participación de las toneladas acopiadas respecto de la producción 2019-2020 (%) | |
|-------------------|------------|-----------|---------------|---------------|-----------|---------------|--|--|------|
| | Producción | | | Importaciones | | | | | |
| | 2018-2019 | 2019-2020 | Variación (%) | 2018-2019 | 2019-2020 | Variación (%) | | | |
| Leche | 12,006.0 | 12,246.0 | 2.0 | 4,121.0 | 4,105.0 | (0.4) | 16,351.0 | 520.1 | 4.2 |
| Frijol | 1,143.0 | n.d. | n.a. | 116.0 | n.d. | n.a. | n.a. | 45.7 | n.a. |
| Trigo | 2,935.0 | 3,271.0 | 11.4 | 4,749.0 | 5,040.0 | 6.1 | 8,311.0 | 1,040.7 | 31.8 |
| Arroz | 181.0 | 167.0 | (7.7) | 735.0 | 767.0 | 4.4 | 934.0 | 158.9 | 95.1 |
| Maíz (a+b) | 28,793.0 | 26,685.0 | (7.3) | 16,423.0 | 16,207.0 | (1.3) | 42,892.0 | 5,484.4 | 20.6 |
| Maíz amarillo (a) | 3,360.0 | 3,110.0 | (7.4) | 15,573.0 | 15,581.0 | 0.1 | 18,691.0 | n.d. | n.a. |
| Maíz blanco (b) | 25,433.0 | 23,575.0 | (7.3) | 850.0 | 626.0 | (26.4) | 24,201.0 | n.d. | n.a. |
| Total de granos | 33,052.0 | 30,123.0 | (8.9) | 22,023.0 | 22,014.0 | (0.04) | 52,137.0 | 6,729.7 | 22.3 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en la información proporcionada por SEGALMEX y la Balanza Disponibilidad-Consumo del SIAP 2018-2020

n. a.: No aplica

n. d.: No disponible

^{197/} En el Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, Sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, se señala que, para el ejercicio fiscal 2020, para todos los efectos legales procedentes, “se homologa el objetivo del Programa conforme a lo registrado en la Matriz de Indicadores MIR, en donde se dice, Pequeños productores agropecuarios mejoren sus ingresos para contribuir a mejorar su nivel de vida, a través del establecimiento de Precios de Garantía. Se recoge en esas Reglas también lo previsto en los incisos C1, C2, C3, C4 y C5 de la referida MIR”.

^{198/} El artículo décimo sexto, fracción XI, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

En 2020, la totalidad de granos acopiados por el programa PGPAB de 6,729.7 miles de toneladas representó 22.3% respecto del total de la producción nacional; en el caso de la leche, los 520.1 millones de litros acopiados representaron 4.2% del total de la leche producida.

Asimismo, se verificó que la producción de granos básicos (trigo, arroz y maíz), en el periodo 2018-2020, disminuyó 8.9%. En el caso del trigo, la producción aumentó 11.4%. En el caso de las importaciones, se observó una disminución de 0.04% en general, ya que las importaciones de maíz blanco se redujeron en 26.4%; sin embargo, las importaciones de trigo aumentaron 6.1%, y de arroz 4.4%. En el caso de la leche, la producción aumentó en 2.0% y las importaciones se redujeron en 0.4%.

La recomendación relacionada con la necesidad de perfeccionar la MIR y la definición de indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa es la 2020-1-08JBP-07-0328-07-013, la cual se encuentra en el resultado núm. 13 “Matriz de Indicadores para Resultados” de este informe de auditoría.

13. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) ^{199/}

a) Alineación de los objetivos de la MIR del Programa con la planeación nacional y sectorial

El objetivo de nivel fin y el objetivo de nivel propósito de la MIR S290, relativos a “Incrementar el ingreso de pequeños productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida, a través del establecimiento de Precios de Garantía” y “Los pequeños y medianos productores de maíz, frijol, arroz, trigo panificable y leche mejoran su ingreso por la venta de sus productos a precios de garantía”, se alinearon con los principios de: “Economía para el bienestar”, “El mercado no substituye al Estado”, “Por el bien de todos, primero los pobres”, y “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera” y la estrategia del Eje 3 Economía: “Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo” del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, ya que mediante el otorgamiento de precios de garantía a pequeños y medianos productores mexicanos de granos básicos y leche, éstos tendrán un incremento en sus ingresos. Asimismo, se alinean con el objetivo prioritario 2, estrategia prioritaria 2.2 y acción puntual 2.2.3 del Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024 (DOF 25/06/2020).

En 2019, la clave presupuestaria del programa PGPAB fue U020 y en 2020 cambió a S290, con el cambio de la clave, los objetivos de la MIR S290 registrada en la Cuenta Pública 2020,

^{199/} El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación solicitó a SEGALMEX, mediante el oficio de planeación núm. OAED/DGADDE/022/2021 del 5 de febrero de 2021 y el oficio de orden de auditoría OAED/DGADDE/173/2021 del 15 de abril de 2021, la información relacionada con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los Programas Presupuestarios (Pp) U020 y S290 del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2020, y la documentación soporte que la acredite. Información proporcionada por la Gerencia de Planeación Social con el oficio núm. SEGALMEX-GPS-058-2021 del 5 de marzo de 2021 y por la Dirección de Planeación, Evaluación y Proyectos con el oficio núm. DPEP/CMOS/055/2021 del 16 de febrero de 2021.

incluyeron el incremento en el ingreso de los pequeños y medianos productores, por lo que se identificó que se alinearon con el PND 2019-2024 y el PSADER 2020-2024.

b) Alineación de los objetivos de la MIR del Programa con el Programa Institucional

En 2020, el objetivo de la MIR difirió del objetivo incluido en el Programa Institucional de SEGALMEX, 2020-2024 (DOF 28/09/2020), por las razones siguientes:

- En la MIR se estableció el “incrementar” y en el Programa Institucional se centró en “Mejorar”.
- En el objetivo de Fin no se incluyó a los medianos productores.
- En el objetivo de Fin no se incluyó la contribución a la producción de granos básicos y leche, así como la autosuficiencia alimentaria del país.

Cabe señalar que ni la MIR ni el Programa Institucional 2020-2024 incluyeron la disminución a la dependencia de las importaciones en granos básicos alimentarios y leche, las cuales sí se consideran en el objetivo establecido en las Reglas de Operación del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos para el ejercicio fiscal 2020, en términos de los dispuesto en la normativa aplicable.^{200/}

Al respecto, como hechos posteriores, se verificó que en el Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo de SEGALMEX para el ejercicio fiscal 2021 (DOF 28/12/2020), se modificó el objetivo del programa:

- El objetivo general del Programa es incrementar el ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios de granos básicos (arroz, frijol, maíz y trigo) y leche, a través de la implementación de Precios de Garantía.

