

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural

Producción para el Bienestar

Auditoría de Desempeño: 2023-0-08100-07-0271-2024

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 271

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 2023 en consideración de lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el desempeño de la operación y los resultados del programa Producción para el Bienestar, para verificar el cumplimiento de su objetivo de otorgar un apoyo económico directo a productores de pequeña o mediana escala preferentemente de granos (maíz, frijol, trigo panificable y arroz, entre otros), amaranto, chía, caña de azúcar, café, cacao, nopal o miel, mediante apoyos directos.

Alcance

Para evaluar la eficacia, eficiencia y economía de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (en lo subsecuente AGRICULTURA) en la implementación del programa Producción para el Bienestar, se analizaron: a) el otorgamiento de apoyos directos; b) el avance en el cumplimiento del objetivo del programa; c) la integración del padrón de beneficiarios del programa; d) la coordinación con la Instancia Dispensadora de Apoyos; e) las estrategias de seguimiento, supervisión y evaluación; f) la implementación de la estrategia de Acompañamiento Técnico; g) la estrategia de Acceso al Financiamiento; h) el ejercicio de los derechos de los beneficiarios; i) la eficacia, eficiencia y economía en el ejercicio de los recursos; j) el diseño de las reglas de operación; k) el Sistema de Evaluación del Desempeño, y l) la contribución del programa Producción para el Bienestar a la Agenda 2030. En razón del objetivo y alcance de la auditoría, lo correspondiente al control interno se analiza de manera transversal en los resultados del informe.

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.

Antecedentes

El Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024 estableció como una de sus estrategias la autosuficiencia alimentaria y el rescate al campo. El Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024 indica que la política agroalimentaria sentará las bases para lograr la autosuficiencia alimentaria.¹ En este contexto, uno de los programas que contribuyen a la autosuficiencia alimentaria es Producción para el Bienestar, programa implementado desde el 2019, con el propósito de: “contribuir al incremento del grado de autosuficiencia alimentaria, dotando de liquidez y fomentando el acceso a servicios de vinculación productiva [...] a productores de pequeña y mediana escala, para colaborar en el aumento de la productividad sustentable de sus predios o unidades de producción”.²

En 2023, en el programa Producción para el Bienestar se implementaron tres estrategias:

ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR, 2023

| Apoyos Directos | Acompañamiento Técnico | Acceso al Financiamiento |
|---|---|---|
| <p>Apoyo económico directo a productores de pequeña o mediana escala preferentemente de granos (maíz, frijol, trigo panificable y arroz, entre otros), amaranto, chía, caña de azúcar, café, cacao, nopal o miel, mediante apoyos directos.</p> | <p>Capacitación y/o acompañamiento técnico-organizativo, para facilitar la adopción de prácticas agroecológicas y sustentables e incrementar los rendimientos en predios y unidades de producción de productores, principalmente de maíz, frijol, café, caña de azúcar, cacao, nopal, miel o leche, así como para fortalecer la instrumentación de servicios de vinculación productiva.</p> | <p>En el bienio 2020-2021 AGRICULTURA destinó presupuesto a la subcuenta denominada FONAGA ProBienestar (administrado por los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)), dichos recursos se constituyeron como garantía para la obtención de créditos para la producción agrícola, y los productores solicitaron el crédito o financiamiento a los intermediarios financieros, los cuales solicitaron el servicio de garantía al FONAGA ProBienestar. En 2023, la estrategia no recibió recursos del presupuesto del ejercicio fiscal 2023; sin embargo, se implementó con recursos de años anteriores.</p> |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base el Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023, artículos 6, 12 y Transitorio Tercero, párrafo primero.

En 2023, el quinto año de operación del programa Producción para el Bienestar, su objetivo general se centró en: “Mejorar los rendimientos de los cultivos y productos elegibles del programa [...] de los(as) productores(as) agropecuarios(as) de pequeña o mediana escala, para contribuir a la autosuficiencia alimentaria”;³ para ello, su objetivo específico fue otorgar

¹ La autosuficiencia alimentaria se define como: “La capacidad del país para procurar la producción y abasto de la mayoría de los alimentos que requiere la población para satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas”. **Ley General de la Alimentación Adecuada y Sostenible**, artículo 2, fracción IV.

² **Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023**, considerando, párrafo veinticinco.

³ **Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023**, artículo 3.

un apoyo económico directo de entre 6 mil y 24 mil pesos, dependiendo del tipo de cultivo y del número de hectáreas, a pequeños y medianos productores de los productos siguientes:⁴

PRINCIPALES PRODUCTOS APOYADOS POR EL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR

| | | | | | |
|-------------|---------------|--------------|--------------------------|-----------------|-----------------------|
| Maíz | Frijol | Arroz | Trigo panificable | Amaranto | Chía |
| Café | Cacao | Nopal | Miel | Leche | Caña de azúcar |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en el Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023, artículo 5.

En el caso de la estrategia de Apoyos Productivos Directos, en el ciclo 2019-2021, ésta fue operada en su totalidad por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; a partir del ejercicio fiscal 2022, la Dirección General de Apoyos Productivos Directos (DGAPD) de AGRICULTURA fue identificada como Unidad Responsable, y se definió como Instancia Operativa a la Secretaría del Bienestar (SEBIEN) y como Instancia Dispensora de Apoyos al Banco del Bienestar.

La estrategia de Acompañamiento Técnico tuvo como Unidad Responsable a la Dirección General de Organización para la Productividad de AGRICULTURA y como Instancia de Acompañamiento Técnico, al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), con el cual suscribió un convenio de colaboración que terminó en junio de 2024. Por su parte la estrategia de Acceso al Financiamiento fue operada por medio del Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural (FONAGA), administrado por los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) en la subcuenta denominada FONAGA ProBienestar.

⁴ El Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023, en su artículo 9, fracción II, párrafo quinto, se indica lo siguiente: “Considerando los estratos y las cuotas anteriores y conforme a lo establecido en el presente acuerdo, ningún beneficiario recibirá menos de seis mil pesos, ni más de 24 mil pesos”.

Resultados

1. Otorgamiento de apoyos directos⁵

El resultado se estructuró en los apartados siguientes:

a) Cobertura del programa

Los resultados de la cobertura del programa Producción para el Bienestar, en 2023, se presentan en el cuadro siguiente:

COBERTURA DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR, 2023

| Población objetivo identificada en el Diagnóstico del Programa Producción para el Bienestar, 2021 | | Productores beneficiados (b) | Cobertura % |
|---|--------------------|---------------------------------|-----------------|
| Tipo de cultivo o producto elegible | Productores (a) | | $c=(b/a) * 100$ |
| Granos ¹ | 1,950,000 | 1,659,632 | 85.1 |
| Café | 250,000 | 206,242 | 82.5 |
| Caña | 170,000 | 116,693 | 68.6 |
| Cacao | 40,000 | 16,836 | 42.1 |
| Miel | 40,000 | 28,094 | 70.2 |
| Subtotal | 2,450,000 | 2,027,497 | 82.8 |
| Otros productos apoyados | | | |
| Nopal | n.d. | 826 | n.c |
| Amaranto | n.d. | 755 | n.c |
| Chía | n.d. | 391 | n.c |
| Cacahuete | n.d. | 1,994 | n.c |
| Subtotal | 0 | 3,966 | n.c |
| Total | 2,450,000 | 2,031,463 | 82.9 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la información proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.-0383/2024, del 9 de mayo de 2024.

1 Los apoyos otorgados a productores de granos se agruparon de acuerdo con el Catálogo de cultivos y productos elegibles para el programa Producción para el Bienestar 2023, establecido en las ROP. Incluye: maíz, frijol, trigo, arroz, avena, cebada, milpa, soya, ajonjolí, cacahuete, garbanzo, haba, cártamo, calabaza chihua, lenteja, girasol, arvejión, linaza, colza y sorgo.

n.d. No disponible. n.c No cuantificable.

NOTA: Las cifras pueden variar debido al redondeo.

⁵ Con el propósito de verificar el otorgamiento de apoyos directos, se solicitó información a AGRICULTURA con el requerimiento anexo al Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría del 25 de abril de 2024 y el oficio núm. DGADDE/128/2024 del 28 de mayo de 2024. Con los oficios núm. 110.05.-0383/2024, del 9 de mayo de 2024; 110.05.-0414/2024, del 16 de mayo de 2024; 110.05.-0496/2024, del 11 de junio de 2024; 110.05.0668/2024, del 23 de agosto de 2024, y 110.05.-0685/2024, del 5 de septiembre de 2024, AGRICULTURA proporcionó la información solicitada. Asimismo, se requirió información al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y a la Secretaría de Gobernación, relacionada con las operaciones realizadas con la AGRICULTURA con los oficios núm. DGADDE/083/2024, del 29 de abril de 2024 y DGADDE/144/2024, del 10 de junio de 2024. Al respecto, con los oficios núm. UAF/DGPyP/1442/2024, del 21 de junio de 2024 y CGPIE/2024/OF/0283, del 6 de mayo de 2024, se proporcionó la información solicitada.

En el Diagnóstico del Programa Producción para el Bienestar,⁶ realizado en 2021, se cuantificó a la población objetivo del programa en 2,450,000 productores de granos, café, caña, cacao y miel. En 2023, AGRICULTURA otorgó 2,031,463 apoyos directos, de los cuales, 2,027,497 apoyos se destinaron a los productores que conformaron la población objetivo, lo que representó una cobertura del 82.8%. Asimismo, se entregaron 3,966 apoyos directos a productores de nopal, amaranto, chía y cacahuete, los cuales no se identificaron como parte de la población objetivo del programa en el diagnóstico de 2021.

Cabe destacar que los 2,450,000 productores que conformaron la población objetivo del programa Producción para el Bienestar, no se identificaron por grupo específico, región del país, entidad federativa y municipio. Al respecto, con el oficio núm. 110.05.0668/2024, del 23 de agosto de 2024, AGRICULTURA remitió el Diagnóstico actualizado del programa “Producción para el Bienestar”, con fecha de diciembre de 2023, en donde se definió a la población potencial y objetivo. Asimismo, con motivo de la notificación del oficio núm. DGADDE/218/2024, del 20 de agosto de 2024, con el cual se citó a la Reunión para la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la revisión practicada, la Dirección General de Apoyos Productivos Directos acreditó, con el oficio núm. 110.05.-0685/2024 del 05 de septiembre de 2024, la base de datos que contiene la cuantificación de la población objetivo identificada en el Diagnóstico del Programa Producción para el Bienestar, a diciembre de 2023, por grupo específico, región del país, entidad federativa y municipio, en términos de lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 75, fracción I.

Adicionalmente, la Dirección General de Apoyos Productivos Directos acreditó, como hechos posteriores y derivado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, que implementó acciones de control;⁷ específicamente, instruyó al Director de Análisis y Convergencia de Servicios Conexos, con el oficio núm. 215.0/00968/2024 del 3 de septiembre de 2024, para que: “se realicen las acciones necesarias que garanticen que se mantenga actualizada la población objetivo en el diagnóstico y en las reglas de operación del programa Producción para el Bienestar”, por lo que se atendió la observación.

⁶ AGRICULTURA informó con la nota explicativa proporcionada con el oficio núm. 110.05.-0383/2024, del 9 de mayo de 2024 que: “la población objetivo se define en el diagnóstico del Programa Producción para el Bienestar. La última modificación se registró en la actualización del diagnóstico en 2021”. No obstante, el documento proporcionado con el oficio núm. 110.05.-0496/2024, del 11 de junio de 2024, es de fecha noviembre 2020.

⁷ Se refiere a: “las actividades determinadas e implantadas por los Titulares y demás servidores públicos de las Instituciones para alcanzar los objetivos institucionales, prevenir y administrar los riesgos identificados [...]”, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, numeral 2, subnumeral 1.

b) Apoyos otorgados

En 2023, AGRICULTURA otorgó 2,031,463⁸ apoyos directos a productores del programa Producción para el Bienestar, por un monto de 14,484,059.2 miles de pesos. El análisis se presenta a continuación:

-Tipo de producto. En 2023, se otorgaron 2,031,463 apoyos directos, de los cuales, el 81.7% (1,659,632 apoyos) se entregaron a productores de granos; el 5.7% (116,693 apoyos) a productores de caña de azúcar; el 1.4% (28,094 apoyos) a productores de miel de abeja; el 10.2 % (206,242 apoyos) a productores de café, y el 1.0% (20,802 apoyos) a productores de amaranto, chía, cacahuete, cacao y nopal. Además, se verificó que todos los productos apoyados se encontraron en el catálogo de los 28 productos y cultivos elegibles del Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023, (en lo subsecuente, Reglas de Operación del Programa o ROP 2023).⁹

-Apoyos otorgados para el fomento de políticas transversales de igualdad e inclusión. En 2023, de los 2,031,463 apoyos otorgados por el programa Producción para el Bienestar, 713,387 apoyos fueron entregados a mujeres, lo que correspondió al 35.1% del total, por un monto de 4,975,500.9 miles de pesos, lo cual representó 7.1 puntos porcentuales más que la meta, establecida en las Reglas de Operación del Programa, de que al menos el 28.0% de los productores apoyados fueran mujeres.

Además, de los 2,031,463 productores beneficiados por el programa Producción para el Bienestar, 1,144,616 (56.3%) apoyos fueron entregados a productores ubicados en municipios con población indígena, lo que significó 11.3 puntos porcentuales más que el 45.0% establecido en las ROP 2023.

c) Cumplimiento de los criterios de elegibilidad

Se realizó una muestra aleatoria¹⁰ de 385 expedientes (del total de 2,031,463 productores beneficiados), en donde se identificaron tres CURP inactivas por defunción. Al respecto, se

⁸ En 2023, de acuerdo con el listado del número de productores beneficiados del programa Producción para el Bienestar, proporcionado por AGRICULTURA mediante el oficio núm. 110.05.-0383/2024 del 9 de mayo de 2024, el programa Producción para el Bienestar benefició a 2,031,465 productores, lo que representó un monto erogado de 14,484,076.8 miles de pesos. No obstante, se realizó el análisis de duplicidad de los registros con base en la CURP, con lo cual se identificaron dos productores registrados dos veces con el estatus de pago cancelado. Al respecto, AGRICULTURA señaló mediante nota explicativa que: “esos registros reportados dispersados vía TESOFE fueron rechazados con la clave 20 (excede el límite de saldo autorizado de la cuenta)”. Por lo anterior, el número de apoyos validado por el grupo auditor es de 2,031,463 apoyos otorgados, que corresponden a la entrega de 14,484,059.2 miles de pesos.

⁹ Cabe destacar que, de acuerdo con AGRICULTURA, en 2023, los productores de leche no recibieron apoyo económico, debido a que, desde la integración del padrón, este producto: “sólo aplica para la estrategia de acompañamiento técnico”. Nota explicativa proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.-0414/2024, del 16 de mayo de 2024.

