

Secretaría de Economía**Financiamiento al Microempresario**

Auditoría de Desempeño: 12-0-10100-07-0264

DE-086

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la eficacia en el cumplimiento del objetivo de la política de apoyo a proyectos productivos para el desarrollo de actividades económicas de hombres y mujeres de bajos ingresos de zonas urbanas y rurales; la eficiencia en el proceso de otorgamiento de apoyos económicos, y la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios asignados.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación de la eficacia de la Secretaría de Economía (SE) en el cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) relativos a la creación de micronegocios, la generación de autoempleos con los microcréditos otorgados, la sostenibilidad de los micronegocios creados, así como la cobertura de atención de ese programa; la eficiencia operativa en el cumplimiento de los criterios de elegibilidad por parte de las Instituciones de Microfinanciamiento (IMF), la oportunidad en la aprobación de los créditos a estas instituciones, el otorgamiento de microcréditos a los microempresarios y el proceso de otorgamiento de créditos a las IMF, así como la economía en términos de la situación financiera del Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM), y la recuperación de la cartera vencida.

Antecedentes

Las microfinanzas son un conjunto de servicios en pequeña escala, tales como microcrédito, ahorro, seguros y remesas, entre otros, que se ofrecen a personas sin acceso a los servicios financieros bancarios tradicionales.

El microfinanciamiento es un tema relevante en la agenda mundial debido a que constituye una de las principales estrategias en la lucha contra la pobreza, ya que sólo el 5.0% de las familias de bajos ingresos del mundo tiene acceso a servicios financieros, los cuales son un insumo fundamental para el desarrollo de pequeños negocios que generen oportunidades de empleo.^{1/} Lo anterior se refleja en la carencia de un sistema sólido de instituciones de microfinanciamiento que apoye a la población de bajos ingresos para desarrollar proyectos productivos con el fin de autoemplearse y crear las condiciones necesarias para generar ingresos.

^{1/} Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

En México, la política de microfinanciamiento se adoptó a finales de la década de los ochenta, debido principalmente al insuficiente desarrollo económico, y a la escasa actividad productiva en la población de bajos ingresos. En 1990, la banca fue privatizada lo que mejoró la situación financiera y el otorgamiento de crédito al sector privado, que aumentó en 35 puntos porcentuales al pasar de un 20.0% del PIB a un 55.0% entre los años 1989 y 1993. Sin embargo, los desbalances estructurales ocasionaron un déficit fiscal equivalente al 11.5% del PIB en el periodo 1994-1996, lo que afectó en gran medida el desarrollo del país y especialmente al sector financiero.

Derivado de esa situación, el sector microempresarial fue afectado, debido a las pocas alternativas que existían para obtener un financiamiento así como por la insuficiencia de instituciones de microfinanciamiento que atendían marginalmente a la población de bajos ingresos para el desarrollo de proyectos productivos que les permitieran autoemplearse y crear las condiciones necesarias para generar ingresos.

Para solucionar esa problemática, en 2001 el Gobierno Federal constituyó el Programa de Banca Social y Microcréditos (PROBASOMI), a fin de ofrecer mayores oportunidades de desarrollo entre la población de bajos ingresos mediante el acceso al microcrédito.

En ese año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Acuerdo por el que se modifica la denominación del PROBASOMI por la del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM).

Para apoyar el otorgamiento de microcréditos por parte del PRONAFIM, el Ejecutivo Federal constituyó el Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM), en el que participan como fideicomitente el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y como fiduciaria Nacional Financiera, S.N.C.

En los considerandos para la creación de ese fideicomiso, se señaló que dichas estrategias de desarrollo productivo parten de reconocer las desventajas por la desigualdad y la exclusión de amplios sectores de la población, por lo que su finalidad es contribuir a impulsar el desarrollo del sector microfinanciero y complementar los apoyos del PRONAFIM para el otorgamiento de microcréditos a los microempresarios de bajos ingresos.