Los objetivos específicos del Programa son:

- I. Establecer precios de garantía para el maíz de pequeños productores, frijol y leche.
- II. Apoyar la comercialización del maíz de medianos productores, trigo y arroz.

Por lo que para el ejercicio fiscal 2021, ya no se incluyó la autosuficiencia alimentaria, ni la disminución a la dependencia de las importaciones en granos básicos alimentarios y leche, como parte de los objetivos del Programa.

^{200/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; numeral 18, fracción IV, del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño.

c) Análisis de los objetivos del Programa (lógica vertical)

En la relación causa-efecto de los cuatro niveles de objetivos de la MIR, se observó lo siguiente:

- El objetivo de Fin se alineó a un objetivo mayor (sectorial y nacional) ya que al buscar mejorar el nivel de vida de los pequeños productores, a partir del incremento de sus ingresos por medio del Programa PGPAB, se pretende contribuir al bienestar de la población rural.
- El objetivo de Propósito mantuvo la relación causa-efecto con el objetivo nivel fin; no obstante, la población de enfoque no es consistente con el objetivo de Fin, ya que en este último sólo se considera a los pequeños productores.
- Los objetivos de Componente, si bien están dirigidos a la operación del programa para otorgar precios de garantía mediante dos modalidades de compra de producto, no se incluyeron a los medianos productores de maíz que operan bajo esa modalidad.
- En el objetivo de nivel actividad las acciones principales no fueron suficientes para garantizar: la difusión del programa, los criterios de elegibilidad que deben cumplir los productores y los criterios de calidad que deben tener los granos básicos y la leche, además, no se consideró a los medianos productores de maíz que operan bajo esa modalidad.

d) Análisis de los indicadores del programa (lógica horizontal)

Los resultados son los siguientes:

- Los indicadores de Fin no miden cómo el programa contribuye a mejorar el nivel de vida de los pequeños y medianos productores de granos básicos y leche, ya que sólo buscan medir el cambio generado por el programa en el volumen de producción de la población beneficiaria, y si bien existe una relación entre el incremento de la producción, los ingresos y la calidad de vida, estos indicadores por sí solos no miden la contribución del programa al objetivo superior. Asimismo, se identificó que los medianos productores de maíz sólo se incluyeron en los indicadores.
- De los cinco indicadores de nivel propósito, cuatro miden el objetivo de mejorar el ingreso por la venta de sus productos a precios de garantía de los pequeños y medianos productores de maíz, frijol, arroz, trigo panificable y leche. Al ser indicadores de resultado, verificarían la cobertura o el cambio producido en la población de enfoque, por lo que son suficientes y congruentes. Mientras que un indicador (P1. Porcentaje de variación entre el ingreso de pequeños y medianos productores de frijol por la venta de sus productos a precios de garantía y el ingreso que recibirían por la venta de sus productos a precios de mercado), mezcla a los

pequeños y medianos productores de maíz, cuando la aplicación del subsidio para éstos es diferente, por lo que el resultado para cada productor puede tener una variación importante.

- Los indicadores de nivel componente, permitirían verificar la generación y/o entrega de los bienes y servicios del programa, ya que se especificaron para el cumplimiento de dos objetivos: 1) el precio de garantía pagado a pequeños y medianos productores de maíz, frijol y leche, que venden sus productos a SEGALMEX, y 2) el precio de garantía pagado a pequeños y medianos productores de trigo panificable y arroz, que venden sus productos en el canal de comercialización productor-industrial; sin embargo, los medianos productores de maíz no venden sus productos a SEGALMEX, sino a un canal de comercialización; asimismo, SEGALMEX careció de la cuantificación de la población objetivo y potencial, lo que limita la medición de la cobertura de atención en cada grupo productor.
- Los indicadores de nivel actividad, permitirían medir los objetivos para los que fueron diseñados.

Sin embargo, los tres indicadores de actividad del objetivo A4.C1 Compra a precios de garantía de la producción de maíz, frijol y leche de pequeños y medianos productores, no fueron suficientes para evaluar la compra de la producción, ya que carece de un referente para determinar el porcentaje del total de la producción de los pequeños y medianos productores que está siendo subsidiada con precios de garantía, en incumplimiento de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{201/}

e) Seguimiento de los indicadores

En 2020, se identificaron áreas de mejora en los indicadores reportados trimestralmente por SEGALMEX, ya que la información proporcionada no permitió verificar la evolución anual de cada indicador. De acuerdo con el avance de los indicadores de la MIR reportados trimestralmente por SEGALMEX en 2020, al primer trimestre, únicamente se reportó el indicador de nivel actividad "A3.C1.2" con un avance del 100.0%; al segundo trimestre, se reportó avances en los indicadores de nivel componente con excepción del "C2.2" y en los indicadores de actividad; al tercer trimestre, únicamente se registró el indicador de nivel actividad "A3.C1.2" al 100.0%; y al cuarto trimestre, se registró el avance en todos los indicadores de cada uno de los niveles. Por lo que la información proporcionada no permite verificar la evolución de cada indicador.

^{201/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 107, fracción I, párrafos segundo y tercero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y el artículo Décimo Sexto, fracción VI, el artículo Décimo Séptimo, fracción XV, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

Asimismo, las metas anuales programadas proporcionadas del segundo trimestre de los indicadores de componente y actividad no coincidieron con las metas anuales registradas al cuarto trimestre del año y no se proporcionó la documentación soporte de las áreas operativas y financieras, en incumplimiento de lo dispuesto en la normativa aplicable.^{202/}

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, y como hechos posteriores, la Gerencia de Integración y Análisis de Información de Procesos Corporativos de la Dirección de Planeación, Evaluación y Proyectos de SEGALMEX, mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022, y la Dirección de Planeación, Evaluación y Proyectos de SEGALMEX con el oficio particular núm. SEGALMEX/GIAIPC/JMUB/084/2021 del 13 de diciembre de 2021, proporcionaron lo siguiente:

- 1) Matriz de Indicadores para Resultados para el ejercicio fiscal 2022.
- 2) Evidencia de los correos con comentarios remitidos entre la Coordinadora de Sector (SADER) y SEGALMEX, que acreditó sus actividades en términos de los ajustes realizados en la Matriz de Indicadores de Resultados 2022.
- 3) La actualización de la MIR 2022 en el portal de la SHCP (PASH).