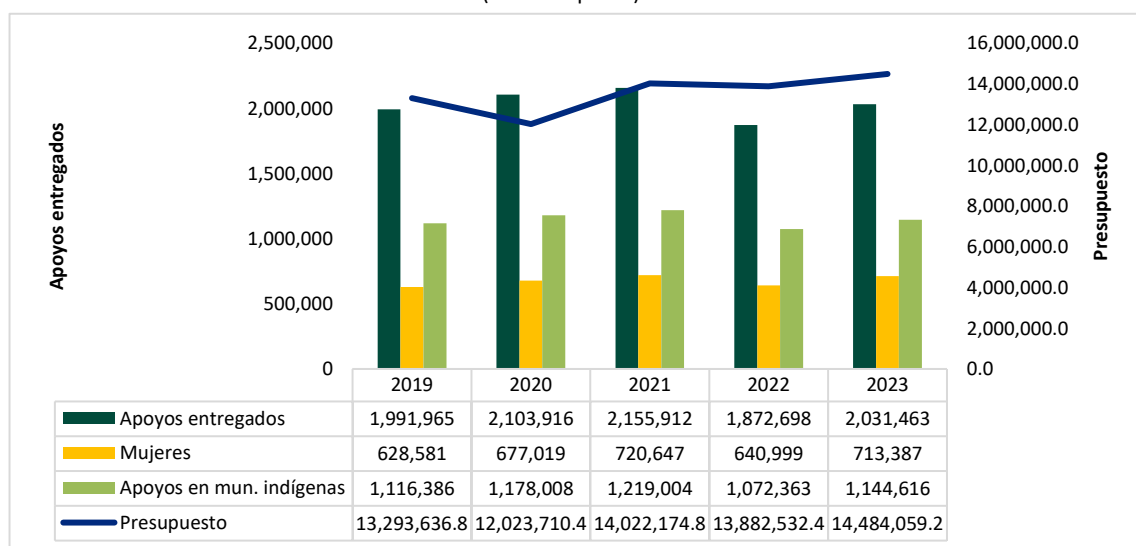
¹⁰ Con el propósito de verificar que los productores beneficiados por el programa Producción para el Bienestar, en 2023, contaron con una CURP validada por RENAPO, se realizó la selección de una muestra de auditoría de 385 de los 2,031,465 registros de la base de datos, con el método de muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95.0%; un margen de error del 5.0% y una probabilidad de incumplimiento del 50.0%.

realizó una solicitud de información al Registro Nacional de Población e Identidad (RENAPO). Con la revisión de la información proporcionada por RENAPO, se identificó que los 3 productores con CURP inactiva por defunción, fallecieron en el mismo año, y el apoyo fue pagado antes de su defunción.

d) Evolución de los apoyos entregados

En el periodo 2019-2023, los productores beneficiados por el programa Producción para el Bienestar aumentaron 0.5% en el periodo, al pasar de 1,991,965 a 2,031,463 productores beneficiados. El presupuesto erogado por medio de la entrega de apoyos directos presentó una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) del 2.2%, al pasar de 13,293,636.8 miles de pesos en 2019 a 14,484,059.2 miles de pesos en 2023, como se muestra a continuación:

PRODUCTORES BENEFICIADOS POR EL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR 2019-2023
(Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la información proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.0496/2024 del 11 de junio de 2024.

1 Las cifras se encuentran deflactadas: en 2019 con un factor de actualización de 1.2187; en 2020 de 1.1627; en 2021 de 1.1122; en 2022 de 1.0449 y en 2023 de 1.0000.

NOTA: Las cifras pueden variar debido al redondeo.

Los apoyos directos entregados a mujeres aumentaron 3.2% en promedio anual, al pasar de 628,581 mujeres beneficiadas, en 2019, a 713,387 mujeres beneficiadas, en 2023. Los apoyos entregados en municipios con población indígena presentaron un incremento del 0.6%, ya que, en 2019, se beneficiaron a 1,116,386 productores ubicados en municipios indígenas y, en 2023, a 1,144,616 productores de municipios indígenas.

2. Avance en el cumplimiento del objetivo del programa Producción para el Bienestar¹¹

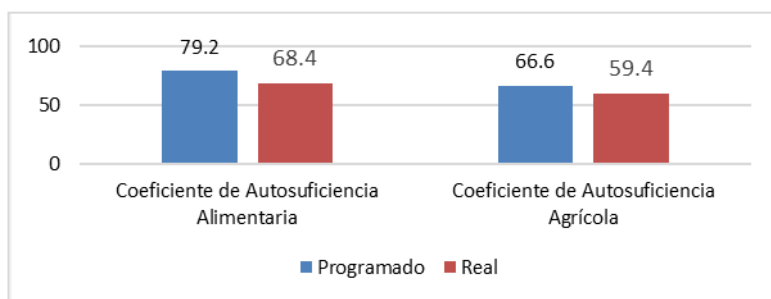
El resultado se dividió en los apartados siguientes:

a) Contribución del programa Producción para el Bienestar a la autosuficiencia alimentaria

El programa Producción para el Bienestar se alineó a los objetivos prioritarios I “Lograr la autosuficiencia alimentaria vía el aumento de la producción y la productividad agropecuaria y acuícola pesquera” y II “Contribuir al bienestar de la población rural mediante la inclusión de los productores históricamente excluidos de las actividades productivas rurales y costeras, aprovechando el potencial de los territorios y los mercados locales”, propuestos en el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024.

Para valorar el objetivo 1 se definieron los indicadores “Coeficiente de Autosuficiencia Alimentaria” y “Coeficiente de Autosuficiencia Agrícola”, y para el objetivo 2 se definió el indicador de “Población Rural en Carencia Alimentaria”. Los resultados en 2023 fueron los siguientes:

RESULTADOS DE LOS INDICADORES DEL PROGRAMA SECTORIAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, 2023 (Porcentaje)



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la información proporcionada por AGRICULTURA con los oficios núm. 110.05.-0440/2024 del 28 de mayo de 2024 y 100.CGEI/DSIG.-008-2024 del 24 de mayo de 2024.

¹¹ Con el propósito de verificar el cumplimiento de las disposiciones señaladas, con el Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría, núm. 2023-0271-AFITA_001 del 25 de abril de 2024, y los oficios núm. DGADDE/128/2024 del 28 de mayo de 2024 y DGADDE/177/2024 del 27 de junio de 2024, se solicitó a AGRICULTURA la información relacionada con el avance en el cumplimiento de los objetivos del programa, la contribución del programa al cumplimiento de los objetivos de mediano plazo, y los indicadores propuestos y sus resultados. Al respecto, con los oficios núm. 110.05.-0383/2024, del 09 de mayo de 2024, 110.05.-0376/2024 del 08 de mayo de 2024, 100.CGEI/DSIG.-008-2024 del 24 de mayo de 2024, 110.05.-0440/2024 del 28 de mayo de 2024, 110.05.-0567/2024 del 08 de julio de 2024, 110.05.-0577/2024 del 12 de julio de 2024 y 100.CGEI. 049-2024 del 8 de julio de 2024, AGRICULTURA remitió la información solicitada.

En 2023, el “Coeficiente de Autosuficiencia Alimentaria” que incluye la producción nacional agrícola, pecuaria y pesquera, registró un resultado de 68.4%, menor 10.8 puntos porcentuales que la meta de 79.2%. En el caso del indicador “Coeficiente de Autosuficiencia Agrícola”, que incluye la producción nacional agrícola de maíz, frijol, arroz y maíz amarillo (productos apoyados por el programa Producción para el Bienestar), reportó un resultado de 59.4%, menor 7.2 puntos porcentuales respecto de la meta de 66.6%.

El indicador de “Población Rural en Carencia Alimentaria”, que mide el porcentaje de la población rural en situación de carencia alimentaria con respecto a la población rural en situación de pobreza, se calcula cada 2 años; en 2023 no fue calculado. En 2022, se propuso que dicho segmento poblacional no debería rebasar el 23.3%, el resultado fue de 20.5%,¹² menor 2.8 puntos porcentuales respecto del máximo establecido, por lo que se cumplió la meta.

En este contexto, resulta relevante que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural realice un diagnóstico del programa Producción para el Bienestar para identificar las causas por las cuales la política pública implementada en relación con el otorgamiento de apoyos directos no cumplió con las metas de los indicadores “Coeficiente de Autosuficiencia Agrícola” y “Coeficiente de Autosuficiencia Alimentaria”, y que dicho diagnóstico sirva de base para la próxima planeación nacional y programación sectorial, en los términos del Plan Nacional de Desarrollo vigente; del Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural vigente y del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable vigente.

Con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la Dirección General de Supervisión, Evaluación y Rendición de Cuentas de AGRICULTURA implementó acciones de control,¹³ con el objeto de garantizar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos y metas en los siguientes ejercicios fiscales; específicamente, solicitó a la Dirección General de Apoyos Productivos Directos, Unidad Responsable del programa Producción para el Bienestar, con el oficio núm. 108.-282-2024 del 20 de septiembre de 2024, mantener actualizado, en ejercicios subsecuentes, el diagnóstico del programa Producción para el Bienestar: “Conforme al apartado II. Diagnóstico de Programa Presupuestarios, numeral 5, que señala que para la elaboración o actualización del diagnóstico, las dependencias y entidades de la APF, con la participación de las UR y las Áreas de Evaluación, deberán retomar lo establecido 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

¹² Información proporcionada por AGRICULTURA, con los oficios núm. 110.05.-0567/2024 y 100.CGEI. 049-2024, ambos del 8 de julio de 2024 y el oficio No. VQZ.SE.244/2023 del 27 de septiembre de 2023.

¹³ Se refiere a: “las actividades determinadas e implantadas por los Titulares y demás servidores públicos de las Instituciones para alcanzar los objetivos institucionales, prevenir y administrar los riesgos identificados [...]”, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, numeral 2, subnumeral 1.

emitidos por la Unidad de Evaluación al Desempeño y el CONEVAL”,¹⁴ por lo que se atendió la observación.

b) Rendimiento de los cultivos y productos elegibles del programa PpB¹⁵

En 2023, el objetivo general del programa PpB fue: “Mejorar los rendimientos de los cultivos y productos elegibles del Programa [...] de los(as) productores(as) agropecuarios(as) de pequeña o mediana escala, para contribuir a la autosuficiencia alimentaria”. Los resultados fueron los siguientes:¹⁶

-En 2023, el arroz, el trigo, el maíz y el frijol tuvieron rendimientos de 6.9 toneladas/hectáreas (t/ha), 6.2 (t/ha), 4.3 (t/ha), y de 1.0 (t/ha), respectivamente.

-En 2023, de los cultivos y productos elegibles del programa restantes [sin considerar la leche y la miel, cuyos rendimientos no se calculan con la función toneladas/hectáreas] que registraron los mayores rendimientos fueron: el nopal, 69.5 (t/ha); la caña, 68.5 (t/ha); la cebada en grano, 2.8 (t/ha); el sorgo en grano, 3.6 (t/ha); la avena en grano, 2.4 (t/ha); la soya en grano, 2.2 (t/ha); el cacahuate, 2.0 (t/ha), así como el garbanzo y el cártamo, ambos con 1.9 (t/ha).

¹⁴ **Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2024**, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Oficio No. 419/UED/2024/110 y Oficio No. VQZ.SE.082/2024, del 23 de abril de 2024 [citado el 24 de septiembre de 2024]; disponible en versión PDF en internet: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad/Documents/PAE_2024.pdf

¹⁵ El Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023, en su artículo 2, fracción XVII; señala que el rendimiento es: “Relación de la producción total de un cierto producto, por hectárea cosechada o, unidad animal o colmena en producción, medida en toneladas por hectárea, litros por unidad animal y toneladas por colmena, respectivamente”.

¹⁶ Para analizar el comportamiento del rendimiento de los productos considerados por el programa, con la información de la que dispone AGRICULTURA, se revisó la superficie cosechada, la producción y el rendimiento de dichos productos. Cabe señalar que la información es nacional y considera tanto a los pequeños y medianos productores (población objetivo del programa), como a los grandes productores (población no beneficiada por el programa), por lo que los resultados no son atribuibles, en su totalidad, a la implementación del programa; sin embargo, se determinó analizarla debido a que la información permite conocer el estado que guarda la producción de alimentos en el ámbito nacional.

3. Integración del padrón de beneficiarios¹⁷

El resultado se dividió en los apartados siguientes:

a) Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural

En 2023, el Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural se integró por 3,361,192 productores registrados en el programa Producción para el Bienestar del periodo 2019-2023. Al respecto, en los Lineamientos de Operación e Integración del Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, vigentes en 2023, se señalaron 52 campos que debe contener dicho padrón,¹⁸ de los cuales, 46 son obligatorios.¹⁹ Con el análisis se identificaron los hallazgos siguientes:

- Se identificaron 17 registros de campos que son obligatorios que no contienen información de ninguno de los 3,361,192 productores inscritos en el Padrón.²⁰

¹⁷ Con el propósito de verificar la integración del padrón de beneficiarios, se solicitó a AGRICULTURA información con el requerimiento anexo al Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría, del 25 de abril de 2024 y los oficios núm. DGADDE/170/2024, del 20 de junio de 2024, y DGADDE/177/2024, del 27 de junio de 2024. Al respecto, AGRICULTURA proporcionó la información solicitada con los oficios núm. 110.05.-0373/2024, del 7 de mayo de 2024; 110.05.-0383/2024, del 9 de mayo de 2024; 110.05.-0414/2024, del 16 de mayo de 2024; 110.05.-0559/2024, del 2 de julio de 2024; 110.05.-0564/2024, del 4 de julio de 2024, 110.05.-0577/2024, del 12 de julio de 2024; 110.05.-0668/2024, del 23 de agosto de 2024; 110.05.-0685/2024, del 5 de septiembre de 2024, y 110.05.-0725/2024, del 17 de septiembre de 2024. Asimismo, con el oficio núm. DGADDE/082/2024, del 25 de abril de 2024, se solicitó información a la Secretaría del Bienestar relacionada con las operaciones realizadas con AGRICULTURA. Con el oficio núm. UAF/DGPP/410/1767/2024, del 9 de mayo de 2024, la Secretaría del Bienestar remitió la información solicitada.

¹⁸ Los 52 campos que representan los datos mínimos que debe contener el padrón de productores de AGRICULTURA son los siguientes: 1) CURP; 2) RFC; 3) nombre; 4) apellido paterno; 5) apellido materno; 6) fecha de nacimiento; 7) estado civil; 8) sexo; 9) tipo de identificación; 10) correo electrónico; 11) teléfono celular; 12) tipo de teléfono; 13) número de teléfono (se debe contar con al menos el correo electrónico o el teléfono celular); 14) código postal; 15) entidad federativa; 16) municipio; 17) localidad; 18) centro integrador; 19) tipo de asentamiento; 20) nombre del asentamiento; 21) tipo de dirección; 22) tipo de vialidad; 23) nombre de la vialidad; 24) número exterior; 25) número de interior; 26) ubicación geográfica; 27) asociación campesina u organización de productores; 28) régimen de propiedad; 29) discapacidad; 30) tipo de discapacidad; 31) nivel de estudios; 32) si habla idioma español; 33) si es hablante de una lengua indígena; 34) declaratoria indígena; 35) sector agroalimentario (agrícola, pecuario, pesquero o acuícola); 36) principales cultivos o especies; 37) tipo de cultivo (perene o cíclico); 38) superficie en hectáreas; 39) clave de UPP o de PSG; 40) número de vientres o colmenas; 41) total de cabezas del hato; 42) volumen de producción en toneladas; 43) valor de la producción (precio por tonelada); 44) precio del cultivo o especie; 45) régimen hídrico; 46) credencial de elector; 47) comprobante de domicilio; 48) documento legal de la propiedad; 49) documento de arrendatario; 50) formato de inscripción al padrón ganadero nacional; 51) permiso de pesca, y 52) georreferencias.

¹⁹ Respecto de los 52 campos que representan los datos mínimos que debe contener el padrón de productores de AGRICULTURA, 6 campos no son de carácter obligatorio: 1) Número de interior; 2) ubicación geográfica; 3) asociación campesina u organización de productores; 4) documento de arrendatario; 5) formato de inscripción al padrón ganadero nacional, y 6) permiso de pesca.

²⁰ Los campos vacíos fueron: Centro integrador; ¿Habla español?; Lengua indígena; Declaratoria indígena; Principales cultivos/especies; Tipo de cultivo (perene/cíclico); Superficie (Ha); Clave de UPP/Clave de PSG; Número de vientres/colmenas; Total de cabezas del hato; Volumen de producción (Ton); Valor de la producción (\$/ton); Precio del cultivo/especie; Régimen hídrico; Credencial de elector; Comprobante de domicilio, y Documento legal de la propiedad.