El FINAFIM recibe anualmente aportaciones presupuestarias del Gobierno Federal que se acumulan a su disponibilidad patrimonial, con lo cual se constituye la reserva para el otorgamiento de los créditos que se proporcionan a las IMF, los cuales deben ser autorizados por el Comité Técnico que es el Órgano de Gobierno encargado de la autorización de las solicitudes presentadas por las IMF para los apoyos crediticios y no crediticios.

El PRONAFIM desarrolla sus actividades en coordinación con Instituciones de Microfinanciamiento (IMF) que son instancias privadas, pero que mantienen una relación permanente con la CGPRONAFIM para cumplir con la normativa establecida.

Debido a que el PRONAFIM es un programa federal, que otorga créditos a las IMF y éstas a su vez entregan microcréditos a la población objetivo del programa, cuenta con Reglas de Operación que establecen la forma en cómo se entregan dichos apoyos. En dicho documento se indica que la población objetivo por atender mediante microcréditos son las mujeres y hombres de bajos ingresos habitantes de zonas urbanas y rurales para el

desarrollo de proyectos productivos que contribuyan a la creación de micronegocios y a la generación de autoempleos.

El mecanismo establecido en las Reglas de Operación para controlar los recursos se basa en la suscripción de contratos con las IMF, en los que se establece el monto de los apoyos para los conceptos autorizados, el monto y la fecha de cada una de las ministraciones, los plazos y las condiciones de su recuperación.

El procedimiento establecido para el seguimiento y control de los recursos de las IMF a la población objetivo se sustenta en la suscripción de pagarés que garanticen el pago de los microcréditos otorgados, para este efecto, las IMF envían mensualmente a la CGPRONAFIM la información sobre la colocación de los microcréditos entre la población objetivo.

Con el propósito de contar con una instancia rectora en el otorgamiento de microcréditos, en 2002, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Economía, reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía a efecto de constituir la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (CGPRONAFIM), encargada de coordinar la operación del PRONAFIM, así como proponer las estrategias para la participación del gobierno en el desarrollo del sector microfinanciero.

En el Programa Sectorial de Economía 2007-2012, se establece que es indispensable impulsar la generación de ocupaciones entre la población de bajos ingresos mediante el desarrollo de proyectos productivos.

La CGPRONAFIM constituye el instrumento principal del Gobierno Federal para impulsar el desarrollo del sector microfinanciero en el país y coordinar el otorgamiento de microcréditos a la población de bajos ingresos para el desarrollo de proyectos productivos, que contribuyan a la creación de micronegocios y el autoempleo de las mujeres y hombres que tengan iniciativa emprendedora.

Resultados

1. Establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2012, la Coordinación General del PRONAFIM (CGPRONAFIM) estableció la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa Presupuestario (PP) S021 "Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario", en la cual se estableció un objetivo del nivel de Fin, uno de Propósito, tres de Componente y cuatro de Actividad.

El objetivo del nivel de Fin se relaciona con la contribución en la mejora de las condiciones de inserción de los emprendedores de bajos ingresos al sistema productivo nacional mediante el apoyo que se les brinda para crear y desarrollar microempresas; el de Propósito está relacionado con los microempresarios de bajos ingresos que crean y desarrollan microempresas por medio del acceso a los microcréditos; en el nivel de Componente los objetivos consisten en el otorgamiento de créditos a las Instituciones de Microfinanciamiento (IMF) para que éstas a su vez otorguen microcréditos a la población objetivo y con los apoyos no crediticios a esas instituciones para la adquisición de software, hardware y mobiliario, así como para la asistencia técnica y capacitación de su personal. En cuanto a los de Actividad, los objetivos se refieren a la asignación de créditos a las IMF, a la apertura de sucursales y a los talleres de capacitación y asistencia técnica ejecutados.

Se determinó que el objetivo del nivel de Fin se alineó con el objetivo sectorial en términos de impulsar la generación de ocupaciones entre la población de bajos ingresos mediante el desarrollo de proyectos productivos. Sin embargo, no es congruente con el objetivo establecido en el PND ya que se refiere a eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual. El objetivo de la planeación nacional tiene un enfoque social, en tanto, el objetivo del PRONAFIM tiene un sentido económico, debido a que se relaciona con el desarrollo de proyectos productivos para la creación de micronegocios.