El análisis de la MIR 2022 se presenta a continuación:

- a) El objetivo de nivel Fin y Propósito de la MIR del programa PGPAB para el ejercicio 2022 mantuvo la alineación con la planeación nacional, sectorial e institucional, ya que se refirieron a “Contribuir a incrementar la autosuficiencia alimentaria del país” y a que “Los pequeños y medianos productores de maíz, arroz, trigo panificable y cristalino y leche a nivel nacional mejoran sus ingresos provenientes de la venta de sus productos a precios de garantía”; sin embargo, ya no presentó alineación con el objetivo general y específicos de las ROP del programa, ya que estos se dirigieron a “complementar el ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios de granos básicos (arroz, frijol, maíz y trigo) y leche, a través de la implementación de PRECIOS DE GARANTÍA”, y a “Los pequeños productores de maíz y los de frijol y leche complementen sus ingresos y aumenten su producción por los precios de garantía recibidos” y “Los productores de trigo y arroz, así como los medianos productores de maíz, incrementen su producción ayudados por los incentivos recibidos”.

^{202/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 107, fracción I, párrafos segundo y tercero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", "Supuestos", numeral 3, Análisis de la lógica Vertical y 2. Análisis de la lógica horizontal, respectivamente, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados; y de los numerales IV.1 Nombre del indicador, IV.3 Definición del Indicador, IV.6 Frecuencia de medición, de la Guía para el diseño de los indicadores estratégicos.

- b) En cuanto a la lógica vertical, en la MIR 2022 del programa se presentó la relación causa-efecto entre los niveles de los objetivos, ya que el objetivo de nivel Fin se alineó a la planeación nacional, sectorial e institucional; el nivel propósito no tuvo una relación directa con el objetivo de nivel Fin, ya que se refiere a “Los pequeños y medianos productores de maíz, frijol, trigo panificable y cristalino y leche a nivel nacional mejoran sus ingresos provenientes de la venta de sus productos a precios de garantía” y no se identifica como coadyuvará al logro del objetivo de nivel Fin de “Contribuir a incrementar la autosuficiencia alimentaria del país”. Los objetivos de nivel Componente tienen relación con el logro del objetivo de nivel Propósito, debido a que se refiere a la entrega de precios de garantía e incentivos. Los objetivos de nivel Actividad, no fueron suficientes, ya que no se establecieron objetivos relacionados con: a) que los productores cumplan con los criterios de elegibilidad para obtener el precio de garantía y b) se cuente con un padrón de productores de trigo y arroz que pueden obtener el incentivo.
- c) Los indicadores diseñados permiten medir el cumplimiento de los objetivos nivel Fin, Propósito, Componente y Actividad.
- d) En la MIR 2022 se incluyeron indicadores para evaluar la contribución del programa en la autosuficiencia alimentaria del país, pero no incluyó indicadores para medir la reducción de importaciones, tema programado en el numeral 6. Objetivos prioritarios, objetivo 2: Contribuir al bienestar de la población rural mediante la inclusión de los productores históricamente excluidos en las actividades productivas rurales y costeras, aprovechando el potencial de los territorios y los mercados locales, del Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024 y en el inciso A. “El Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos”, del Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana.

Asimismo, SEGALMEX no acreditó la implementación de mecanismos de control para garantizar la rendición de cuentas de los resultados de los indicadores de la MIR en los Informes Trimestrales del ejercicio 2021 del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.

Lo anterior, incumplió con la normativa aplicable.^{203/}

^{203/} El artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 107, fracción I, párrafos segundo y tercero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", "Supuestos", numeral 3, Análisis de la lógica Vertical y 2. Análisis de la lógica horizontal, respectivamente, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados; los numerales IV.1 Nombre del indicador, IV.3 Definición del Indicador, IV.6 Frecuencia de medición, de la Guía para el diseño de los indicadores estratégicos; y el artículo Décimo Sexto, fracción VI, el artículo Décimo Séptimo, fracción XV, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (DOF 26/09/2019).

2020-1-08JBP-07-0328-07-013 **Recomendación**

Para que Seguridad Alimentaria Mexicana realice las gestiones necesarias para garantizar que la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa Presupuestario (Pp) S290 "Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos" sea una herramienta de monitoreo para evaluar el desempeño del programa, y atienda lo siguiente: a) alinear el objetivo del programa con el objetivo establecido en el programa institucional; b) fortalezca la relación causa efecto entre los distintos niveles de objetivos de la MIR; c) mejore los indicadores de nivel fin, propósito, componente y actividad para que permitan medir el cumplimiento del objetivo del programa; d) diseñe indicadores en términos de la reducción de importaciones con el establecimiento de los precios de garantía en los granos básicos y la leche, y e) garantice la rendición de cuentas de los resultados de los indicadores de la MIR en los Informes Trimestrales, en los términos del artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; numeral 18, fracción IV, del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño; del numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", "Supuestos", numeral 3, Análisis de la lógica Vertical y 2. Análisis de la lógica horizontal, respectivamente, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados; los numerales IV.1 Nombre del indicador, IV.3 Definición del Indicador, IV.6 Frecuencia de medición, de la Guía para el diseño de los indicadores estratégicos; el artículo 107, fracción I, párrafos segundo y tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el artículo Décimo Séptimo, fracción VII, el artículo Décimo Octavo, fracción XX, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

14. Contribución del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos en 2020, al cumplimiento de la Agenda 2030^{204/}

En 2020, SEGALMEX publicó el Programa Institucional 2020-2024^{205/} en el cual estableció tres objetivos estratégicos: 1) mejorar el ingreso y calidad de vida de los pequeños y medianos productores rurales que contribuya a la producción de granos básicos y leche, así

^{204/} El grupo auditor de la Auditoría Superior de la Federación solicitó a SEGALMEX, mediante el oficio de planeación número OAED/DGADDE/022/2021 del 5 de febrero de 2021 y el oficio de orden de auditoría número OAED/DGADDE/173/2021 del 15 de abril de 2021, la información relacionada con la contribución del programa PGPAG a la Agenda 2030, así como la documentación soporte que la acredite.