- Se identificó que los registros de los 3,361,192 productores no contaron con la información completa.²¹

Al respecto, AGRICULTURA informó que: “varios de estos registros se dieron de alta en ejercicios fiscales anteriores en los cuales no se tenían como obligatorios, cabe señalar que es obligación de las unidades responsables el que la información se registre de manera obligatoria en el Padrón”.²² Además, señaló que: “actualmente la herramienta informática en la cual se dan de alta a los productores en el Padrón cuenta con todos los mecanismos y validaciones para recolectar la información que establece como obligatoria, además de que para conformar la consistencia de la CURP y el RFC se hacen validaciones directas con RENAPO y el SAT”.²³

Sin embargo, AGRICULTURA no acreditó la implementación de mecanismos que garanticen el registro de la información completa de los productores que conforman el Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, a fin de: “integrar una base de datos única y actualizada de toda persona física o moral que recibió subsidio (apoyo o incentivo/beneficiario) previsto en las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría”,²⁴ de acuerdo con lo dispuesto en los Lineamientos de Operación e Integración del Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, numerales 4, 4.1 y 6, por lo que la observación persistió.

b) Padrón de Productores del programa Producción para el Bienestar

AGRICULTURA informó que: “cada uno de los productores de este padrón (padrón del programa Producción para el Bienestar) deben cumplir con estar incorporado en el Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, por tanto, este último tiene como finalidad tener registradas a todas las personas que solicitan el apoyo de alguno de los programas a cargo de la Secretaría de Bienestar [...]”.²⁵ Al respecto, con el propósito de verificar que los productores del Padrón del Programa Producción para el Bienestar se encuentran inscritos en el Padrón de Productores de AGRICULTURA, se realizó el cruce de las CURP entre las bases de datos que contienen la información de cada uno de los padrones. Al respecto, se identificaron 484 productores que recibieron un apoyo en 2023 y no se localizaron en el Padrón de Productores de Agricultura de 2019-2023.

²¹ Carecieron de uno de los siguientes campos: RFC; Apellido materno; Estado Civil; Sexo; Tipo de identificación; Correo electrónico; Teléfono celular; Código postal; Entidad federativa; Municipio; Localidad; Tipo de asentamiento; Nombre de asentamiento; Tipo de dirección; Tipo de vialidad; Nombre de vialidad; No. Exterior; Régimen de propiedad; Discapacidad; Tipo de discapacidad; Nivel de estudios; Sector agroalimentario (agrícola, pecuario, pesquero, acuícola), y Georreferencias, a pesar de que son considerados campos obligatorios del Padrón.

²² Nota explicativa proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.-0559/2024, del 2 de julio de 2024.

²³ Nota explicativa proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.-0559/2024, del 2 de julio de 2024.

²⁴ En el numeral 4.1 Objetivos Específicos de los Lineamientos de Operación e Integración del Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, a marzo de 2023, se establece: “Integrar una base de datos única y actualizada de toda persona física o moral que recibió subsidio, apoyo o incentivo /beneficiario) previsto en las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría”.

²⁵ Nota informativa proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.-0414/2024, del 16 de mayo de 2024. El contenido entre corchetes es del grupo auditor.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, AGRICULTURA acreditó contar con el sistema denominado “Padrón de Solicitantes y Beneficiarios de la SADER”, el cual presenta actualizaciones mes con mes, de acuerdo con las consultas realizadas ante Registro Nacional de Población e Identidad (RENAPO), y se localizaron los 484 productores que recibieron un apoyo en 2023, por lo que se atendió la observación en este aspecto.

- Productores beneficiados inscritos en el Padrón del PpB

En 2023, el Padrón del Programa Producción para el Bienestar se integró por 2,216,508 productores y productoras inscritos, de los cuales, el 91.7% (2,031,463 beneficiarios) recibió apoyos directos, mientras que el 8.3% no recibió ningún apoyo. Al respecto, AGRICULTURA informó que: “la falta de dispersión de recursos al 8.3% de los productores se debió a la disponibilidad financiera”.²⁶

- Incorporación de productores al Padrón del programa Producción para el Bienestar

En 2023, se recibieron 268,621 solicitudes de incorporación de las cuales se aceptaron 230,304. De acuerdo con AGRICULTURA, entre las causas de los rechazos se encuentran: “coordenadas de predio erróneas; productores que ya cuentan con registro en el padrón y por observaciones en el respaldo documental”.²⁷

- Verificación del Padrón

En 2023, la Secretaría del Bienestar realizó la verificación física a 149,213 productores. Los resultados de los productores verificados fueron: el 11.0% (16,487 productores) no fue producción agropecuaria; el 16.1% (23,977 productores) no se localizaron; el 24.7% (36,899 productores) fueron productores localizados y verificados; del 9.1% (13,652 productores) no se obtuvo respuesta, y el 39.0% (58,198 productores) tuvieron cultivo elegible.

Al respecto, AGRICULTURA informó que: “cuando los resultados de la verificación física de los productores no son consistentes con los criterios de elegibilidad del programa, los registros identificados con dichas fallas son puestos en espera a través de una retención temporal en el Padrón de Beneficiarios del Programa, cuya finalidad es detener el proceso en el que se encuentra, y no es liberado hasta que la identificación de la inconsistencia no es resuelta”.²⁸

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, del 5 de septiembre de 2024, AGRICULTURA acreditó con el oficio núm. 110.05.-0725/2024, del 17 de septiembre de 2024, la evidencia documental relacionada con las retenciones realizadas a los 54,116²⁹ productores que, derivado de la verificación física realizada por SEBIEN, no

²⁶ Nota explicativa proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm.110.05.-0564/2024 del 4 de julio de 2024.

²⁷ Nota explicativa proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.-0577/2024, del 12 de julio de 2024.

²⁸ Nota explicativa proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.-0577/2024, del 12 de julio de 2024.

²⁹ Los 54,116 productores resultan de la suma de:16,487 productores “no es producción agropecuaria”; 23,977 productores reportados como “no localizado”, y 13,652 productores “sin respuesta”, reportados por la SEBIEN.

cumplieron los criterios de elegibilidad debido a que se reportaron como: “no es producción agropecuaria”; “no localizado” y “sin respuesta”. Asimismo, se identificó el proceso de eliminación de las retenciones a productores que, derivado de reportes, respuesta a ciudadanos o por comunicado de la Secretaría del Bienestar, aclararon las situaciones por las que fueron retenidos sus pagos, por lo que se atendió la observación en este aspecto.

2023-0-08100-07-0271-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural fortalezca sus mecanismos de control interno para que la información contenida en el Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural sea consistente con referencia a catálogos, tablas, tipos o rangos y que esté dentro de los valores establecidos, a fin de integrar una base de datos única y actualizada de toda persona física o moral que recibió subsidio, apoyo o incentivo (beneficiario), en términos de lo establecido en el Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal vigente; de los Lineamientos de Operación e Integración del Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, numerales 4, 4.1, 6 y 7; del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Norma Tercera Actividades de Control, principio 11.05; Norma Cuarta. Información y Comunicación, párrafo tercero, y Norma Quinta, Supervisión y Mejora Continua, párrafo segundo; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafo primero; de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 1, párrafo segundo, y artículo 75, párrafo primero, fracción IV, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

4. Coordinación con la instancia dispersora³⁰

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se estableció la creación del Banco del Bienestar, con el propósito principal de: “ofrecer servicios bancarios a los beneficiarios de los programas sociales y eliminar el manejo de dinero en efectivo en la dispersión de los recursos de tales programas [...]”³¹. En 2022, se suscribió el Convenio General de Colaboración de los

³⁰ Con el propósito de verificar el cumplimiento de las disposiciones señaladas, mediante el requerimiento anexo al Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría 2023-0271-AFITA_001, del 25 de abril de 2024 y a los oficios núm. DGADDE/128/2024, del 28 de mayo de 2024 y DGADDE/170/2024, del 20 de junio de 2024, se solicitó a AGRICULTURA información relacionada con la coordinación con la instancia dispersora de recursos. Con los oficios núm. 110.05.-0383/2024 del 9 de mayo de 2024; 110.05.0496/2024; del 11 de junio de 2024; 110.05.-0564/2024, del 4 de julio de 2024; 110.05.-0571/2024, del 10 de julio de 2024; 110.05.-0642/2024, del 19 de agosto de 2024; 110.05.-0685/2024, del 5 de septiembre de 2024, y 110.05.-0736/2024, del 23 de septiembre de 2024, la dependencia remitió la información solicitada. Asimismo, con el oficio núm. DGADDE/199/2024, del 11 de julio de 2024, se solicitó información al Banco del Bienestar relacionada con las tarifas de la prestación de sus servicios. Con el oficio núm. DCI/912/2024, del 15 de agosto de 2024, el Banco del Bienestar proporcionó la información solicitada.

³¹ **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**, Secretaría de Gobernación, Estados Unidos Mexicanos, DOF 12/07/2019; [citado el 28 de mayo de 2024] disponible en versión HTML en internet en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

Programas para el Desarrollo, entre la Coordinación General de la Oficina de Presidencia de la República y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, en donde se estableció que: “el Banco del Bienestar será el medio de pago para que la población objetivo y beneficiaria de los programas para el Desarrollo reciban el pago correspondiente”.³²

Además, en el Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023, se definió al Banco del Bienestar como la instancia dispersora de los apoyos.

Con el propósito de verificar los resultados de AGRICULTURA en la gestión, ante la instancia dispersora, de la entrega de los apoyos a los productores, el resultado se dividió en los apartados siguientes:

a) Mecanismo de coordinación para la dispersión de los recursos del programa

El 10 de marzo de 2022 se suscribió el Convenio de Colaboración para la entrega de apoyos monetarios entre la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco del Bienestar, con el objetivo de: “prestar a la DGAPD³³ el servicio financiero consistente en la entrega de apoyos monetarios a los beneficiarios del Programa Producción para el Bienestar, así como todos aquellos servicios adicionales requeridos para el desempeño del objeto del convenio”, el cual tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024.

Con el propósito de conocer el detalle del costo de la tarifa del Banco del Bienestar, se revisaron las modificaciones al Acuerdo Operativo y Técnico derivado del Convenio de Colaboración suscrito entre AGRICULTURA y la instancia dispersora, desde 2022, como se muestra a continuación:

³² Convenio General de Colaboración de los Programas para el Desarrollo, proporcionado por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.-0642/2024, del 19 de agosto de 2024.

³³ Se refiere a la Dirección General de Apoyos Productivos Directos de AGRICULTURA.

**MODIFICACIONES AL ACUERDO OPERATIVO Y TÉCNICO DERIVADO
DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA
Y DESARROLLO RURAL Y EL BANCO DEL BIENESTAR**

| Fecha | Medio de dispersión | |
|------------------------|--|---|
| 10 de marzo de 2022 | Entrega directa en efectivo mediante la instalación de una mesa de atención en dónde se realizará la entrega en efectivo acudiendo a puntos temporales o sedes acordadas previamente. | Costo del 1.47% de lo dispersado. |
| 1 de agosto de 2022 | No se modifica. | Tarifa por la prestación del servicio de 10,662.3 ² miles de pesos, 11,141.0 miles de pesos a precios reales de 2023. ¹ |
| 8 de noviembre de 2022 | Además de la entrega en efectivo, se podrá realizar el pago a petición por escrito de la DGAPD por: Abono en cuenta (bancaización) y órdenes de pago en efectivo (pago en ventanilla en sucursal). | No se modifica. |
| 9 de enero de 2023 | No se modifica. | Tarifa por la prestación del servicio de 100,000.0 miles de pesos. |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la información proporcionada por AGRICULTURA mediante oficio núm. 110.05.-0383/2024 del 9 de mayo de 2024.

1 Cifra deflactada con un factor de actualización en 2022 de 1.0449.³⁴

2 El Banco del Bienestar informó que: “Una vez pactada con la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la tarifa del 1.47% en el mes de marzo de 2022, a mediados del mismo año, la Secretaría tuvo un acercamiento al área jurídica del Banco, celebrando reuniones en las que planteó su solicitud de modificar la tarifa pactada, toda vez que por motivos presupuestales, el monto total del que podría disponer para el pago del servicio de dispersión de apoyos gubernamentales, era de \$10,662,348.37, por lo que se suscribió un acuerdo modificatorio ajustando la tarifa a dicho importe por el ejercicio fiscal 2022.”

NOTA: Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Con el análisis se identificó que el Acuerdo Operativo y Técnico derivado del Convenio de Colaboración suscrito entre AGRICULTURA y el Banco del Bienestar se modificó en tres ocasiones, desde su firma en 2022, de las cuales, dos se relacionaron con cambios en la tarifa cobrada por el Banco del Bienestar por la prestación de sus servicios financieros. Además, se observó que, en el apartado Generales, inciso B “Tarifas”, de dicho acuerdo, se estableció que: “las tarifas pactadas a través de este acuerdo estarán sujetas a modificación previo acuerdo de las partes, en caso de que existan requerimientos adicionales”,³⁵ por lo que, legalmente está prevista la posibilidad de revisar los costos de dispersión.

Asimismo, se identificó que en las tarifas establecidas en el convenio original (y sus modificaciones) no se señaló de forma desagregada cómo se conformaron los conceptos considerados para su estimación, ni el costo por beneficiario, por lo que no fue posible constatar que, en la definición de las tarifas, se observaran los criterios de austeridad y transparencia, de acuerdo con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos

³⁴ De acuerdo con el Centro de Estudios de la ASF, el Deflactor del Índice de Precios Implícitos del PIB 2023 se utiliza para medir la variación en los precios de los bienes y servicios a lo largo del tiempo. Se calculó con base en el Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

³⁵ Acuerdo Operativo y Técnico del Convenio de Colaboración para la entrega de apoyos monetarios a los Beneficiarios del Programa “Producción para el Bienestar”, suscrito entre la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco del Bienestar, 2022.

Mexicanos, en su artículo 134, párrafo primero, que señala que: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, [...] se administrarán con [...] transparencia [...] para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”,³⁶ así como a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 1, párrafo segundo, que señala que: “Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de [...] austeridad, transparencia [...]”.³⁷

Con el propósito de conocer las modificaciones en la tarifa del Banco del Bienestar en 2023, respecto de 2022, el grupo auditor realizó una solicitud de información al Banco del Bienestar.³⁸ Al respecto, el Banco del Bienestar señaló que: “como parte de la materialización del acuerdo de voluntades de ambas partes, el Banco del Bienestar y SADER acuerdan la contraprestación por la operación bancaria de dispersión”.³⁹

Asimismo, el Banco del Bienestar explicó que el proceso de expansión de sucursales influye en el costo asociado a la prestación de sus servicios integrales bancarios, ya que: “[...] desempeña las funciones de banca social establecidas en su Ley Orgánica y dentro de las prioritarias es ser canal único de entrega de los apoyos monetarios mediante el uso de su infraestructura y, por ende, de sus recursos, tomando en cuenta los costos asociados a la entrega de los apoyos monetarios y al cumplimiento de su objeto social [...]; adicionalmente, se tuvo en cuenta el proceso de expansión de la red de sucursales, que permitió concluir el ejercicio 2023 con 2,702 sucursales en operación [...]”. Asimismo, señaló que la tarifa pactada conforme a la Tercera Modificación al Acuerdo Operativo y Técnico suscrita el 9 de enero de 2023, en el apartado b) Tarifas por la prestación del servicio, consideró los servicios integrales bancarios, lo cual: “impacta en los gastos de operación del Banco y, por ende, tienen impacto en sus costos de operación”,⁴⁰ sin que se especificaran los conceptos de los costos mencionados.