12-0-10100-07-0264-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, analice las causas por las cuales el objetivo del nivel de Fin registrado en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario no se alineó con el objetivo rector establecido en la planeación nacional, y con base en el análisis realizado adopte las medidas necesarias para efectuar las modificaciones respectivas.

2. Evaluación del Sistema de Indicadores

Se verificó que, en 2012, la CGPRONAFIM estableció seis indicadores para evaluar el cumplimiento de los objetivos relativos a contribuir a la generación de empleos, la sostenibilidad de los micronegocios, la creación de micronegocios, la apertura de nuevas sucursales de IMF y el otorgamiento de microcréditos a los microempresario, así como la recuperación de la cartera, pero no dispuso de otros para medir la cobertura de atención del PRONAFIM, la eficiencia en el cumplimiento de los criterios de elegibilidad por parte de las IMF, la oportunidad en la aprobación y el proceso de otorgamiento de los créditos a estas instituciones, así como la situación financiera del FINAFIM.

12-0-10100-07-0264-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, analice las causas por las que no se diseñaron indicadores para evaluar la cobertura de atención del Programa Presupuestario S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, la eficiencia en el cumplimiento de los criterios de elegibilidad por parte de las Instituciones de Microfinanciamiento, la oportunidad en la aprobación de créditos y el proceso de otorgamiento de los créditos a estas instituciones y con base en el análisis realizado adopte las medidas respectivas a efecto de incorporar los indicadores que correspondan.

3. Diseño del Programa

En las Reglas de Operación del PRONAFIM se establece como objetivo general apoyar a la población de bajos ingresos proporcionándoles microcréditos necesarios para desarrollar actividades productivas por medio de Instituciones de Microfinanciamiento.

En la auditoría se observaron inconsistencias en el diseño del programa porque en las Reglas de Operación del PRONAFIM únicamente se establecieron requisitos para otorgar los

créditos a esas instituciones, pero no se definieron procedimientos para la entrega de los microcréditos a los microempresarios ni se establecieron mecanismos de seguimiento para comprobar la implementación de los proyectos productivos.

Asimismo, no realiza acciones para asegurarse de que los créditos se canalicen a la población objetivo, ni efectúa visitas de supervisión, ni cuenta con un proceso de seguimiento para verificar la entrega de los apoyos a las beneficiarias, ya que solo verifica la operación de las IMF.

Lo anterior impidió evaluar el objetivo establecido en las Reglas de Operación relativo a que la población de microempresarios de bajos ingresos cuente con servicios integrales de microfinanzas para el apoyo de sus actividades productivas, debido a deficiencias en el diseño del programa.

12-0-10100-07-0264-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, analice las causas por las que en el diseño de las Reglas de Operación del Programa Presupuestario S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario no se incluyeron los elementos de los indicadores referidos a la creación y sostenibilidad de los micronegocios, las condiciones bajo las cuales las Instituciones de Microfinanciamiento otorgarán los microcréditos a las mujeres y hombres de bajos ingresos habitantes en zonas urbanas y rurales y las actividades por realizar para dar seguimiento al desarrollo de proyectos productivos por parte de esa población, y en función de las conclusiones del análisis adopte las medidas necesarias para efectuar las modificaciones correspondientes en el diseño de ese programa.

4. Eficacia

Población Objetivo

En la auditoría, se constató que la CGPRONAFIM no estableció una metodología para identificar con precisión la población potencial y objetivo referente a las mujeres y hombres de bajos ingresos, habitantes en zonas urbanas y rurales susceptibles de ser apoyados mediante el PRONAFIM clasificada por región del país, entidad federativa y municipio, ni contó con la evidencia documental para acreditar la cuantificación de dicha población que señalan las Reglas de Operación, lo cual impide asegurar razonablemente la focalización de los microcréditos para el desarrollo de proyectos productivos.