^{205/} Proporcionado por la Dirección de Planeación Evaluación y Proyectos con el oficio núm. DPEP/CMOS/055/2021 el 16 de febrero de 2021, y por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-058-2021 del 5 de marzo de 2021.

como a la autosuficiencia alimentaria; 2) fortalecer el sistema de abasto social de alimentos, y 3) Impulsar la economía familiar y la alimentación sana y nutritiva; los cuales alineó con los compromisos de la Agenda 2030, específicamente con los objetivos 1 Fin a la Pobreza y 2 Hambre Cero; no obstante, se identificaron áreas de mejora que impiden conocer la contribución de la operación de SEGALMEX con estos objetivos:

1. Si bien en el Programa Institucional 2020-2024 estableció objetivos relacionados con el programa PGPAB, no determinó los mecanismos específicos para la atención de los objetivos de la Agenda 2030. Respecto de los indicadores, SEGALMEX indicó que su medición es anual, por ello careció de resultados en 2020;^{206/} no obstante, en el documento se establecieron metas para 2020.
2. En el Programa Institucional 2020-2024 en el apartado de “Presentación”, se indica que: “La finalidad de este programa,^{207/} así como sus ejes y directrices de política alimentaria evidencian que sus propósitos están en concordancia, también, con los objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, específicamente los objetivos 1 “poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” y 2 “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, al asumir que el campo tiene que ser fuente de alimentos y opción de desarrollo para los productores rurales”; asimismo, en el apartado de “Epílogo: Visión hacia el futuro” se estableció que con el esquema sistémico SEGALMEX-DICONSA-LICONSA: “se contribuirá a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 suscrita por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): “poner fin a la pobreza” y “hambre cero”; lo que establecerá mejores condiciones de vida en las poblaciones vulnerables”; sin embargo, no determinó los mecanismos específicos para la atención de los objetivos de la Agenda 2030.

Lo anterior, contrario a lo dispuesto en la normativa aplicable.^{208/}

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la Gerencia de Integración y Análisis de Información de Procesos Corporativos de SEGALMEX explicó, con el oficio núm. SEGALMEX-GIAIPC/JMUB/0842021 del 13 de

^{206/} Información proporcionada por la Dirección de Planeación Evaluación y Proyectos, mediante el oficio núm. DPEP/CMOS/181/2021 del 7 de mayo de 2021, y por la Gerencia de Planeación Social mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-179-2021 del 12 de mayo de 2021 en respuesta al ANEXO IDEL OFICIO NÚM. DGADDE/098/2021 de la ASF que consistió en el Cuestionario de Objetivos de Desarrollo sostenible.

^{207/} Se refiere al Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana, publicado en el DOF el 28 de septiembre de 2020.

^{208/} Los artículos 133 y 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; del numeral 55, del apartado de Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas, de la Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 y los artículos Décimo Sexto, fracción VI y Décimo séptimo, fracción XV, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana (DOF 26/09/2019).

diciembre de 2021,^{209/} que: “SEGALMEX, al encontrarse sectorizada de la SADER, contribuye a través de los programas institucionales, al cumplimiento del Programa Sectorial y en consecución al avance de los ODS”. Al respecto, proporcionó las capturas de pantalla del seguimiento del programa institucional en el Sistema para la Dictaminación y Aprobación de Programas Derivados del PND de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, SEGALMEX careció de la evidencia documental que acreditara la vinculación de los resultados obtenidos de su programa institucional y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, por lo que la observación persiste

2020-1-08JBP-07-0328-07-014 **Recomendación**

Para que Seguridad Alimentaria Mexicana, en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, establezca mecanismos de medición específicos (indicadores y metas) que permitan medir la contribución del programa Precios de Garantía a los Productos Alimentarios Básicos a los objetivos 1 Fin a la Pobreza y 2 Hambre Cero, de la Agenda 2030, en términos de lo dispuesto en los artículos 133 y 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el numeral 55, del apartado de Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas, de la Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, del artículo Décimo Séptimo, fracción VII, el artículo Décimo Octavo, fracción XX y, el artículo Vigésimo, fracción I, del Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Consecuencias Sociales

En 2020, el programa PGPAB ejerció recursos por 10,584,900.0 miles de pesos, mediante los cuales otorgó 124,454 apoyos a 106,126 productores de granos básicos. La cobertura del programa respecto del padrón de pequeños productores de maíz alcanzó un 99.6%; el 99.9% de los productores de frijol; el 101.0% de los productores de arroz, el 107.0% de los productores de trigo y el 99.98% de los medianos productores de maíz. Respecto de los productores de leche, no fue posible identificar los productores beneficiados por el programa. Cabe señalar que, SEGALMEX no cuantificó a la población potencial ni objetivo, por lo que no fue posible corroborar la cobertura del programa. En el caso de maíz de pequeños productores, SEGALMEX estableció como población potencial a 1,459,914

^{209/} Proporcionado por la Gerencia de Planeación Social, mediante el oficio núm. SEGALMEX-GPS-001-2022 del 3 de enero de 2022.

productores y como población objetivo a 245,357 productores, por lo que su cobertura fue de 4.0% y 23.6%, respectivamente.

Asimismo, SEGALMEX no racionalizó ni redujo sus gastos de operación de 3,289,998.0 miles de pesos, ya que fueron superiores en 186.4% respecto de 2019 y representaron el 31.1% de los recursos fiscales que SEGALMEX ejerció en el programa (10,584,900.0 miles de pesos), esto significa que los gastos de operación para otorgar precios de garantía representaron al Estado una tercera parte de los subsidios totales entregados, lo cual podría repercutir en el cumplimiento del objetivo del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.

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 14 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 11 restantes generaron:

14 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 3 irregularidad(es) detectada(s).

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe 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 de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 3 de enero de 2022, 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 Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. 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 2019-2024, el Gobierno Federal señaló que México importó casi la mitad de los alimentos que consume, así como los insumos, maquinaria, equipo y combustibles para la agricultura. Al respecto, se establecieron acciones para lograr la autosuficiencia alimentaria y el rescate del campo, entre ellas, la implementación del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PGPAB) y la instauración del organismo descentralizado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), que será responsable de su operación.

En el artículo 5, fracciones I, II y III, de Ley de Desarrollo Sustentable se establece 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. Asimismo, en el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024 se estableció como Objetivo 1: “Lograr la autosuficiencia alimentaria vía el aumento de la producción y la productividad agropecuaria y acuícola pesquera”.

El programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos comenzó su operación en 2019, por lo que 2020 fue su segundo año de operación, y tiene como objetivo incentivar el ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios para contribuir a mejorar su nivel de vida y aumentar la producción agropecuaria con el propósito de alentar la autosuficiencia alimentaria del país, reduciendo las importaciones a través del establecimiento de precios de garantía en granos básicos y leche.