Por lo anterior, se identificó un área de oportunidad para que AGRICULTURA, en coordinación con el Banco del Bienestar, revise la integración de las tarifas de los servicios financieros para la dispersión de los apoyos directos, a fin de fortalecer la austeridad y transparencia en el ejercicio del gasto en ejercicios subsecuentes, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 134, párrafo primero, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 1, párrafo segundo, y en la Ley Federal de Austeridad Republicana, artículos 1, párrafo primero; 3, fracción V, y 4, fracción I.

³⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, artículo 134, párrafo primero.

³⁷ **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, artículo 1, párrafo segundo.

³⁸ Con el oficio núm. DGADDE/199/2024, del 11 de julio de 2024, se realizó una solicitud de información al Banco del Bienestar a fin de conocer las causas del incremento en la tarifa por la prestación de sus servicios de dispersión de recursos del programa Producción para el Bienestar. Con el oficio núm. DCI/912/2024, del 15 de agosto de 2024, el Banco del Bienestar proporcionó la información solicitada.

³⁹ Íd.

⁴⁰ Nota explicativa proporcionada por el Banco del Bienestar con el oficio núm. DCI/912/2024, del 15 de agosto de 2024.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, del 5 de septiembre de 2024, AGRICULTURA proporcionó el oficio núm. 110.05.-0736/2024, del 23 de septiembre de 2024, en el que señaló que: “Los artículos de la Ley Federal de Austeridad Republicana mencionados en la presente observación no son aplicables a la partida 34101 “Servicios bancarios y financieros”, toda vez que no existe una restricción expresa para dicha partida, por tanto, no se incumple el principio de austeridad [...]”. Además, indicó que: “de conformidad con el Anexo IV. Programas Prioritarios de los Pre-Criterios 2023, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Programa Producción para el Bienestar es un programa prioritario, por lo tanto, no son aplicables las medidas de austeridad republicanas establecidas en la citada Ley [...]”.⁴¹ Sin embargo, al no compartir la interpretación de la entidad fiscalizada, es necesario que AGRICULTURA realice una consulta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la aplicabilidad de las disposiciones en materia de austeridad al ejercicio del gasto público, destinado para el pago de los servicios financieros de dispersión de los recursos de los apoyos directos, en términos de lo dispuesto en el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 8 A, párrafo primero, fracción III, y en la Ley Federal de Austeridad Republicana, artículo 5.

b) Dispersión de los recursos del programa

En 2023, la dispersión de los recursos se realizó por medio de dos instancias: el Banco del Bienestar y la Tesorería de la Federación (TESOFE), como se muestra en el cuadro siguiente:

INSTANCIAS QUE DISPERSARON LOS APOYOS DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR, 2023

| Instancia dispersora | Apoyos (apoyos) | Porcentaje apoyos (Porcentajes) | Monto (Miles de pesos) | Porcentaje monto (Porcentajes) |
|----------------------|------------------------------|---------------------------------|------------------------|--------------------------------|
| Banco del Bienestar | 270,675 | 13.3 | 1,956,264.3 | 13.5 |
| TESOFE | 1,760,790 | 86.7 | 12,527,812.5 | 86.5 |
| Total | 2,031,465¹ | 100.0 | 14,484,076.8 | 100.0 |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la información proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.-0383/2024, del 9 de mayo de 2024.

- 1 Esta cifra contiene dos apoyos duplicados que se reportados como rechazados. El número de apoyos validado por el grupo auditor es de 2,031,463 apoyos otorgados, por un monto de 14,484,059.2 miles de pesos.
- 2 Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

En 2023 AGRICULTURA gestionó la entrega de los recursos por medio del Banco del Bienestar y la TESOFE. El Banco del Bienestar, como instancia dispersora de los subsidios del programa Producción para el Bienestar, realizó la entrega del 13.3% (270,675 apoyos) de los apoyos del programa, por un monto de 1,956,264.3 miles de pesos; mientras que el Banco del Bienestar

⁴¹ Nota explicativa proporcionada con el oficio núm. 110.05.-0736/2024, del 23 de septiembre de 2024.

por medio de la TESOFE⁴² dispersó el 86.7% (1,760,790 apoyos) por un monto de 12,527,812.5 miles de pesos, que representó el 86.5% de los recursos entregados para apoyos directos.⁴³

2023-0-08100-07-0271-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Banco del Bienestar, analice la integración de las tarifas de los servicios financieros para la dispersión de los recursos del programa destinado a otorgar apoyos directos, a fin de ejercer los recursos destinados a subsidios con base en los criterios de austeridad y transparencia, en términos de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafo primero; en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 1, párrafo segundo; en la Ley Federal de Austeridad Republicana, artículos 1, párrafo primero; 3, fracción V; 4, fracción I, y 5, y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2023-0-08100-07-0271-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural realice una consulta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la aplicabilidad de las disposiciones en materia de austeridad al ejercicio del gasto público, destinado para el pago de los servicios financieros de dispersión de los recursos del programa Producción para el Bienestar o, en su caso, del programa destinado a otorgar apoyos directos y, en caso afirmativo, implemente las medidas necesarias para garantizar que los recursos del programa se administren con criterios de austeridad, en términos de lo dispuesto en el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 8 A, párrafo primero, fracción III; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 1, párrafo segundo; de la Ley Federal de Austeridad Republicana, artículo 5, párrafo segundo; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafo primero, y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

⁴² El Acuerdo por el que se determina la forma en que las dependencias y entidades contratarán los servicios bancarios para la dispersión de subsidios, así como las previsiones técnicas para que las mismas instruyan los pagos conducentes, en su Apartado Primero, señala: “Todos los programas de subsidios que consistan en la entrega de recursos en numerario a la población serán dispersados por la Tesorería de la Federación a las cuentas bancarias de los beneficiarios, a través de las instituciones de banca de desarrollo o de banca múltiple [...]”.

⁴³ En las Reglas de Operación del Programa se estableció al Banco del Bienestar como instancia dispersora; sin embargo, con el análisis de la información, se identificó que la TESOFE también dispersó recursos del programa. Al respecto, AGRICULTURA informó que: “en el Acuerdo por el que se determina la forma en la que las dependencias y entidades contratarán los servicios bancarios para la dispersión de los subsidios, así como las previsiones técnicas para que las mismas instruyan los pagos conducentes”, del 4 de noviembre de 2014, emitido por la Tesorería de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece en su artículo primero que todos los programas de subsidios que consistan en la entrega de recursos en numerario a la población serán dispersados por la Tesorería de la Federación a las cuentas bancarias de los beneficiarios, a través de las instituciones de banca de desarrollo o de banca múltiple [...]”. Nota explicativa proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.0496/2024, del 11 de junio de 2024.

5. Estrategias de seguimiento, supervisión y evaluación⁴⁴

El resultado se dividió en los apartados siguientes:

a) Estrategias para el seguimiento

En 2023, AGRICULTURA estableció, como estrategias de seguimiento del programa Producción para el Bienestar, dos convenios de colaboración con la Secretaría del Bienestar, como Instancia Operativa, y con el Banco del Bienestar, como Instancia Dispensora de los apoyos directos.

Respecto del convenio con la Secretaría de Bienestar, AGRICULTURA señaló que este documento: “describe el procedimiento de seguimiento y supervisión para la Integración del padrón de beneficiarios susceptibles de recibir el apoyo económico directo”.

En el caso del convenio con el Banco del Bienestar, éste establece que la Instancia Dispensora prestará a la Dirección General de Apoyos Productivos Directos (Unidad Responsable) el servicio financiero consistente en la entrega de apoyos monetarios a los beneficiarios del programa Producción para el Bienestar.

b) Estrategias para la supervisión

En el Programa de Trabajo de Supervisión de 2023 se estableció que la supervisión consistió en la subfase de campo (aplicar Instrumentos de Colecta de Información (ICI)) y la subfase remota (realizar análisis de geolocalización satelital de la verificación de cultivos).⁴⁵ Los resultados fueron los siguientes:

-Subfase de campo. En 2023, se programaron aplicar 2,758 ICI a productores beneficiados con los apoyos directos, y se aplicaron 2,136 ICI a productores, el 77.4% respecto de los productores programados a entrevistar, por lo que no cumplió con la meta establecida.

Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, del 5 de septiembre de 2024, AGRICULTURA proporcionó el oficio núm. 110.05.-0736/2024 del 23 de septiembre de 2024, con el cual acreditó, como hechos posteriores, que en 2024 la Dirección General de Apoyos Productivos Directos (DGAPD) cumplió con la meta

⁴⁴ Con el propósito de verificar el cumplimiento de las disposiciones señaladas, con el Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría núm. 2023-0271-AFITA_0010, del 25 de abril de 2024, el oficio núm. DGADDE/133/2024, del 03 de junio de 2024 y el oficio núm. DGADDE/170/2024, del 20 de junio de 2024, se solicitó a AGRICULTURA la información relacionada con las estrategias de seguimiento, supervisión y evaluación implementadas al programa Producción para el Bienestar en 2023. Con los oficios núm. 110.05-0383/2024 del 9 de mayo de 2024; 110.05.-0518/2024, del 19 de junio de 2024; núm. 110.05.-0501/2024, del 13 de junio de 2024; núm. 110.05.-0633/2024, del 12 de agosto de 2024; núm.110.05.-0685/2024, del 05 de septiembre de 2024, y núm. 110.05.-0736/2024 del 23 de septiembre de 2024 AGRICULTURA envió la información solicitada.

⁴⁵ De acuerdo con el Informe final de resultados de supervisión del programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2023, el análisis satelital se integra por los pasos metodológicos siguientes: a) análisis de imágenes de satélite; b) selección de las cinco entidades federativas; c) corrección atmosférica; d) Mapa raster no supervisado de probabilidad de siembra, y e) probabilidad de siembra.

de supervisión del programa Producción para el Bienestar; estableció una muestra de 600 productores y presentó la base de datos con los resultados de los 953 productores supervisados, por lo que se atendió la observación en este aspecto.

Los resultados de los ICI aplicados en 2023 se presentan a continuación: el 92.5% (1,975 productores) de los 2,136 productores entrevistados respondió que su predio fue sembrado en 2023; sin embargo, el 4.1% (87 productores) respondió que su predio no fue sembrado; el 2.6% (56 productores) que sembró una superficie menor que la pagada, y el 0.8% (18 productores) que sembró un cultivo no elegible.

En atención al hallazgo, la Dirección General de Apoyos Productivos Directos remitió la evidencia para acreditar, como hechos posteriores, el envío de los listados de productores de la subfase de campo en formato Excel, para retenerlos en las aplicaciones informáticas correspondientes, a fin de que no recibieran los apoyos directos hasta que no se aclarara su situación satisfactoriamente, por lo que se atendió la observación en este aspecto.⁴⁶

-Subfase remota. En 2023, se planeó determinar la probabilidad de siembra de hasta 105,000 predios y 105,000 hectáreas en cinco entidades federativas. Se identificó que 7,933 predios obtuvieron un resultado de probabilidad de siembra baja, que representaron el 7.2% de los 110,257 predios analizados. Al respecto, AGRICULTURA señaló que se programó la verificación de 250 predios, de los cuales 243 predios fueron supervisados y se identificó que 137 predios tuvieron al menos un área de mejora y en 3 no accedieron a la supervisión. Asimismo, informó⁴⁷ que, como medida preventiva, los 137 productores beneficiarios del PpB con predios que resultaron con áreas de mejora y los 3 productores que no atendieron la supervisión se retuvieron en la base de datos del Padrón del PpB, para que, en lo subsecuente, se les descarte de la entrega de apoyos directos del programa PpB, hasta en tanto atiendan la supervisión o solventen las áreas de mejora detectadas.

Como hechos posteriores, la Dirección General de Apoyos Productivos Directos de AGRICULTURA acreditó la evidencia documental de que retuvo en sus sistemas informáticos el apoyo directo a los productores que presentaron áreas de mejora en 2023, respecto de la subfase remota de supervisión, por lo que se atendió la observación.

c) Estrategias para la Evaluación

En el Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2023, numeral 53, emitido por la

⁴⁶ De acuerdo con los Lineamientos para la supervisión de los Programas sujetos a reglas de operación a cargo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2023, la supervisión se integra por cuatro fases: 1) Diseño y estrategias de la supervisión; 2) Preparatoria; 3) Ejecución, y 4) Cierre y Resultados. Al respecto, se identificó que el proceso de supervisión concluye cuando se elabora la tarjeta informativa con los resultados de la supervisión, a partir del Informe Final que entrega el SIAP, con los principales hallazgos, así como las acciones implementadas para solventarlos, de ser el caso, sin que se definieran atribuciones relacionadas con la solicitud de reintegros derivados de dichos hallazgos.

⁴⁷ Información proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.-0633/2024 del 12 de agosto de 2024.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se estableció lo siguiente: “la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural deberá realizar la Evaluación de Impacto articulada a [...] Producción para el Bienestar [...]”.

Al respecto, AGRICULTURA presentó la evidencia de las acciones de la coordinación entre AGRICULTURA y el CONEVAL, para realizar la Evaluación de Impacto; sin embargo, no acreditó la evaluación programada en el Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2023.

2023-0-08100-07-0271-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural implemente los mecanismos de control interno necesarios para garantizar que, en ejercicios subsecuentes, la Dirección General de Supervisión, Evaluación y Rendición de Cuentas realice las gestiones para llevar a cabo la Evaluación de Impacto al programa Producción para el Bienestar, a fin de identificar con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores al nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal, en términos de lo dispuesto en el Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal, numerales 51 y 53; de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, artículo Décimo Sexto, fracción I, inciso d; del Manual de Organización General de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, numeral 1, del apartado 1.0.0.1 Dirección General de Supervisión, Evaluación y Rendición de Cuentas; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafo primero; de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI, y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 1, párrafo segundo, y artículo 75, párrafo primero, fracción I, 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. Estrategia de Acompañamiento Técnico⁴⁸

El 9 de mayo de 2023, la Dirección General de Organización para la Productividad (DGOP) de AGRICULTURA y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) suscribieron un convenio de colaboración (vigente hasta junio de 2024), con el objeto de establecer las acciones y metas específicas, obligaciones y entregables, a fin de llevar a cabo el diseño, operación, ejecución, control y seguimiento de la Estrategia de Acompañamiento Técnico (EAT). Los resultados se presentan a continuación.

a) Metas y resultados del convenio de colaboración

En el convenio de colaboración se establecieron 11 metas que debía cumplir el INIFAP. Al respecto, AGRICULTURA acreditó que se cumplieron con 8 metas: Escuelas de Campo, convenios interinstitucionales en ejecución; encuesta de caracterización de rendimientos; documentos por estrategia; evento internacional de agroecología; intercambios por estrategia con la participación de productores; fortalecimiento de mercados establecidos y evaluación de impacto del programa Producción para el Bienestar.⁴⁹ En el caso de las tres metas restantes, el análisis es el siguiente:

-Productores con al menos una práctica agroecológica.⁵⁰ La meta fue que 175,000 productores activos implementaran al menos una práctica agroecológica; al respecto, AGRICULTURA proporcionó una base de datos con 175,872 productores (100.5%). Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, del 5 de septiembre de 2024, AGRICULTURA proporcionó el oficio núm. 110.05.-0740/2024 del 24 de septiembre de 2024, con el cual presentó la siguiente evidencia documental, de acuerdo con

⁴⁸ La Estrategia de Acompañamiento Técnico se creó en 2019, dentro del programa Producción para el Bienestar, y consistió en la operación de esquemas de capacitación y acompañamiento técnico-organizativo dirigidos a los productores del programa PpB para facilitarles la adopción de innovaciones agro-tecnológicas, mejorar sus prácticas agrícolas e incrementar sus rendimientos. En el artículo 12, del Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023, se estableció que la Estrategia de Acompañamiento Técnico tiene como objeto: “brindar capacitación y/o acompañamiento técnico-organizativo, para facilitar la adopción de prácticas agroecológicas y sustentables e incrementar los rendimientos en predios y unidades de producción de productores, principalmente de maíz, frijol, café, caña de azúcar, cacao, nopal, miel o leche, así como para fortalecer la instrumentación de servicios de vinculación productiva”. Con el propósito de verificar el cumplimiento de las disposiciones señaladas, con el oficio núm. OAED/DGADDE/24/2024, del 15 de febrero de 2024 y el Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría núm. 2023-0271-AFITA_0010, del 25 de abril de 2024 se solicitó a AGRICULTURA la información relacionada con la Estrategia de Acompañamiento Técnico del programa Producción para el Bienestar. Con el oficio núm. 110.05.-0164-2024, del 29 de febrero de 2024 y el oficio núm. 110.05.-0387/2024 del 13 de mayo de 2024, AGRICULTURA envió la información solicitada. Asimismo, con el oficio núm. DGADDE/177/2024 del 27 de junio de 2024 se solicitó a AGRICULTURA información complementaria relacionada con la EAT. Con los oficios núm. 110.05.-0576/2024 del 12 de julio de 2024; núm. 110.05.-0617/2024 del 05 de agosto de 2024, y núm. 110.05.-0619 del 09 de agosto de 2024; núm. 110.05.-0723/2024, del 12 de septiembre de 2024, y núm. 110.05.-0740/2024 del 24 de septiembre de 2024, AGRICULTURA envió la información solicitada.