12-0-10100-07-0264-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, analice las causas por las que no se estableció la metodología a efecto de identificar y cuantificar con precisión la población potencial y objetivo relativa a las mujeres y hombres de bajos ingresos, habitantes en zonas urbanas y rurales susceptibles de ser apoyadas mediante el Programa Presupuestario S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, por región del país, entidad federativa y municipio, y con base en el análisis realizado adopte las medidas necesarias a fin de establecer y aplicar la metodología respectiva.

5. Cobertura de atención del PRONAFIM

En la auditoría, se comprobó que, en 2012, la Coordinación General del PRONAFIM no estableció parámetros ni indicadores con sus respectivas metas anuales para evaluar la cobertura de atención del PRONAFIM respecto de su población objetivo y potencial, en términos de los microempresarios que recibieron microcréditos en relación con las mujeres y hombres de bajos ingresos que habitan principalmente en regiones y municipios en donde existan personas de bajos ingresos.

12-0-10100-07-0264-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, adopte las medidas necesarias con el propósito de que diseñe indicadores con sus respectivas metas anuales para medir la cobertura del Programa Presupuestario S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario en términos de las mujeres y hombres de bajos ingresos, habitantes en zonas urbanas y rurales que recibieron un microcrédito en relación con la población objetivo susceptible de ser apoyada.

6. Creación de micronegocios

A fin de evaluar el cumplimiento del objetivo del nivel de Propósito de crear y desarrollar micronegocios por medio del acceso al financiamiento, la CGPRONAFIM incluyó el indicador “Razón de creación de micronegocios de las mujeres y hombres de bajos ingresos beneficiarios de los microcréditos”, cuyo método de cálculo se refiere al número de micronegocios creados por emprendedores en condición de pobreza beneficiarios de al menos un microcrédito en el año respecto del número de emprendedores en condición de pobreza que recibieron un microcrédito. La meta en 2012 fue de 24.4%.

Se observó que en el numerador y en el denominador registrado en el método de cálculo de ese indicador, se aplicó el criterio de “emprendedores en condición de pobreza”, el cual no es consistente con el término de “mujeres y hombres de bajos ingresos” establecido en las reglas de operación.

Se determinó que la Coordinación no contó con la información para acreditar los resultados del indicador en términos de los micronegocios creados por parte de los microempresarios que recibieron un microcrédito.

Se observó una diferencia de 102,966 beneficiarios entre los 680,966 microempresarios registrados en la base de datos de los microempresarios que recibieron un microcrédito respecto de los 578,000 registrados en el reporte de resultados del indicador.

La falta de información y de confiabilidad en los datos proporcionados por la entidad fiscalizada impidió que la ASF realizara el análisis del cumplimiento de ese indicador.

Lo anterior obedeció a que la CGPRONAFIM no tiene establecido un sistema de control y seguimiento que le permitiera registrar información confiable, oportuna y suficiente a efecto de rendir cuentas sobre el cumplimiento del objetivo del indicador correspondiente a la creación de micronegocios por parte de los microempresarios beneficiados con microcréditos.

12-0-10100-07-0264-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, estudie las causas por las cuales no se generó información confiable, oportuna y suficiente para evaluar el cumplimiento del indicador relacionado con la creación de micronegocios mediante el Programa Presupuestario S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, y no estableció un sistema de control y seguimiento que permita rendir cuentas sobre la gestión de la dependencia en el avance de ese indicador, y en función de los resultados del análisis adopte las medidas necesarias a efecto de evitar reincidencias.

7. Contribución en la generación de autoempleos

Se determinó que, en 2012, la entidad fiscalizada no dispuso de los criterios para acreditar la forma en cómo contribuye el PRONAFIM al cumplimiento de la meta del indicador “Empleos generados en el segmento de micronegocios de bajos ingresos” establecido en el Programa Sectorial de Economía (PSE) 2007-2012.

La CGPRONAFIM mencionó que es posible inferir que cada uno de los microcréditos otorgados por las IMF para el desarrollo de actividades productivas contribuye de manera indirecta a la generación de empleos. Sin embargo, la entidad fiscalizada no remitió la evidencia documental para acreditar este argumento, ni para cuantificar el impacto de sus acciones en la generación de empleos.