Con el propósito de fiscalizar, de manera integral, el diseño, la operación y los resultados del programa, en su segundo año de operación, el equipo auditor de la ASF evaluó: a) la gobernanza y el diseño del programa; b) los mecanismos de operación en el otorgamiento de los subsidios; c) el ejercicio de los recursos por parte de SEGALMEX, y d) los mecanismos de evaluación para medir el cumplimiento del objetivo del programa. Los resultados de la auditoría de desempeño se presentan a continuación.

- **Gobernanza y diseño del programa PGPAB**

En 2020, SEGALMEX adoptó prácticas de gobierno corporativo para conducir y gestionar las actividades y procedimientos operativos y administrativos, ya que su Consejo de Administración sesionó ordinaria y extraordinariamente y su Director General informó, al

Consejo de Administración, trimestralmente del desempeño de SEGALMEX y la operación general del programa PGPAB, además, diseñó y aprobó el Plan de Negocios 2020-2024 y su Programa Institucional 2020-2024; sin embargo, a) su estructura orgánica no fue formalizada; b) los manuales, políticas y procedimientos para regular las funciones de los responsables y los procesos sustantivos del programa PGPAB no fueron aprobados; c) si bien SEGALMEX publicó los Estados Financieros de 2020 en la Cuenta Pública, el auditor independiente Salles Sainz Grant Thornton se abstuvo de emitir su opinión: “No expresamos una opinión sobre los estados financieros de Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex). Debido a la significatividad de las cuestiones descritas en la sección Fundamentos de la denegación (abstención) de opinión de nuestro informe, no hemos podido obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y adecuada para expresar una opinión de auditoría sobre estos estados financieros”;^{210/} d) no acreditó la implementación del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, ni del Código de Conducta, e) no acreditó los mecanismos implementados para garantizar que los integrantes del Consejo de Administración no presentaran conflicto de interés, y f) no proporcionó la evidencia documental sobre los mecanismos y acciones implementados para evitar prácticas de corrupción, establecidos en el Plan Nacional de Combate a la Corrupción y la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024.

Como hechos posteriores, SEGALMEX documentó que en 2021 realizó lo siguiente: a) formalizó su estructura orgánica; b) actualizó el Estatuto Orgánico e incluyó la obligación de los integrantes del Consejo de Administración de no presentar conflicto de interés en el desempeño de sus funciones; y c) instaló el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), el Comité de Mejora Regulatoria Interna y el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses, dicho comité llevó a cabo su primera sesión extraordinaria, en la cual aprobó el Código de Conducta de SEGALMEX.

En relación con el diseño del programa, SEGALMEX inició la conformación de su diseño programático, ya que en 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana y su Consejo de Administración aprobó el Plan de Negocios 2020-2024; no obstante, éste último no definió responsabilidades, mecanismos de coordinación entre las áreas ni mecanismos para la evaluación de resultados. Al respecto, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, SEGALMEX actualizó el Plan de Negocios 2020-2024, el cual fue aprobado por su Consejo de Administración el 9 de diciembre de 2021.

En cuanto a las Reglas de Operación del Programa, éstas no cumplieron con todos los criterios establecidos en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en materia de subsidios, en los rubros siguientes: no identificó con precisión a la población objetivo ni estableció criterios redistributivos que procuren la equidad entre

^{210/} Salles Sainz Grant Thornton. **Estados Financieros e Informe de auditores independientes. Seguridad Alimentaria Mexicana (Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal)**. México, 2021.

regiones y entidades federativas, para la entrega de apoyos a medianos productores de maíz y no especificó cómo la operación del programa no afectará sustancialmente las finanzas de la nación.

- **Mecanismos de operación del programa**

En 2020, SEGALMEX elaboró manuales y procedimientos que regulan la operación del programa PGPAB; sin embargo, no fueron aprobados por las instancias correspondientes. Asimismo, no dispuso de un programa para la adquisición y acopio de maíz y frijol. Como hechos posteriores, SEGALMEX documentó que en 2021 la Dirección de Precios de Garantía y Estímulos elaboró el Programa de Trabajo para el Acopio del ciclo primavera verano 2021.

Respecto de los inventarios y las mermas, SEGALMEX no formalizó sus políticas, manuales y procedimientos para la operación de los responsables de estas actividades, en consecuencia, no tuvo un adecuado control sobre las entradas y salidas de granos de los centros de acopio y concentradores, por lo que careció de la certeza sobre la cuantificación física y financiera de los inventarios y mermas:

- Se identificaron diferencias en los registros de las existencias físicas y las documentadas en el caso del maíz y frijol acopiado; además, SEGALMEX sólo documentó 271 actas de inventario de 538 centros logísticos.
- No acreditó un esquema de administración de riesgos para controlar y disminuir las mermas, y careció de la cuantificación de las mermas ocasionadas por el deterioro del producto.

Como hechos posteriores, SEGALMEX documentó que en 2021 realizó lo siguiente: a) la instauración del Comité Interno de Mermas de Maíz y Frijol del programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y b) el Acta de Inicio de actividades del Comité Interno de Mermas de Maíz y Frijol donde se establecieron los porcentajes permitidos de mermas.

En el caso de la comercialización, SEGALMEX atendió las necesidades de frijol y de maíz de DICONSA para la provisión de su red de abasto, por lo que le vendió el 97.1% del maíz y el 41.9% del frijol; el resto de los granos los vendió a particulares. Se identificó que las operaciones de comercialización con DICONSA carecieron de un lineamiento para la autorización de los precios de venta entre SEGALMEX y DICONSA; no obstante, como hechos posteriores, SEGALMEX documentó en 2021 la formalización de un convenio de comercialización entre SEGALMEX y DICONSA.

En relación con las ventas a terceros, el total de maíz comercializado con empresas particulares fue de 15,420.4 toneladas, por un monto 62,364.2 miles de pesos. Y se identificó que de las 15 empresas a las cuales SEGALMEX vendió el frijol acopiado, a dos empresas les vendió la tonelada de frijol a 13,100.0 pesos la tonelada, por debajo del precio medio rural de 14,243.0 pesos, lo que indica que, en 2020 no existió un criterio normativo

para fijar el precio de comercialización y que éste se aplicara de manera general en las operaciones de comercialización que realizó SEGALMEX con empresas particulares.