⁴⁹ Con el oficio núm. 110.05.-0617/2024 del 05 de agosto de 2024, AGRICULTURA indicó que: “Cabe señalar que la UIA no ha dado respuesta a los comentarios, sugerencias y precisiones, por tal motivo, no se pueden considerar como definitivos, ya que se tendrá una vez que la IUA de respuesta y, en su caso, incorpore los comentarios, sugerencias y precisiones realizadas por el INIFAP”.

⁵⁰ Son los productores activos participantes en las ECA, que implementan prácticas agroecológicas.

la muestra solicitada por el grupo auditor⁵¹: a) para 145 productores incorporados dentro de la vigencia del convenio de colaboración 2023-2024, envió las listas de asistencia de la práctica agroecológica y evidencia fotográfica, y b) de 239 productores, incorporados previo a la vigencia del convenio de colaboración 2023-2024, se envió información de una muestra de 45 productores, ya que éstos no se incorporaron dentro de la vigencia del convenio de colaboración 2023-2024, por lo que la evidencia de la práctica agroecológica fue opcional, por lo que se atendió la observación.

-Reconocimiento de saberes.⁵² Se planeó que a 60,000 productores se les entregara un certificado de reconocimiento; al respecto, AGRICULTURA presentó la base de datos que integró a 60,269 productores. Con motivo de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, del 5 de septiembre de 2024, AGRICULTURA acreditó la entrega de 382 constancias de reconocimientos de saberes a productores de la EAT, de acuerdo con la muestra aleatoria solicitada por el grupo auditor.⁵³

-Certificado de Técnicos.⁵⁴ En 2023, AGRICULTURA programó la meta de 200 técnicos certificados; al respecto, presentó el concentrado de 260 técnicos que obtuvieron certificación en dominios de competencias agropecuarias.

Con motivo de la notificación del oficio núm. DGADDE/218/2024, del 20 de agosto de 2024, con el cual se citó a la Reunión para la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la revisión practicada, con el oficio núm. 110.05.-0723/2024, del 12 de septiembre de 2024, la Dirección General de Organización para la Productividad de AGRICULTURA presentó evidencia documental que acreditó la entrega de 156 constancias de certificación a productores de la EAT, de acuerdo con la muestra aleatoria solicitada por el grupo auditor,⁵⁵ por lo que se atendió la observación.

b) Cumplimiento de los criterios de selección de los territorios

Para el ejercicio fiscal 2023, AGRICULTURA cumplió con los criterios para la delimitación de territorios de incidencia de la Estrategia de Acompañamiento: a) el 76.1% de los productores atendidos pertenecieron al padrón, por lo tanto, AGRICULTURA cumplió con lo establecido en las ROP 2023, respecto de que al menos el 75.0% de los beneficiarios pertenecieran al

⁵¹ Con el propósito de verificar que los productores que participaron en la Estrategia de Acompañamiento Técnico implementaron al menos una práctica agroecológica, el grupo auditor realizó una muestra de auditoría de 384 de los 175,872 productores registrados en la base de datos, con el método de muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95.0%; un margen de error del 5.0% y una probabilidad de incumplimiento del 50.0%.

⁵² Número de productores, a quienes se les entrega certificado de reconocimiento de saberes.

⁵³ Con el propósito de verificar que los productores que participaron en la Estrategia de Acompañamiento Técnico recibieron constancia de reconocimiento de saberes en 2023, el grupo auditor realizó una muestra de auditoría de 382 de los 54,847 productores registrados en la base de datos, con el método de muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95.0%; un margen de error del 5.0% y una probabilidad de incumplimiento del 50.0%.

⁵⁴ Número de técnicos certificados en algún dominio de competencias.

⁵⁵ Con el propósito de verificar que los técnicos que participaron en la Estrategia de Acompañamiento Técnico obtuvieron certificación en dominios de competencias agropecuarias en 2023, el grupo auditor realizó una muestra de auditoría de 156 de los 260 técnicos registrados en la base de datos, con el método de muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95.0%; un margen de error del 5.0% y una probabilidad de incumplimiento del 50.0%.

padrón; b) se dio atención a un total de 817 municipios del país, de los cuales 470 municipios (57.5%) pertenecieron a zonas de atención prioritarias establecidas por el Gobierno Federal; c) se planteó dar preferencia a los municipios con un mayor número de productores de pequeña escala (hasta 5 hectáreas); al respecto, el 89.0% de productores fue de pequeña escala; d) los productores beneficiados con la EAT fueron productores de cultivos elegibles del programa Producción para el Bienestar, y e) presentó la redistribución de Municipios y nueva regionalización de los estados de Chiapas, Tabasco, Estado de México y Puebla, en atención de los criterios de delimitación de territorios de la Estrategia de Acompañamiento Técnico.

7. Estrategia de Acceso al Financiamiento⁵⁶

En 2023, la Estrategia de Acceso al Financiamiento (EAT) no recibió recursos del presupuesto del ejercicio fiscal 2023, se implementó con recursos de años anteriores, en términos del Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023, artículo tercero transitorio.

En 2023, se dio seguimiento a los indicadores: “Porcentaje de pequeños y medianos productores que recibieron financiamiento” y “Tasa de variación del monto del financiamiento asociado a los esquemas derivados de la estrategia de acceso al financiamiento formal”.⁵⁷

a) Indicador “Porcentaje de pequeños y medianos productores que recibieron financiamiento”

En 2023, para el indicador “Porcentaje de pequeños y medianos productores que recibieron financiamiento”, AGRICULTURA estableció como meta beneficiar al 100% de los productores con dictamen positivo en el periodo (100 productores);⁵⁸ al respecto, reportó que recibieron financiamiento 70 productores (70% de la meta), a los cuales se les otorgaron 80 operaciones de reservas de garantías, ya que 8 productores recibieron dos créditos y un productor recibió tres créditos. AGRICULTURA informó que, en 2023, diversos factores impidieron el cumplimiento de la meta tales como: a) FIRA, la Instancia de Fomento de Acceso al

⁵⁶ Con el propósito de verificar el cumplimiento de las disposiciones señaladas, con el oficio núm. DGADDE/128/2024, del 28 de mayo de 2024 se solicitó a AGRICULTURA la información relacionada con la Estrategia de Acceso al Financiamiento del programa Producción para el Bienestar. Con el oficio núm. 110.05.-0383/2024, del 09 de mayo de 2024 y el oficio núm. 110.05.-0495/2024, del 11 de junio de 2024, AGRICULTURA envió la información solicitada. Asimismo, con el oficio núm. DGADDE/177/2024, de 27 de junio de 2024 se solicitó a AGRICULTURA información complementaria relacionada con la EAF. Con el oficio núm. 110.05.-0572/2024 del 10 de julio de 2024 y el oficio núm. 110.05.-0636/2024, del 13 de agosto de 2024 AGRICULTURA proporcionó la información solicitada.

⁵⁷ Con el oficio núm. 110.05.-0572/2024, del 10 de julio de 2024, la Dirección General de Autosuficiencia Alimentaria indicó que el servicio de garantía que ofrece FONAGA Probienestar es: “un instrumento de administración de riesgo, que facilita el acceso al servicio financiero y cuya naturaleza es respaldar la posibilidad de que se materialice el riesgo de incumplimiento de pago del crédito asociado y en caso de que esto sucede (se materialice el incumplimiento), se afronta al incumplimiento, con los recursos del FONAGA Probienestar, afectando los fondos disponibles”.

⁵⁸ Se refiere a los requisitos que deberían atender los sujetos de crédito para ser sujetos del servicio de garantía, contenidos en los Criterios Técnicos de Operación.

Financiamiento, presentó como requisito que los ingenios azucareros validaran a los productores incorporados en sus padrones en el Registro Nacional Agrario, lo que impidió la incorporación de productores a los financiamientos; b) efectos macroeconómicos en el sector agroalimentario: escenarios de incertidumbre impulsados por el aumento inflacionario; el alza de tasas de interés de referencia; la afectación de las cadenas de suministro, que indujo el aumento en precios de insumos para la producción agrícola; la limitación de la oferta de los productos y materia prima en el sector, así como la presencia en la cobertura de sucursales de los intermediarios financieros limitada, ya que no fue rentable apoyar a productores con montos de financiamientos pequeños, y c) el cierre de operaciones de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND),⁵⁹ la cual contribuía en el otorgamiento de créditos como principal intermediario financiero.

Con motivo de la notificación del oficio núm. DGADDE/218/2024, del 20 de agosto de 2024, con el cual se citó a la Reunión para la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la revisión practicada, la Dirección General de Autosuficiencia Alimentaria de AGRICULTURA explicó, con el oficio 110.05.-0676/2024 del 29 de agosto de 2024, lo siguiente: “FONAGA ProBienestar no es un incentivo o apoyo directo; brinda un servicio de garantía [...]. El servicio de garantía es un instrumento de administración de riesgos, que facilita el acceso a los servicios financieros, y cuya naturaleza es respaldar a los IF ante la posibilidad de materializarse el riesgo de incumplimiento de pago [...]”.

Asimismo, la Dirección General de Autosuficiencia Alimentaria de AGRICULTURA implementó acciones de control,⁶⁰ con el objeto de garantizar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos y metas en los siguientes ejercicios fiscales; específicamente, propuso el diseño de dos nuevos indicadores: “para medir de una manera más eficiente y objetiva los resultados y metas relacionadas con el fomento al acceso al financiamiento”, los cuales se muestran a continuación:

⁵⁹ El 29 de mayo de 2023, se publicó el Decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, y se abroga su Ley Orgánica.

⁶⁰ Se refiere a: “las actividades determinadas e implantadas por los Titulares y demás servidores públicos de las Instituciones para alcanzar los objetivos institucionales, prevenir y administrar los riesgos identificados [...]”, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, numeral 2, subnumeral 1.

PROPUESTA DE INDICADORES PARA LA ESTRATEGIA DE FOMENTO AL ACCESO AL FINANCIAMIENTO

| Indicador: 1. Inversión total detonada | |
|---|--|
| Indicador | Definición |
| Variación porcentual de inversión detonada con respecto a recursos autorizados para la operación de la Estrategia de Fomento al Acceso al Financiamiento. | Mide la variación porcentual de inversión detonada acumulada, a partir del ejercicio 2020 al ejercicio presupuestal en curso, con respecto a los recursos autorizados para la operación de la Estrategia de fomento al Acceso al Financiamiento. |
| Indicador: 2. Disponibilidad de recursos FONAGA- Probienestar | |
| Indicador | Definición |
| Variación de la disponibilidad de los recursos que conforman el fondo de la subcuenta FONAGA Probienestar. | Mide la variación de disponibilidad de los recursos disponibles de la Estrategia de Fomento al Acceso al Financiamiento, en la subcuenta específica de FONAGA Probienestar. |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la información proporcionada por AGRICULTURA, con el oficio núm. 110.05.-0676/2024 del 29 de agosto de 2024.

Asimismo, se indicó que: “el planteamiento de indicadores para la medición de metas expuesto, permitirá un seguimiento eficiente a los resultados de la EFAF, al considerar los siguientes aspectos relevantes: la inversión detonada total de los proyectos que reciban financiamiento por parte de IF al amparo de los mecanismos que ofrece la estrategia y el uso eficiente y responsable de los fondos que conforman la subcuenta FONAGA Probienestar, para asegurar su continuidad y uso eficiente para respaldar nuevas operaciones”, por lo que se atendió la observación.

b) Indicador “Tasa de variación del monto del financiamiento asociado a los esquemas derivados de la estrategia de acceso al financiamiento formal”

En relación con el indicador “Tasa de variación del monto del financiamiento asociado a los esquemas derivados de la estrategia de acceso al financiamiento formal”, en 2023, AGRICULTURA programó como meta una tasa de variación de 0% para dicho indicador, con un monto de financiamiento de 5,800.0 miles de pesos. Con el análisis del método de cálculo, se identificó que, en 2023, para la Estrategia de Acceso al Financiamiento, se asignó un monto de financiamiento de 6,062.0 miles de pesos, superior al establecido en la meta programada de 5,800.0 miles de pesos, lo cual indicó una tasa de variación de 4.5%, que superó la tasa programada de 0%.

8. Ejercicio de los Derechos de los Beneficiarios⁶¹

En el Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023, artículo 20, párrafo primero, se indica que los productores beneficiarios o interesados tienen derecho a solicitar información, así como a presentar quejas o denuncias. En este contexto, el resultado se dividió en los apartados siguientes:

a) Asesorías y consultas de los beneficiarios

Con el oficio núm. 110.05-0383/2024, del 9 de mayo de 2024, AGRICULTURA informó que: “en el periodo de enero a diciembre del ejercicio fiscal 2023, fueron solicitadas 25,030 asesorías o consultas relativas al programa Producción para el Bienestar” y que atendió a un total de 25,030 asesorías o consultas relativas al programa Producción para el Bienestar, de las cuales 21,161 fueron por parte de personas que participaron en el programa, lo que representó el 84.5% del total de la atención brindada; mientras que 3,869 asesorías o consultas provinieron de personas que no participaron y representaron el 15.5% de la atención total brindada.

Los principales temas atendidos fueron los siguientes: productores con retención (7,381 solicitudes atendidas); incorporación (6,476 solicitudes atendidas); corrección de información; rezagados; actualización de datos; verificación sin captura; reposición de tarjeta y problemas con la CURP, entre otros (4,670 solicitudes atendidas); rezago en bancarización (3,043 asesorías atendidas); proceso de bancarización en primera y segunda etapa (1,804 asesorías atendidas durante la primera etapa y 1,049 asesorías atendidas en la segunda etapa), y dispersado pagado en retención (607 asesorías atendidas).

b) Quejas y denuncias de los beneficiarios

En 2023, el Área de Especialidad en Quejas, Denuncias e Investigaciones en el Ramo de Agricultura y Desarrollo Rural de la Secretaría de la Función Pública recibió 24 promociones clasificadas como peticiones ciudadanas, de las cuales 5 (20.8%) las atendió directamente dicha área y 19 (79.2%) fueron remitidas al área de la Dirección General de Apoyos

⁶¹ Con el propósito de verificar el cumplimiento de las disposiciones señaladas, con el oficio núm. OAED/DGADDE/24/2024, del 15 de febrero de 2024 y el Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría núm. 2023-0271-AFITA_0010, del 25 de abril de 2024 se solicitó a AGRICULTURA la información relacionada con el ejercicio de los derechos de los beneficiarios relacionados con el Programa Producción para el Bienestar, de la Cuenta Pública 2023. Con los oficios núm. 110.05.-0165/2024 del 29 de febrero de 2024, oficio núm. 110.05.-0383/2024, del 9 de mayo de 2024; el oficio núm. 110.05.-0577/2024, del 12 de julio de 2024 y el oficio núm. 110.05.-0642/2024 del 19 de agosto de 2024, AGRICULTURA envió la información solicitada. Asimismo, con el requerimiento anexo al oficio núm. DGADDE/081/2024, del 25 de abril de 2024, se solicitó la información relacionada con las quejas y denuncias referentes al programa Producción para el Bienestar. Con el oficio núm. 08/114/QDI/1414/2024, del 30 de abril de 2024, el Área de Especialidad en Quejas, Denuncias e Investigaciones en el ramo de Agricultura y Desarrollo Rural de la Secretaría de la Función Pública envió la información solicitada.