En materia de fijación de precios, SEGALMEX diseñó una metodología en la que definió los precios de garantía del maíz, frijol, arroz, y trigo panificable (5,610.0 pesos por tonelada de maíz para pequeños productores; 4,150.0 pesos por tonelada de maíz para medianos productores; 14,500.0 pesos por tonelada de frijol; 5,790.0 pesos por tonelada de trigo panificable, y 6,120.0 pesos por tonelada de arroz).^{211/} Respecto de la leche, SEGALMEX, no diseñó una metodología para la fijación del precio de este producto en 2020. Como hechos posteriores, SEGALMEX, documentó que en 2021 LICONSA elaboró el “Análisis técnico del precio de la leche fresca de 9.30 pesos por litro”, el cual fue enviado a la Coordinación General de Enlace Sectorial de la SADER para su revisión; asimismo, se verificó que en las Reglas de Operación del Programa para el ejercicio fiscal 2022, se modificó el precio de garantía de la leche de 8.20 a 9.20 pesos por litro.

En 2020, SEGALMEX dispuso de un padrón conformado por 105,340 productores de granos básicos. De ese total, 58,138 fueron pequeños productores de maíz (55.2%); 5,409 pequeños productores de frijol (5.1%); 25,830 medianos productores de maíz (24.5%); 1,924 productores de arroz (1.8%); 14,039 productores de trigo (13.3%). Respecto de los productores de leche, LICONSA no contó con un registro exclusivo de los productores del programa PGPAB, ya que ejerció los recursos del programa PGPAB en conjunto con los del programa B004 “Adquisición de Leche Nacional”, lo que limitó identificar a los productores apoyados con precios de garantía.

Además, se identificó que los padrones de frijol, arroz, trigo panificable, de maíz de pequeños y medianos productores cumplieron con dos elementos (entidad federativa y municipio) de los cuatro elementos establecidos en el artículo 75, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.^{212/} Asimismo, dichos padrones no cumplieron con los 70 elementos que señala el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios. Al respecto, SEGALMEX señaló que estos lineamientos tienen la finalidad de establecer términos y características que deben incluirse en programas de desarrollo social, donde los aspectos personales tienen más importancia que los productivos, por lo que cumplir con los 70 elementos no es factible porque se complica el registro del productor. Y que en 2021 la SADER emitió los Lineamientos de Operación e Integración de los padrones de productores, de solicitantes y de beneficiarios de la SADER que son de observancia obligatoria para las unidades responsables que operan programas de subsidios que desarrollan actividades en el sector agroalimentario; sin embargo, SEGALMEX no acreditó los avances en la adopción de dichos lineamientos.

211/ Con la revisión de la metodología se identificó que los precios de garantía se determinaron con base en los cálculos del Costo Variable Total, el Rendimiento y el Margen Bruto de Ganancia de las principales entidades productoras de los granos básicos.

212/ Los cuatro elementos son: región del país, grupo específico, entidad federativa y municipio.

Asimismo, se identificaron inconsistencias en los padrones de productores de granos: a) dos productores se registraron como beneficiarios en dos entidades federativas; b) LICONSA ejerció los recursos de los programas Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos y Adquisición de Leche Nacional de forma conjunta, por lo que no contó con un padrón exclusivo para los productores del programa PGPAB, y c) 38 productores de maíz se registraron en dos padrones, en el de pequeños productores y en el de medianos productores.

En relación con el otorgamiento de apoyos y subsidios, los resultados fueron los siguientes:

- Cobertura. En 2020, la cobertura del programa respecto del padrón de pequeños productores de maíz alcanzó un 99.6%; el 99.9% de los productores de frijol; el 101.0% de los productores de arroz; 107.0% de los productores de trigo y el 99.98% de los medianos productores de maíz, en materia de los productores de leche, no fue posible identificar la cobertura, debido a que LICONSA ejerció los recursos del programa PGPAB en conjunto con los del Programa Adquisición de Leche Nacional y registró a los productores en el mismo listado.

Los porcentajes presentados no muestran la cobertura real del programa PGPAB dado que SEGALMEX no cuantificó a la población potencial ni objetivo. En vista de lo anterior, el grupo auditor de la ASF realizó una prueba supletoria de cobertura en relación con el número de productores registrados en el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) que ubicó alrededor de 2.6 millones de pequeños y medianos productores de maíz, frijol, arroz y trigo en todo el territorio nacional en 2017; los resultados indicaron que la cobertura del programa respecto de la población potencial registrada en el SIAP fue de 3.8% para maíz; 1.4% para frijol; 21.7% para trigo y 34.0% para arroz.

- Otorgamiento de apoyos. SEGALMEX otorgó 124,454 apoyos a 106,126 productores de granos básicos, por un monto de 8,806,949.6 miles de pesos; además, otorgó 1,445,401.8 miles de pesos para la compra de leche a precio de garantía; sin embargo, no fue posible identificar el número de productores beneficiados con el precio de garantía de la leche. En suma, SEGALMEX entregó 10,252,350.4 miles de pesos en subsidios con la distribución siguiente: 74,422 apoyos (59.8%) fueron para pequeños productores de maíz; 25,826 (20.8%) para medianos productores de maíz; 15,782 (12.7%) para productores de trigo panificable y cristalino; 6,147 (4.9%) para productores de frijol, y 2,277 (1.8%) para productores de arroz.
- Distribución geográfica. Los apoyos del maíz de pequeños productores se otorgaron en las 32 entidades federativas y se concentraron en tres entidades, Chiapas con el 24.1% (17,943 apoyos); Jalisco con 21.3% (15,875 apoyos), y Guerrero con el 8.2% (6,076 apoyos). Los apoyos de frijol se otorgaron en 20 entidades y se concentraron en tres estados, Zacatecas obtuvo el 62.2% de los apoyos (3,826 apoyos); Durango, el 17.8% (1,097 apoyos), y Guanajuato, el 6.4% (391 apoyos). El apoyo de arroz se entregó en 13 entidades, y tres concentraron el apoyo, Nayarit con el 35.9% (817

apoyos); Campeche con el 12.6% (287 apoyos), y Michoacán con el 11.0% (251 apoyos). El apoyo de trigo se entregó en 17 estados, y dos concentraron el apoyo, Sonora con el 34.9% (5,513 apoyos), y Sinaloa con el 18.1% (2,852 apoyos).

- El maíz de medianos productores se entregó sólo en tres entidades federativas, Sinaloa, Tamaulipas y Sonora. De éstos, el primero recibió el 90.0% (23,241 apoyos), el segundo el 6.0% (1,556 apoyos) y el tercero, el 4.0% (1,029 apoyos). Al respecto, SEGALMEX informó, con el oficio SEGALMEX-GPS-249-2021 del 16 de junio de 2021, que los apoyos a los medianos productores de maíz fueron agregados por instrucciones del Ejecutivo Federal, por lo que se revisó el esquema de producción y de comercialización de maíz en México, y se eligieron esos estados; sin embargo, este argumento no acredita los criterios redistributivos y de equidad para otorgar los subsidios, establecidos en el artículo 75, párrafo primero, fracción II, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya que existen medianos productores en otras entidades federativas que deberían tener acceso al mismo apoyo.
- Criterios de elegibilidad. SEGALMEX no acreditó que los productores beneficiados cumplieran con los criterios de elegibilidad de superficie y ciclo productivo, establecidos en las reglas de operación.

SEGALMEX dispuso de un padrón de 538 centros de acopio de maíz, frijol y leche. Las entidades federativas con mayor número de centros de acopio fueron Chiapas, Guerrero y Estado de México con 95, 45 y 42, respectivamente. Asimismo, SEGALMEX reportó que el registro, trámite y gestión de apoyos para trigo, arroz y maíz de medianos productores se realizó en 696 ventanillas de 27 entidades federativas. En el caso de la leche, dispuso de 55 centros de acopio para la compra de leche, los cuales se distribuyeron en 13 estados, Jalisco y Veracruz tuvieron la mayor participación con 15 (27.3%) y 9 (16.4%) centros de acopio. No obstante, SEGALMEX no acreditó la información para verificar que la ubicación de los centros de acopio de granos contó con viabilidad logística y operativa. Como hechos posteriores, en 2021, SEGALMEX implementó un programa de trabajo para la prospección de centros de acopio cuya ubicación geográfica será considerada por el volumen de producción de los beneficiarios con el objetivo de recibir, conservar y almacenar los granos comprados. Sin embargo, SEGALMEX no acreditó la implementación de dicho programa de trabajo.

- **Ejercicio de los recursos**

En 2020, SEGALMEX ejerció recursos del programa PGPAB por 10,584,900.0 miles de pesos, mediante los cuales otorgó 124,454 apoyos a productores de granos básicos y de leche: 4,241,739.4 miles de pesos para maíz de pequeños productores; 2,271,140.1 miles de pesos para maíz de medianos productores; 1,445,401.8 miles de pesos para leche; 1,084,443.8 miles de pesos para trigo; 659,774.8 miles de pesos para frijol, y 221,401.6 miles de pesos para arroz; los 660,998.5 miles de pesos, restantes los destinó a pagos pendientes en canasta básica y maíz emergente de 2019.

Asimismo, se identificó lo siguiente:

- SEGALMEX explicó que contó con una disponibilidad inicial de 809,069.1 miles pesos, sin que acreditara el origen de dichos recursos.
- En 2020, SEGALMEX ejerció 3,289,998.0 miles de pesos para los gastos de operación del programa PGPAB, el 97.0 % (3,191,998.0 miles de pesos) se pagaron con recursos propios y el 3.0% (98,000.0 miles de pesos) fueron recursos fiscales. De 2019 a 2020, los gastos de operación de 3,289,998.0 miles de pesos aumentaron en 186.4% (2,141,070.9 miles de pesos). Al respecto, SEGALMEX indicó que el mecanismo que regula los gastos de operación de los programas a cargo de la SADER, los Lineamientos para el Ejercicio de los Gastos de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural 2020, únicamente aplican para los 98,000.0 miles de pesos de recursos fiscales, pero para el resto, los 3,191,998.0 miles de pesos, no tienen la obligación de respetar los porcentajes límites establecidos en dichos lineamientos, ya que esos montos se pagaron con recursos propios.

No obstante, aun cuando los gastos de operación fueron financiados en su mayoría con recursos propios, obtenidos por la comercialización de maíz y frijol adquirido mediante el programa PGPAB, éstos representaron el 31.1% de los recursos fiscales que SEGALMEX ejerció en el programa (10,584,900.0 miles de pesos), esto significa que los gastos de operación para otorgar subsidios mediante el programa PGPAB representa al Estado una tercera parte de los subsidios totales entregados.

- No acreditó la información que sustente 742,103.8 miles de pesos, el 89.1% (660,998.5 miles de pesos) se utilizaron para pagos pendientes de 2019, de los cuales, 13,871.7 miles de pesos correspondieron a canasta básica y 647,126.8 miles de pesos a maíz emergente; y 10.9% (81,105.3 miles de pesos), correspondientes a recursos propios.

Como hechos posteriores, SEGALMEX acreditó 726,858.6 miles de pesos; sin embargo, se identificaron inconsistencias en el registro de 15,245.2 miles de pesos en el monto de maíz emergente.

- Se identificaron diferencias entre la información registrada y generada por las áreas operativas y lo reportado en la Cuenta Pública 2020 para la compra y pago del diferencial de productos alimentarios básicos.

Además, presentó inconsistencias en la integración y registro de información contable y financiera presente en los Estados Financieros de SEGALMEX, por lo que el auditor independiente Salles Sainz Grant Thornton se abstuvo de emitir su opinión: “No expresamos una opinión sobre los estados financieros de Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex). Debido a la significatividad de las cuestiones descritas en la sección Fundamentos de la denegación (abstención) de opinión de nuestro informe, no hemos podido obtener

evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y adecuada para expresar una opinión de auditoría sobre estos estados financieros”.^{213/}

- **Mecanismos de evaluación**

En 2020, SEGALMEX no diseñó indicadores suficientes ni adecuados para medir el cumplimiento del objetivo del programa en relación con incentivar el ingreso de los pequeños y medianos productores, la contribución en el mejoramiento de la calidad de vida de los productores, y en contribuir en alentar la autosuficiencia alimentaria del país con el aumento de la producción y la reducción de las importaciones. Con base en la información disponible del SIAP se identificó que, en términos generales, la producción de arroz y maíz, en el periodo 2018-2020, disminuyó 7.7% y 7.3% respectivamente, y la producción de trigo aumentó 11.4%; por su parte las importaciones de trigo, arroz y maíz amarillo aumentaron 6.1%, 4.4% y 0.1%, respectivamente; mientras que las importaciones de maíz blanco se redujeron en 26.4%.