Productivos Directos de AGRICULTURA para dar atención directa al promovente. Al respecto, AGRICULTURA acreditó que dio atención a las 19 peticiones ciudadanas recibidas.

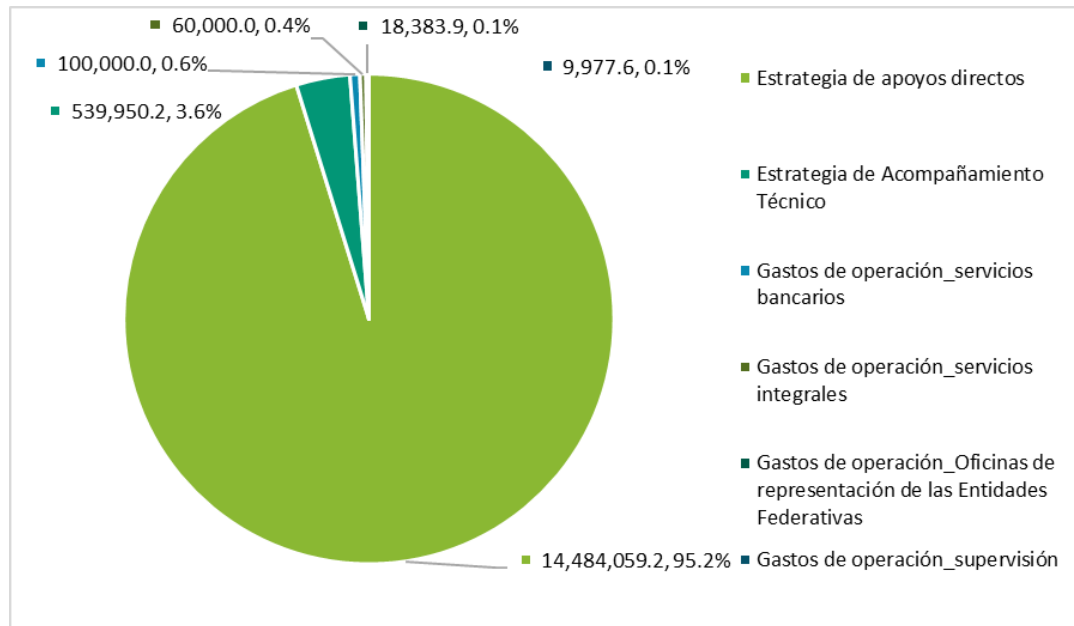
9. Eficacia, eficiencia y economía en el ejercicio de los recursos⁶²

El resultado se estructuró en los apartados siguientes:

a) Ejercicio de los recursos

En 2023, el presupuesto ejercido por AGRICULTURA en el programa Producción para el Bienestar fue de 15,212,370.9 miles de pesos, que se destinaron a los conceptos siguientes:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR EL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR, 2023
(Miles de pesos y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2023, y la información proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.-0383/2024, del 09 de mayo de 2024.

NOTA: Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

⁶² Con el propósito de verificar el cumplimiento de las disposiciones señaladas, con el Requerimiento anexo del Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría, núm. 2023-0271-AFITA_001, del 25 de abril de 2024, y el oficio núm. DGADDE/177/2024 del 27 de junio de 2024, se solicitó a AGRICULTURA la información relacionada con los resultados del ejercicio de los recursos. Al respecto, con los oficios núms. 215.0/00222/2024 del 29 de febrero de 2024, 110.05.-168/2024 del 01 de marzo de 2024, 110.05.-0383/2024, del 09 de mayo de 2024, 110.05.-0385/2024, del 10 de mayo de 2024, 510.00.03.-0076-2024, del 7 de mayo de 2024, y 110.05.-0577/2024, del 12 de julio de 2024, AGRICULTURA remitió la información solicitada.

Estrategia de Apoyos Directos. En 2023, se destinaron 14,484,059.2 miles de pesos a la Estrategia de Apoyos Directos, lo que representó el 95.2% del total del presupuesto ejercido. Con estos recursos, en términos de eficacia, AGRICULTURA otorgó 2,031,463 apoyos directos a beneficiarios del programa Producción para el Bienestar (el detalle se encuentra en el resultado núm. 1 del presente Informe de Auditoría).

Estrategia de Acompañamiento Técnico. En 2023, se destinaron 539,950.2 miles de pesos a la Estrategia de Acompañamiento Técnico, lo que representó el 3.6% del total del presupuesto ejercido. En términos generales, capacitó a 175,872 productores con al menos una práctica agroecológica en el periodo 2019-2023 (el detalle se encuentra en el resultado núm. 6 del presente Informe de Auditoría).

Gastos de operación - servicios bancarios. En 2023, se ejercieron 100,000.0 miles de pesos, en los servicios financieros que prestó el Banco del Bienestar a AGRICULTURA para la entrega de los apoyos directos, lo que representó el 0.6% del total del presupuesto ejercido en el programa.⁶³

Gastos de operación - servicios integrales. En 2023, se ejercieron 60,000.0 miles de pesos, el 0.4% del total del presupuesto ejercido. Este monto ejercido se pagó al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), de acuerdo con el Programa Operativo de Cooperación Técnica, suscrito entre AGRICULTURA e IICA.

Gastos de operación – Oficinas de representación de las Entidades Federativas. En 2023, se ejercieron 18,383.9 miles de pesos, el 0.1% del total del presupuesto ejercido. Este monto se destinó a los insumos, viáticos y pasajes de las oficinas de representación de las Entidades Federativas y de la región lagunera, los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentables (CADERS) y los Distritos de Desarrollo Rural (DDR).⁶⁴

Gastos de operación – Supervisión. En 2023, se ejercieron 9,977.6 miles de pesos, el 0.1% del total del presupuesto ejercido. Los recursos fueron transferidos y ejercidos por el Servicio de

⁶³ El Acuerdo por el que se determina la forma en que las dependencias y entidades contratarán los servicios bancarios para la dispersión de subsidios, así como las previsiones técnicas para que las mismas instruyan los pagos conducentes, emitido por la Tesorería de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala en su apartado primero que: “Todos los programas de subsidios que consistan en la entrega de recursos en numerario a la población serán dispersados por la Tesorería de la Federación a las cuentas bancarias de los beneficiarios, a través de las instituciones de banca de desarrollo o banca múltiple, [...]”

⁶⁴ Las justificaciones señaladas en el “Reporte General de Adecuaciones” corresponden a: “la compra de insumos como carpetas, folders, perforadoras, separadores, entre otros, los cuales permiten una adecuada organización de los documentos que se utilizan de manera cotidiana en actividades relacionadas con el Programa de Producción para el Bienestar; trasladar los servidores públicos que dan seguimiento a los Procedimientos Administrativos de Cancelación (PAC) relacionados con el Programa de Producción para el Bienestar, donde se depura el Directorio de Beneficiarios, lo que permite solicitar la devolución de incentivos entregados y no comprobados en ejercicios fiscales anteriores; arrendar bienes informáticos ya que se utiliza para que los CADER o DDR cuenten con equipos multifuncionales que les permita realizar acciones de fotocopiado, impresión y escaneo de documentos oficiales; dar seguimiento a los PAC para lo cual el personal adscrito a las Oficinas de Representación, CADER o DDR, requiere desplazarse dentro de la entidad, donde durante el trayecto debe pagar los derechos de tránsito que dicho estado establece por concepto de peaje, entre otros”.

Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), para el desarrollo de una supervisión remota a través de imágenes satelitales.

En relación con los recursos ejercidos por el concepto de gastos de operación, el monto máximo que AGRICULTURA podía destinar en 2023 a este concepto fue de 485,031.0 miles de pesos,⁶⁵ 3.1% del presupuesto aprobado de 15,506,898.0 miles de pesos, y ejerció el 1.2% (188,361.5 miles de pesos) del presupuesto.

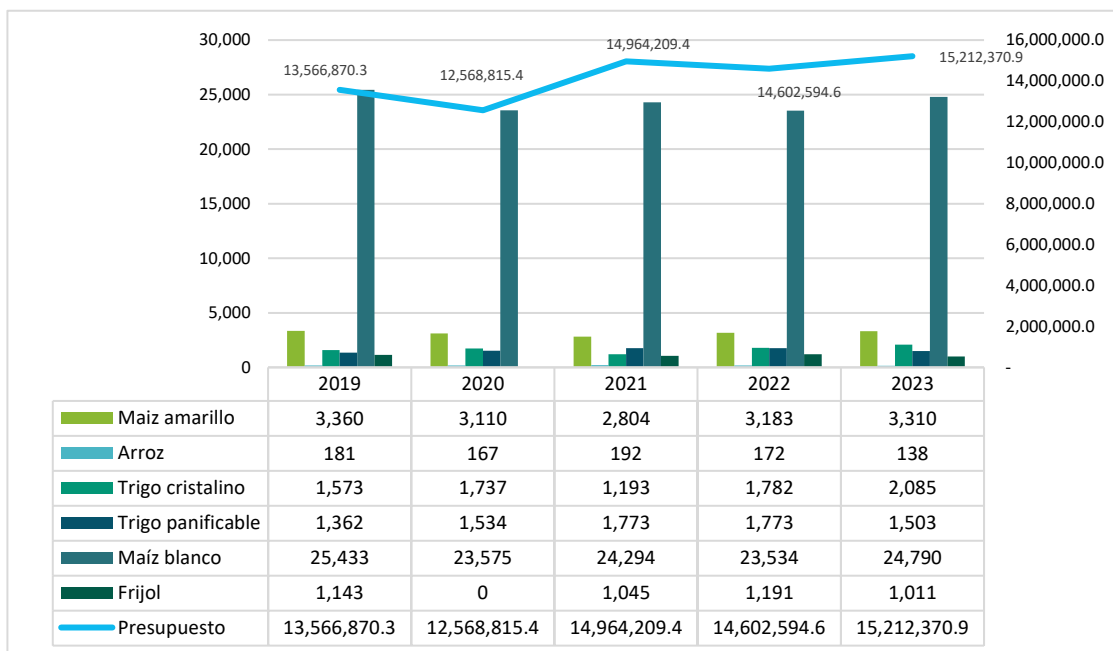
b) Eficacia, eficiencia y economía en el ejercicio de los recursos

En 2023, AGRICULTURA ejerció 15,212,370.9 miles de pesos en el programa Producción para el Bienestar y los recursos ejercidos por el programa registraron una TMCA de 2.9% desde 2019, primer año de operación del programa. Asimismo, se otorgaron 2,031,463 apoyos directos y los productores beneficiados aumentaron 0.5% en promedio anual desde 2019, como se muestra a continuación:

⁶⁵ El Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023, en su artículo 18, señala que los gastos de operación, corresponden a los gastos indirectos que se podrán destinar para el desarrollo de las diversas acciones asociadas con la planeación, operación, supervisión, seguimiento, atención ciudadana y evaluación, entre otros, del Programa Producción para el Bienestar, será de, hasta el importe menor que resulte entre el señalado en el segundo párrafo del numeral 29 del Manual de Programación y Presupuesto 2023 y el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2023 identificado con el Tipo de Gasto 7 "Gasto corriente por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios". El monto destinado a los Gastos Indirectos estará sujeto a la normatividad aplicable.

PRODUCCIÓN DE GRANOS ELEGIBLES DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR Y RECURSOS EJERCIDOS, 2019-2023

(Miles de toneladas y miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en el documento [en línea], “Balanza disponibilidad-consumo Noviembre 2023” [consulta: el 29 de mayo de 2024], disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/874005/Balanza_Disponibilidad_Consumo_Noviembre.pdf,

así como la información [en línea], “números del campo” [consulta: el 29 de mayo de 2024], disponible en:

<http://www.numerosdelcampo.agricultura.gob.mx/publicnew/productosAgricultolas>,

y la información proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.-0383/2024 del 09 de mayo de 2024.

NOTA: Las cifras de los recursos ejercidos se encuentran deflactadas a precios de 2023. (Fecha de actualización: 23/02/2024).

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual 2019-2023: recursos ejercidos 2.9%; maíz amarillo (0.4%); arroz (6.6%); trigo cristalino 7.3%; trigo panificable 2.5%; maíz blanco (0.6%), y frijol:(3.0%).

En el periodo 2019-2023, los recursos ejercidos en el programa registraron una TMCA de 2.9%; mientras que el trigo cristalino y el panificable mostraron una TMCA de 7.3% y 2.5%, respectivamente; sin embargo, en el arroz, el frijol y el maíz blanco y amarillo, la TMCA fue negativa en 6.6%, 3.0% 0.6% y 0.4%, respectivamente.

10. Diseño de las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar⁶⁶

En 2023, el diseño de las Reglas de Operación del programa Producción para el Bienestar cumplió con los diez criterios aplicables para el otorgamiento de subsidios establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya que, para ese año, AGRICULTURA: 1) definió los montos máximos por beneficiario; 2) procuró otorgar acceso equitativo a los grupos sociales y géneros, específicamente a mujeres y productores ubicados en municipios con población indígena;⁶⁷ 3) contó con un presupuesto autorizado de 15,506,898.0 miles de pesos para la operación del programa S293 “Producción para el Bienestar”; 4) aseguró la coordinación de acciones entre dependencias y entidades; 5) procuró los medios más eficaces y eficientes para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden; 6) estableció la temporalidad del otorgamiento de los apoyos; 7) cumplió con reportar su ejercicio en los informes trimestrales; 8) incorporó mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación; 9) identificó con precisión a la población objetivo, y 10) contribuyó a que los recursos se canalizaran a la población objetivo.

No obstante, se identificó que los 1,033 municipios indígenas establecidos en las ROP no se encontraron actualizados de acuerdo con la cuantificación más reciente del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).⁶⁸

Derivado de la notificación del oficio núm. DGADDE/218/2024, del 20 de agosto de 2024, con el cual se cita a la Reunión para la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la revisión practicada, la Dirección General de Apoyos Productivos Directos acreditó que, como hechos posteriores y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, implementó mecanismos de control interno para garantizar que, en ejercicios subsecuentes, se homologará la cuantificación de los municipios indígenas,⁶⁹ de acuerdo con el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas,⁷⁰ elaborado por el INPI, a fin de que las reglas de operación de los programas que otorguen

⁶⁶ Con el propósito de verificar el cumplimiento de las disposiciones señaladas, mediante el oficio núm. DGADDE/170/2024, del 20 de junio de 2024 se solicitó a AGRICULTURA información relacionada con el diseño de las reglas de operación del programa Producción para el Bienestar. Con los oficios los oficios núm. 110.05.-0558/2024, del 2 de julio de 2024; 110.05.-0668/2024, del 23 de agosto de 2024, y 110.05.-0685/2024, del 05 de septiembre de 2024 AGRICULTURA proporcionó la información solicitada. El 30 de diciembre de 2022 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023. Asimismo, el 5 de septiembre de 2023 se publicó el Acuerdo por el que se modifica por primera ocasión el similar por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023.

⁶⁷ En el Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023, en su artículo 9, fracción III, se estableció como criterio para la entrega de apoyos a los municipios con población indígena, los definidos por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

⁶⁸ Cabe destacar que, en 2024, se publicó el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, elaborado por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

⁶⁹ De acuerdo con el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, se contabilizaron un total de 12,683 comunidades indígenas y afromexicanas.

⁷⁰ Acuerdo por el que se expide el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, DOF 09/08/2024; [citado el 20 de septiembre de 2024, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5735635&fecha=09/08/2024

subsidios sean simples y precisas. Al respecto, acreditó la coordinación con el INPI e implementó acciones de control,⁷¹ específicamente, instruyó a la Dirección de Análisis y Convergencia de Servicios Conexos, con el oficio núm. 2155.0/00968/2024 del 3 de septiembre de 2024, para que: “se realicen las acciones necesarias que garanticen con precisión los municipios indígenas cuantificados por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar o, en su caso, de los programas destinados a otorgar apoyos directos, en coordinación con la Unidad de Administración y Finanzas, como área coordinadora de la información que se envía al INPI” (sic), por lo que se atendió la observación.

11. Sistema de Evaluación del Desempeño⁷²

El análisis de este resultado se desarrolló en los apartados siguientes:

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

El objetivo de nivel Fin de la MIR se alineó con el Eje III. del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024) y con el objetivo prioritario 1 del Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024 (PSADER 2020-2024), ya que los tres documentos se orientan hacia la autosuficiencia alimentaria,⁷³ como se muestra a continuación:

⁷¹ Se refiere a: “las actividades determinadas e implantadas por los Titulares y demás servidores públicos de las Instituciones para alcanzar los objetivos institucionales, prevenir y administrar los riesgos identificados [...]”, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, numeral 2, subnumeral 1.

⁷² Con el propósito de verificar el cumplimiento de las disposiciones señaladas, con el requerimiento del oficio núm. OAED/DGADDE/124/2024, del 15 de febrero de 2024, y el oficio núm. DGADDE/133/2024, del 03 de junio de 2024 se solicitó la información relacionada con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) con relación al programa “Producción para el Bienestar” (PpB). Con el oficio núm. 110.5.-168-2024 del 01 de marzo de 2024 y el oficio núm. 110.05.-0383/2024, del 09 de mayo de 2024, AGRICULTURA envió la información solicitada. Asimismo, con el oficio núm. DGADDE/170/2024, del 20 de junio de 2024 se solicitó a AGRICULTURA información complementaria relacionada con la MIR. Con el oficio núm. 110.05.-0518/2024, del 19 de julio de 2024 y el oficio núm. 110.05.-0633/2024, del 12 de agosto de 2024 AGRICULTURA envió la información solicitada.

⁷³ El Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023, establece en su artículo 2, fracción XVII que el rendimiento es: “la relación de la producción total de un cierto producto, por hectárea cosechada o, unidad animal o colmena en producción, medida en toneladas por hectárea, litros por unidad animal y toneladas por colmena, respectivamente”.

ALINEACIÓN DEL PROGRAMA CON LA PLANEACIÓN DE MEDIANO PLAZO

| |
|---|
| Plan Nacional de Desarrollo (PND 2019-2024) |
| Eje III. Economía: Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo. |
| Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024 (PSADER 2020-2024) |
| Objetivos prioritarios: 1. Lograr la autosuficiencia alimentaria vía el aumento de la producción y la productividad agropecuaria y acuícola pesquera. |
| Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp S 293 “Producción para el Bienestar” |
| Objetivo nivel Fin: Contribuir a incrementar el grado de autosuficiencia alimentaria nacional de maíz, frijol, trigo panificable y arroz. |

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en el documento [en línea], “Matriz de Indicadores para Resultados del Pp S293 Producción para el Bienestar 2023”, [Consulta: 30 de abril de 2024], disponible en: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2023/ramo08>

b) Análisis de los objetivos del programa (lógica vertical)

De acuerdo con el análisis de la lógica vertical de la MIR, se identificó, en términos generales, una relación causa- efecto de los cuatro niveles. El objetivo de nivel Propósito “Los productores de pequeña y mediana escala de granos, café, caña de azúcar cacao, nopal y miel incrementan el rendimiento de sus cultivos o unidades de producción” guardó relación con el objetivo de nivel Fin y se precisó el efecto esperado en la población objetivo como consecuencia de la utilización de bienes que entrega el programa; asimismo, el objetivo de nivel Propósito se relacionó con el objetivo del nivel Fin, el cual se alineó al objetivo de nivel superior. Respecto de los tres objetivos de nivel Componente (C1 “Apoyos económicos a pequeños y medianos productores de granos, café, cacao, nopal y miel, otorgados por el programa”; C2 “Acceso a financiamiento formal a través de esquemas diseñados y adaptados a pequeños y medianos productores beneficiarios del programa Producción para el Bienestar”, y C3 “Asesorías técnicas a productores de pequeña y mediana escala de granos, café, caña de azúcar, cacao, nopal y miel, otorgados”) se identificó su relación con el objetivo de Propósito. En el nivel Actividad, se identificó que los cinco objetivos⁷⁴ guardaron relación y fueron suficientes para la realización de los objetivos del nivel Componente.

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

De acuerdo con el análisis de la lógica horizontal de la MIR, se identificó que, en términos generales, hubo congruencia en la denominación, la descripción, el método de cálculo, el tipo, dimensión y frecuencia de los indicadores de cada nivel y contribuyeron a evaluar su objetivo correspondiente.

⁷⁴ Los objetivos del nivel Actividad fueron los siguientes: A1.C1 “Dispersión de presupuesto a productores beneficiarios del programa”; A2 C1 “Supervisión de beneficiarios integrantes de una muestra aleatoria con apoyos otorgados”; A3 C1 “Medición de la satisfacción de los productores apoyados de pequeña y mediana escala”; A1 C2 “Implementación de esquemas de financiamiento para productores de pequeña y mediana escala” y A1 C3 “Operación de escuelas de campo”.

d) Avances reportados en los informes trimestrales

En relación con la obligación de reportar el cumplimiento de los objetivos y metas de la MIR en los informes trimestrales de los 16 indicadores de nivel Fin, Propósito, Componente y Actividad de la MIR del programa Producción para el Bienestar, se identificó que AGRICULTURA reportó los informes trimestrales correspondientes.

e) Cumplimiento de las metas reportadas en la Cuenta Pública 2023

Respecto de la obligación de AGRICULTURA de cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en el programa PpB, se identificó un rango de cumplimiento de 80%-100.0% o mayor, en los 16 indicadores.

Asimismo, se verificó que, en 2023, AGRICULTURA modificó sus metas anuales. Al respecto, informó que, con base en los Lineamientos para el proceso de seguimiento y modificación extemporánea de los Instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los programas presupuestarios del ejercicio fiscal 2023, envió al CONEVAL la propuesta de modificación de las metas anuales de los indicadores y acreditó, con el oficio núm. VQZ.CGMEFFI.DEMPPS.035/2023 del 19 de mayo de 2023, que el CONEVAL señaló que con base en las justificaciones incluidas en la propuesta, los indicadores cuya meta se propuso ajustar fue: “procede el cambio” (sic).⁷⁵

12. Contribución del programa Producción para el Bienestar a la Agenda 2030⁷⁶

El resultado se estructuró en los apartados siguientes:

a) Indicadores y metas relacionadas con el ODS 2

En 2023, AGRICULTURA informó, con el oficio 108.-026-2024, del 27 de febrero de 2024, que: “El programa Producción para el Bienestar se alineó al ODS 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”. En relación con los indicadores y metas para contribuir al cumplimiento del ODS 2, AGRICULTURA explicó, mediante el oficio núm. 110.05.-0376/2024 del 8 de mayo de 2024, que: “las metas de AGRICULTURA se establecen en el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural”. Al respecto, se identificó que las metas y los indicadores relacionados con el programa Producción para el Bienestar fueron 3: “Coeficiente de autosuficiencia alimentaria”; “Coeficiente de autosuficiencia agrícola”, y “Población rural en carencia alimentaria”.

⁷⁵ Información proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 110.05.-0518/2024, del 19 de julio de 2024.

⁷⁶ Con el propósito de verificar el cumplimiento de las disposiciones señaladas, con el oficio núm. OAED/DGADDE/24/2024, del 15 de febrero de 2024 y el Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría núm. 2023-0271-AFITA_0010, del 25 de abril de 2024 se solicitó a AGRICULTURA la información relacionada con la contribución del programa Producción para el Bienestar de la Cuenta Pública 2023 a la Agenda 2030. Con el oficio núm. 110.05.-0156/2024 del 28 de febrero de 2024, el oficio núm. 110.05.-0376/2024 del 8 de mayo de 2024, el oficio núm. 110.05.-0440/2024 del 28 de mayo de 2024, el oficio núm. 110.05.-0558/2024 del 2 de julio de 2024, el oficio núm. 110.05.-0567/2024 del 8 de julio de 2024 y, el oficio número 110.05.-0633/2024 del 12 de agosto de 2024, AGRICULTURA envió la información solicitada.

El análisis detallado sobre los indicadores del Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024 se encuentra en el resultado 2 del presente Informe de Auditoría.

b) Participación de AGRICULTURA en el Consejo Nacional de la Agenda 2030

En 2023, AGRICULTURA explicó que fue integrante permanente del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, al ser integrante de dicho Consejo Nacional, también lo fue de los Comités de Economía y de Bienestar.⁷⁷ Asimismo, acreditó que participó en la quinta y sexta sesiones extraordinarias del Comité de Bienestar realizadas el 23 de febrero de 2023 y el 10 de marzo de 2023, respectivamente.

Consecuencias Sociales

En 2023, AGRICULTURA entregó un total de 2,031,463 apoyos directos y fomentó las políticas transversales para la igualdad y la inclusión, ya que del total de apoyos entregados, se otorgó el 35.1% a productoras (713,387 apoyos), con lo cual rebasó en 7.1 puntos porcentuales la meta establecida en las Reglas de Operación del Programa 2023 del 28.0%; asimismo, otorgó apoyos directos a 1,144,616 productores en municipios con población indígena, lo que significó 11.3 puntos porcentuales más que la meta del 45.0% definida en las ROP 2023. Asimismo, en el periodo 2019-2023, los productores beneficiados por el programa Producción para el Bienestar aumentaron 0.5% en el periodo, al pasar de 1,991,965 a 2,031,463 productores beneficiados.

Sin embargo, en materia de autosuficiencia alimentaria se identificó que, en 2023, el Coeficiente de Autosuficiencia Alimentaria, que incluye la producción nacional agrícola, pecuaria y pesquera, registró un resultado de 68.4%, menor 10.8 puntos porcentuales que la meta de 79.2% y el Coeficiente de Autosuficiencia Agrícola que incluye la producción nacional agrícola de maíz, frijol, arroz y maíz amarillo, reportó un resultado de 59.4%, menor 7.2 puntos porcentuales respecto de la meta de 66.6%.

Aunado a ello, la carencia de una evaluación de impacto del programa Producción para el Bienestar impidió que se identificara, con una metodología rigurosa, si la implementación de éste fue eficaz para resolver el problema público que se pretendió atender.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa.

⁷⁷ Información proporcionada por AGRICULTURA con el oficio núm. 100.CGEI/DSIG.-008-2024 del 24 de mayo de 2024.

Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y 5 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 3 restantes generaron:

4 Recomendaciones al Desempeño.

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 se emite el 24 de septiembre de 2024, 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 desempeño de la operación y los resultados del programa Producción para el Bienestar, para verificar el cumplimiento de su objetivo de otorgar un apoyo económico directo a productores de pequeña o mediana escala preferentemente de granos (maíz, frijol, trigo panificable y arroz, entre otros), amaranto, chía, caña de azúcar, café, cacao, nopal o miel, mediante apoyos directos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, el Gobierno Federal señaló que México importa casi la mitad de los alimentos que consume, así como los insumos, maquinaria, equipo y combustible para la agricultura. Para atender la problemática se establecieron acciones para lograr la “autosuficiencia alimentaria y rescate del campo”, entre las que destaca la implementación del programa Producción para el Bienestar (PpB), y la dependencia responsable de operarlo fue la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (AGRICULTURA).

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 35, fracciones I y XXII, se faculta a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para: “formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo [...]”, y “contribuir a la seguridad alimentaria, garantizando el abasto de

productos básicos”. En este contexto, el programa Producción para el Bienestar inició su operación en 2019 y, en 2023 propuso el objetivo general de: “Mejorar los rendimientos de los cultivos y productos elegibles del Programa de los (as) productores (as) agropecuarios (as) de pequeña o mediana escala, para contribuir a la autosuficiencia alimentaria”.

En 2023, de acuerdo con las Reglas de Operación, el programa se integró por tres estrategias: 1) Apoyos directos a productores. La unidad responsable de esta estrategia fue la Dirección General de Apoyos Productivos Directos (DGAPD) de AGRICULTURA y se incorporó a la Secretaría del Bienestar como Instancia Operativa y al Banco del Bienestar como Instancia Dispersora de apoyos; 2) Acompañamiento Técnico. La unidad responsable de esta estrategia fue la Dirección General de Organización para la Productividad de AGRICULTURA y la Instancia de Acompañamiento Técnico fue el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP); 3) Acceso a Financiamiento. En 2023, la unidad responsable formalmente definida fue la Dirección General de Autosuficiencia Alimentaria; sin embargo, en el año de revisión no recibió presupuesto; cabe destacar que operó con el presupuesto disponible de ejercicios anteriores otorgados a la Instancia de Fomento al Acceso al Financiamiento, el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA).

Con el propósito de fiscalizar la operación y los resultados del programa, en su quinto año de ejecución, la ASF revisó la eficacia, eficiencia y economía de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural en la operación del programa Producción para el Bienestar y los resultados de la auditoría fueron los siguientes:

- Otorgamiento de apoyos directos

El programa Producción para el Bienestar entregó un total de 2,031,463 apoyos directos por un monto de 14,484,059.2 miles de pesos. En cumplimiento del fomento de políticas transversales para la igualdad y la inclusión, del total de apoyos entregados, se otorgó el 35.1% a productoras (713,387 apoyos), con lo cual rebasó en 7.1 puntos porcentuales la meta establecida en las Reglas de Operación del Programa (ROP) 2023 del 28.0%; asimismo, otorgó apoyos directos a 1,144,616 (56.3%) productores en municipios con población indígena, lo que significó 11.3 puntos porcentuales más que la meta del 45.0% definida en las ROP 2023.

AGRICULTURA estimó la población objetivo del programa en 2,450,000 productores; no obstante, no contó con un diagnóstico actualizado para la cuantificación de los productores que la conformaron, ni identificó a la población objetivo por grupo específico, región del país, entidad federativa y municipio. Al respecto, acreditó que, en diciembre de 2023, actualizó el Diagnóstico del Programa Producción para el Bienestar y cuantificó a la población objetivo por grupo específico, región del país, entidad federativa y municipio.

- Avance en el cumplimiento del objetivo del programa

Respecto del avance del cumplimiento del objetivo de mejorar los rendimientos de los cultivos y productos elegibles del programa Producción para el Bienestar para contribuir a la

autosuficiencia alimentaria, en 2023, los resultados del rendimiento de los principales granos,⁷⁸ fueron los siguientes: el arroz, el trigo, el maíz y el frijol tuvieron rendimientos de 6.9 toneladas/hectáreas (t/ha), 6.2 (t/ha), 4.3 (t/ha), y de 1.0 (t/ha), respectivamente. Asimismo, de los cultivos y productos elegibles del programa restantes, los que registraron mayores rendimientos fueron: el nopal, 69.5 (t/ha); la caña, 68.5 (t/ha); la cebada en grano, 2.8 (t/ha); el sorgo en grano, 3.6 (t/ha); la avena en grano, 2.4 (t/ha); la soya en grano, 2.2 (t/ha); el cacahuate, 2.0 (t/ha), así como el garbanzo y el cártamo, ambos con 1.9 (t/ha).