En opinión del grupo auditor de la ASF, en 2020, SEGALMEX no concluyó la consolidación de su estructura corporativa, por lo que presentó debilidades en la gobernanza del organismo, lo cual afectó la operación del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. Ya que si bien, buscó incentivar el ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios para contribuir a mejorar su nivel de vida y aumentar la producción agropecuaria con el propósito de alentar la autosuficiencia alimentaria del país, mediante el otorgamiento de precios de garantía a 106,126 productores de granos básicos; se identificaron áreas de mejora relacionadas con los aspectos siguientes: las reglas de operación no cumplieron con todos los requisitos para programas de subsidios; el padrón de beneficiarios no se conformó de acuerdo con los criterios definidos en los Lineamientos de Operación e Integración de los padrones de productores, de solicitantes y beneficiarios de la SADER; no se dispuso de manuales y procedimientos formalizados para operar el programa; en cuanto a los medianos productores de maíz, careció de procedimientos para determinar, bajo criterios redistributivos y que procuren la equidad, las entidades federativas que serían incorporadas al programa, ya que en 2020 sólo se benefició a Sinaloa, Tamaulipas y Sonora; por otra parte, los gastos de operación del programa en 2020 ascendieron a 3,289,998.0 miles de pesos, superiores en 186.4% respecto de 2019, y representaron el 31.1% de los recursos fiscales que SEGALMEX ejerció en el programa, lo que indica que los gastos operativos para otorgar precios de garantía significaron al Estado mexicano una tercera parte de los subsidios totales entregados.

Lo anterior, en opinión del grupo auditor de la ASF, abre la posibilidad de un conjunto de oportunidades para la consolidación del programa y para que éste pueda convertirse, tal como se diseñó, en un programa que incentive a pequeños productores a mantener su participación en el sector agroalimentario, de forma que ésta sea autosustentable y

^{213/} Salles Sainz Grant Thornton. **Estados Financieros e Informe de auditores independientes. Seguridad Alimentaria Mexicana (Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal)**. México, 2021.

económicamente viable, y que esta actividad económica les permita mejorar su nivel de vida. Por ello, es indispensable que SEGALMEX fortalezca su gobernanza para conducir y gestionar las actividades y procedimientos operativos; disponga de manuales, políticas y procedimientos para regular los procesos sustantivos de planeación de las adquisiciones, acopio, distribución, almacenamiento y comercialización; fortalezca sus sistemas de control interno para disponer de la información clara, completa, verificable y consistente con sus bases de datos, con los registros contables internos, con los reportes de la Cuenta Pública y los Estados Financieros; ejerza los recursos del programa PGPAB eficientemente; programe, registre y racionalice los gastos de operación, a fin de promover el uso eficiente de los recursos y que éstos sean administrados con base en los criterios de legalidad, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia y honradez.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Edgar López Trejo

Hugo Tulio Félix Clímaco

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. Verificar que, en 2020, SEGALMEX adoptó prácticas de gobierno corporativo para operar con eficacia, eficiencia, economía y transparencia el programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PGPAB).
2. Revisar que, en 2020, el diagnóstico del programa PGPAB cumplió con los requisitos establecidos por el CONEVAL y la SHCP.

3. Evaluar el diseño normativo, programático y metodológico del programa PGPAB, vigente en 2020.
4. Verificar que, en 2020, SEGALMEX contó con manuales y procedimientos formalizados y aprobados para llevar a cabo sus actividades operativas.
5. Verificar que, en 2020, SEGALMEX implementó procedimientos para regular los procesos de acopio, inventarios, control de las mermas y comercialización de maíz, frijol y leche.
6. Verificar que, en 2020, SEGALMEX fijó los precios de garantía de los granos básicos y leche, con base en una metodología.
7. Evaluar el padrón de beneficiarios del programa PGPAB de 2020, con base en la regulación aplicable.
8. Verificar que, en 2020, SEGALMEX otorgó los apoyos y subsidios a los productores de granos básicos y leche, de acuerdo con el ciclo agrícola en que aplica, el límite de superficie y el volumen máximo de compra; así como el cumplimiento de los criterios de elegibilidad.
9. Verificar que, en 2020, SEGALMEX dispuso de la georreferenciación de los centros de acopio y concentradores.
10. Evaluar los recursos ejercidos en 2020 en el programa PGPAB, y que éstos se administraron con base en criterios de legalidad, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, control y rendición de cuentas.
11. Verificar el desempeño financiero de SEGALMEX, en 2020, con base en sus estados financieros dictaminados.
12. Verificar que, en 2020, SEGALMEX contó con indicadores para medir el cumplimiento del objetivo del programa.
13. Verificar que el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario U020 Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2020 cumplió con las disposiciones normativas del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
14. Evaluar la contribución del programa PGPAB en 2020, en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

Áreas Revisadas

La Dirección General de SEGALMEX; las direcciones de Precios de Garantía y Estímulos; de Planeación, Evaluación y Proyectos; de Operaciones de Diconsa; de Operaciones de Liconsa; de Asuntos Jurídicos; Comercial; la Unidad de Administración y Finanzas, y el Consejo de Administración de SEGALMEX.

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: artículo 28, párrafo trece; artículo 133 y artículo 134, párrafo primero.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 1, párrafo segundo; artículo 2, fracción XII; artículo 3, párrafo segundo, artículo 45, párrafo cuarto; artículo 61, párrafos primero y tercero; artículo 75, párrafo primero, fracción I y fracción II, párrafo segundo; artículo 107, fracción I, párrafo segundo y tercero.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 2, artículo 27.
4. Ley General de Responsabilidades Administrativas: artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI.
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5, párrafo primero.

Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, artículo Décimo, fracción II; Décimo Cuarto, fracciones X y XV; Décimo Quinto, fracciones VII, X y XXIV; Décimo Sexto, fracciones II, III, IV, VI, VII y X, el artículo Décimo Séptimo, fracciones I, II, IV, IX y XV y numeral 18, el artículo Décimo Octavo, fracción XVIII.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 13, párrafo primero.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, Título Segundo, Norma Primera, principio 3.02; Norma Tercera, principios 12 y 12.01; Norma Cuarta, Principio 13.

Reglas Específicas del Registro y Valoración del Patrimonio, numeral 9.

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño; numeral 18, fracción IV.

Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR" "Supuestos," numeral 3, Análisis de la lógica Vertical y 2. Análisis de la lógica horizontal, respectivamente.

Guía para el diseño de los indicadores estratégicos, numerales IV.1 Nombre del indicador, IV.3 Definición del Indicador, IV.6 Frecuencia de medición.

Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, numeral 55, del apartado de Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020: artículo 14, párrafo primero.

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.