En 2023, el Coeficiente de Autosuficiencia Alimentaria, que incluye la producción nacional agrícola, pecuaria y pesquera, registró un resultado de 68.4%, menor 10.8 puntos porcentuales respecto de la meta de 79.2%. El Coeficiente de Autosuficiencia Agrícola que incluye la producción nacional agrícola de maíz, frijol, arroz y maíz amarillo (productos apoyados por el programa Producción para el Bienestar), reportó un resultado de 59.4%, menor 7.2 puntos porcentuales respecto de la meta de 66.6%.

En este contexto, resultó relevante realizar un diagnóstico del programa Producción para el Bienestar con la finalidad de identificar las causas por las cuales no se cumplieron las metas de los indicadores programados relacionados con la autosuficiencia alimentaria. Al respecto, como hechos posteriores, y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, AGRICULTURA acreditó que implementó acciones de control para garantizar que, en ejercicios fiscales subsecuentes, se mantenga actualizado el diagnóstico del programa Producción para el Bienestar.

- Padrón de productores susceptibles de recibir apoyo

En 2023, AGRICULTURA integró el Listado de productores susceptibles de recibir el apoyo del programa Producción para el Bienestar (Padrón del programa Producción para el Bienestar). Éste se integró por 2,216,508 productores y productoras, de los cuales, el 91.7% (2,031,463 beneficiarios) recibió un apoyo productivo directo.

⁷⁸ El Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023, en su artículo 2, fracción XVII, establece que el rendimiento es la: "Relación de la producción total de un cierto producto, por hectárea cosechada o, unidad animal o colmena en producción, medida en toneladas por hectárea, litros por unidad animal y toneladas por colmena, respectivamente".

AGRICULTURA tiene la atribución de integrar el Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. En el periodo 2019-2023, el padrón, que incluyó a los productores del programa Producción para el Bienestar, se integró por 3,361,192 productores; no obstante, careció del registro de la información de los 46 campos obligatorios⁷⁹ que debe contener, contrario a lo establecido en los Lineamientos de Operación e Integración del Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, numeral 6.1.1.

- Coordinación con la instancia dispersora de apoyos

En 2023, se definió en las Reglas de Operación del Programa al Banco del Bienestar como la instancia dispersora de recursos del programa Producción para el Bienestar. Al respecto, AGRICULTURA suscribió un convenio de colaboración con el Banco del Bienestar, en el cual se observó que no se señaló de forma desagregada cómo se conformaron los conceptos considerados para la estimación de la tarifa de los servicios financieros de dispersión, ni el costo por beneficiario, por lo que no fue posible constatar que, en la definición de las tarifas, se observaran los criterios de austeridad y transparencia.

- Estrategias de seguimiento, supervisión y evaluación

En 2023, AGRICULTURA implementó estrategias de seguimiento para vigilar la correcta entrega de apoyos directos a los productores beneficiarios del programa Producción para el Bienestar, mediante la suscripción de convenios de colaboración con el Banco del Bienestar, como instancia dispersora, y la Secretaría del Bienestar, como instancia operativa.

Asimismo, llevó a cabo el Programa de Trabajo de Supervisión del programa PpB, que constó de dos subfases: la de campo y la remota. La subfase de campo estableció como meta aplicar 2,758 Instrumentos de Colecta de Información (ICI); sin embargo, no cumplió con lo establecido ya que se aplicaron 2,136 ICI a productores, el 77.4% de lo programado. Como hechos posteriores, AGRICULTURA acreditó que, la Dirección General de Apoyos Productivos Directos cumplió con la meta de supervisión 2024 del programa Producción para el Bienestar.

Respecto de los ICI aplicados en 2023, el 92.5% (1,975 productores) de los 2,136 productores entrevistados respondió que su predio fue sembrado en 2023; sin embargo, de esta muestra

⁷⁹ Los 46 campos obligatorios que debe contener el padrón de productores de AGRICULTURA son los siguientes: 1) CURP; 2) RFC; 3) nombre; 4) apellido paterno; 5) apellido materno; 6) fecha de nacimiento; 7) estado civil; 8) sexo; 9) tipo de identificación; 10) correo electrónico; 11) teléfono celular; 12) tipo de teléfono; 13) número de teléfono (se debe contar con al menos el correo electrónico o el teléfono celular); 14) código postal; 15) entidad federativa; 16) municipio; 17) localidad; 18) centro integrador; 19) tipo de asentamiento; 20) nombre del asentamiento; 21) tipo de dirección; 22) tipo de vialidad; 23) nombre de la vialidad; 24) número exterior; 25) régimen de propiedad; 26) discapacidad; 27) tipo de discapacidad; 28) nivel de estudios; 29) si habla idioma español; 30) si es hablante de una lengua indígena; 31) declaratoria indígena; 32) sector agroalimentario (agrícola, pecuario, pesquero o acuícola); 33) principales cultivos o especies; 34) tipo de cultivo (perene o cíclico); 35) superficie en hectáreas; 36) clave de UPP o de PSG; 37) número de vientres o colmenas; 38) total de cabezas del hato; 39) volumen de producción en toneladas; 40) valor de la producción (precio por tonelada); 41) precio del cultivo o especie; 42) régimen hídrico; 43) credencial de elector; 44) comprobante de domicilio; 45) documento legal de la propiedad, y 46) georreferencias.

de productores, el 4.1% (87 productores) respondió que su predio no fue sembrado; el 2.6% (56 productores) que sembró una superficie menor que la pagada, y el 0.8% (18 productores) que sembró un cultivo no elegible.

La subfase remota se propuso recopilar información a través de imágenes satelitales; al respecto, se identificó que 7,933 predios se categorizaron con probabilidad de siembra baja y representaron el 7.2 % de los 110,257 predios analizados.

Al respecto, AGRICULTURA acreditó que la Dirección de Administración Territorial de Predios de la DGAPD marcó como “retenidos”⁸⁰ en sus sistemas informáticos a los productores, que registraron inconsistencias en las subfases remota y de campo, para que no reciban apoyos directos, hasta que se aclare satisfactoriamente su situación.

En relación con la evaluación, la Dirección General de Supervisión, Evaluación y Rendición de Cuentas no acreditó contar con la evaluación de impacto del programa Producción para el Bienestar establecida en el Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2023, emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Estrategia de Acompañamiento Técnico

En 2023, AGRICULTURA suscribió un Convenio de Colaboración con el INIFAP que culminó en junio de 2024. Como hechos posteriores, AGRICULTURA acreditó que, a junio de 2024, se cumplieron las 11 metas propuestas en el convenio de colaboración: Escuelas de Campo, convenios interinstitucionales en ejecución; encuesta de caracterización de rendimientos; documentos por estrategia; evento internacional de agroecología; intercambios por estrategia con la participación de productores; fortalecimiento de mercados establecidos; evaluación de impacto del programa Producción para el Bienestar; productores de al menos una práctica agroecológica; reconocimiento de saberes y certificación de técnicos.

- Estrategia de Acceso al Financiamiento

En 2023, AGRICULTURA estableció como meta beneficiar al 100.0% de los productores con dictamen positivo en el periodo (100 productores); al respecto, reportó que 70 productores (70.0% de la meta) recibieron el financiamiento, e informó que diversos factores impidieron el cumplimiento de la meta: a) FIRA, la Instancia de Fomento de Acceso al Financiamiento, presentó como requisito que los ingenios azucareros validaran a los productores incorporados en sus padrones en el Registro Nacional Agrario, lo que impidió la incorporación

⁸⁰ Cuando los resultados de la verificación física de productores no son consistentes con los criterios de elegibilidad del programa, los registros identificados con dichas fallas son puestos en espera a través de una retención temporal en el Padrón de Beneficiarios del Programa, cuya finalidad es detener el proceso en el que se encuentra, y no es liberado hasta en tanto la identificación de la inconsistencia no es resuelta. Nota explicativa proporcionada por AGRICULTURA, con el con el oficio núm. 110.05.-0577/2024, del 12 de julio de 2024.

de productores a los financiamientos; b) efectos macroeconómicos en el sector agroalimentario: escenarios de incertidumbre impulsados por el aumento inflacionario; la afectación de las cadenas de suministro, que indujo el aumento en precios de insumos para la producción agrícola; la limitación de la oferta de los productos y materia prima en el sector, así como la presencia limitada en la cobertura de sucursales de los intermediarios financieros, ya que no fue rentable apoyar a productores con montos de financiamientos pequeños, y c) el cierre de operaciones de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), la cual contribuía en el otorgamiento de créditos como principal intermediario financiero. Al respecto, la Dirección General de Autosuficiencia Alimentaria de AGRICULTURA presentó, como hechos posteriores, la propuesta del diseño de dos nuevos indicadores que permitirán evaluar, en los siguientes ejercicios fiscales, cómo la Estrategia de Acceso al Financiamiento responderá a las demandas específicas de los productores.

- Control interno

En los procedimientos implementados se evaluaron los componentes de control interno de AGRICULTURA en la operación del programa Producción para el Bienestar de forma transversal y, en términos generales, se identificaron áreas de mejora, principalmente, en el componente de Información y Comunicación, ya que se identificó que es necesario que AGRICULTURA integre una base de datos única y actualizada de toda persona física o moral que recibió subsidio, apoyo o incentivo (beneficiario), en términos de los establecido en los Lineamientos de Operación e Integración del Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

- Eficacia, eficiencia y economía en el ejercicio de los recursos

En 2023, AGRICULTURA ejerció 15,212,370.9 miles de pesos en el programa Producción para el Bienestar: el 95.2% (14,484,059.2 miles de pesos) fueron para la entrega de apoyos directos a pequeños y medianos productores, con los cuales se entregaron 2,031,463 apoyos directos; el 3.6% (539,950.2 miles de pesos) se destinaron para la operación de la EAT, y el 1.2% (188,361.5 miles de pesos) para los gastos de operación del programa.

En opinión del grupo auditor, el programa Producción para el Bienestar entregó, en 2023, un total de 2,031,463 apoyos directos por un monto de 14,484,059.2 miles de pesos; del total de apoyos entregados, el 35.1% se destinó a productoras y el 56.3% a productores en municipios con población indígena.

Además, implementó estrategias de seguimiento y supervisión para vigilar la correcta entrega de apoyos directos a los productores beneficiarios del programa Producción para el Bienestar, mediante la suscripción de convenios de colaboración con el Banco del Bienestar, como instancia dispersora, y la Secretaría del Bienestar, como instancia operativa. Sin embargo, AGRICULTURA presentó áreas de oportunidad en la operación del programa Producción para el Bienestar que, en términos generales, indican lo siguiente:

- 1) En el periodo 2019-2023, el padrón de productores de AGRICULTURA, que incluyó a los productores del programa Producción para el Bienestar, se integró por 3,361,192 productores; no obstante, careció del registro de la información de los 46 campos obligatorios que debió contener, lo que limitó a AGRICULTURA para integrar una base de datos única y actualizada de toda persona física o moral que recibió un apoyo directo.
- 2) AGRICULTURA no realizó la Evaluación de Impacto del programa Producción para el Bienestar establecida en el Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2023, que le permitiera identificar el cambio en los indicadores de resultados atribuibles a la ejecución del programa.
- 3) Los indicadores de autosuficiencia alimentaria no obtuvieron los resultados esperados: el Coeficiente de Autosuficiencia Alimentaria, (producción nacional agrícola, pecuaria y pesquera), registró un resultado de 68.4%, menor 10.8 puntos porcentuales que la meta de 79.2% y el Coeficiente de Autosuficiencia Agrícola (producción nacional agrícola de maíz, frijol, arroz y maíz amarillo), reportó un resultado de 59.4%, menor 7.2 puntos porcentuales respecto que la meta de 66.6%.

Al respecto, se emitieron 4 recomendaciones al desempeño con la finalidad de fortalecer las actividades de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural en la evaluación y control interno del programa Producción para el Bienestar o, en su caso, del programa destinado a otorgar apoyos directos, a fin de administrar los recursos del programa con eficacia, eficiencia, y economía.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Edgar López Trejo

Hugo Tulio Félix Clímaco

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

La entidad fiscalizada no emitió comentarios con motivo de las reuniones celebradas durante la revisión.

El Informe de Auditoría puede consultarse en el Sistema Público de Consulta de Auditorías (SPCA).

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2023, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural otorgó apoyos directos a productores de pequeña o mediana escala preferentemente de granos (maíz, frijol, trigo panificable y arroz, entre otros), amaranto, chía, caña de azúcar, café, cacao, nopal o miel.
2. Verificar la contribución del programa Producción para el Bienestar al cumplimiento de los indicadores: "Coeficiente de autosuficiencia alimentaria", "Coeficiente de autosuficiencia agrícola" y "Población rural en carencia alimentaria", en 2023.
3. Verificar que, en 2023, el Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural contó con los requisitos mínimos que se requieren para su integración, y que los beneficiarios inscritos en el Padrón del Programa Producción para el Bienestar cumplieron con los criterios de elegibilidad.
4. Verificar que, en 2023, la Dirección General de Apoyos Productivos Directos de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural gestionó ante la Instancia Dispensora correspondiente la entrega de los apoyos a los productores.
5. Verificar que, en 2023, se implementaron estrategias de seguimiento, supervisión y evaluación al programa Producción para el Bienestar.
6. Verificar el cumplimiento de las acciones y metas programadas de la estrategia de Acompañamiento Técnico, en 2023.
7. Verificar los resultados obtenidos de la estrategia de Acceso al Financiamiento, en 2023.
8. Verificar que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural garantizó el derecho de los beneficiarios de recibir asesoría respecto del programa Producción para el Bienestar, en 2023.
9. Verificar que, en 2023, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural administró los recursos del programa Producción para el Bienestar con eficiencia, eficacia, economía, para cumplir con los objetivos a los que estuvieron destinados.
10. Verificar que las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar 2023 se elaboraron de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
11. Analizar la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S293 del programa Producción para el Bienestar correspondiente al ejercicio fiscal 2023, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos.

12. Evaluar la contribución del programa Producción para el Bienestar, en 2023, al cumplimiento del ODS 2 "Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible" de la Agenda 2030.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de: Apoyos Productivos Directos; Programación, Presupuesto y Finanzas; Organización para la Productividad; Autosuficiencia Alimentaria; Supervisión, Evaluación y Rendición de Cuentas; Tecnologías de Información y Comunicaciones; de Capital Humano y Desarrollo Organizacional; y la Coordinación General de Estrategia Institucional, de AGRICULTURA.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el artículo 134, párrafo primero.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: el artículo 1, párrafo segundo, y el artículo 75, párrafo primero, fracciones I y IV.
3. Ley General de Responsabilidades Administrativas: el artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal, local o municipal: Los artículos 1, párrafo primero; 3, fracción V; 4, fracción I, y 5, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana; los numerales 51 y 53, del Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal; el artículo Décimo Sexto, fracción I inciso d, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal; la Norma Tercera. Actividades de Control, principio 11.05; la Norma Cuarta. Información y Comunicación, párrafo tercero y la Norma Quinta, Supervisión y Mejora Continua, párrafo segundo, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; el artículo 2, fracciones IX y X, del Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2023; los numerales 4, 4.1, 6 y 7, de los Lineamientos de Operación e Integración del Padrón de Productores de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, el numeral 1, del apartado 1.0.0.1 Dirección General de Supervisión, Evaluación y Rendición de Cuentas, del Manual de Organización General de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, y el artículo 8 A, párrafo primero, fracción III, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover o Emitir 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.