12-0-10100-07-0264-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, evalúe las causas por las cuales no contó con los criterios que le permitan rendir cuentas sobre la forma en cómo contribuye en el cumplimiento del indicador relativo a la generación de empleos en el segmento de micronegocios de bajos ingresos, y en función de los resultados del análisis adopte las medidas necesarias a efecto de evitar reincidencias.

8. Sostenibilidad de los micronegocios

Para evaluar el cumplimiento del objetivo del nivel de Fin relativo a contribuir a mejorar las condiciones de inserción de los emprendedores de bajos ingresos al sistema productivo nacional mediante el apoyo para crear y desarrollar micronegocios, la entidad fiscalizada estableció en la MIR del PP S021 PRONAFIM el indicador “Sostenibilidad de las microempresas de los hombres y mujeres de bajos ingresos beneficiarios de microcréditos”, cuyo método de cálculo se refiere al número de micronegocios que han operado durante seis o más meses respecto de los micronegocios creados en el año anterior y el actual. La meta en 2012 fue de 93.8%.

Con el análisis, se determinó que, en 2012, la CGPRONAFIM no dispuso de criterios para acreditar el lapso de seis meses como sostenibilidad de micronegocios, ni de un sistema de control y seguimiento que le permita registrar información oportuna y suficiente, a fin de rendir cuentas sobre el cumplimiento del indicador de sostenibilidad de micronegocios en un lapso de seis meses y no realizó visitas para asegurarse de la operación de los micronegocios creados por los microempresarios beneficiarios.

12-0-10100-07-0264-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, evalúe las causas por las cuales no se definieron criterios para acreditar la sostenibilidad de los micronegocios en un lapso de seis meses de las mujeres y hombres de bajos ingresos habitantes de zonas urbanas y rurales mediante el Programa Presupuestario S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y no se estableció un sistema de control y seguimiento que permita la toma adecuada de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, y en función de los resultados del análisis adopte las medidas necesarias a efecto de corregir las deficiencias.

9. Desarrollo del sector microfinanciero

En la MIR del PRONAFIM, correspondiente al ejercicio fiscal 2012, se estableció el indicador “Apertura de sucursales respecto de la meta” con una meta de 40 sucursales.

Como resultado del análisis se determinó que en 2012 se autorizó la apertura de 38 sucursales de IMF existentes, lo que significó un cumplimiento de 95.0% respecto de lo programado de 40 sucursales.

La entidad fiscalizada remitió la evidencia documental para acreditar que no alcanzó la meta de apertura de sucursales, debido a que 13 IMF interesadas en recibir este tipo de apoyo no cumplieron satisfactoriamente con los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación del PRONAFIM.

10. Eficiencia

Cumplimiento de los criterios de elegibilidad por parte de las IMF

En 2012, la CGPRONAFIM tenía registradas 59 IMF, de las cuales 44 ya operaban y 15 fueron de nueva incorporación al programa.

La ASF constató que cada uno de los 15 expedientes de las Instituciones de Microfinanciamiento de nueva incorporación al PRONAFIM en 2012 contó con la documentación que acredita el cumplimiento de los criterios de elegibilidad para poder solicitar los créditos establecidos en las Reglas de Operación del programa, entre los que se encuentran, acreditar la constitución legal de la IMF, tener dentro de sus objetivos el otorgar y recibir financiamiento, así como comprobar que se encuentren activas en el otorgamiento de microcréditos.

11. Oportunidad en la aprobación de los créditos a las IMF

A efecto de constatar que la CGPRONAFIM aprobó los créditos a las IMF en un plazo de 3 meses, se solicitó el reporte de los créditos otorgados en 2012 a las IMF que contenga las fechas de recepción de las solicitudes de crédito, de evaluación y autorización por parte del Comité Técnico del PRONAFIM, y de la notificación a las IMF por parte de dicho Comité.

En 2012, la CGPRONAFIM tenía registradas 59 IMF, de las cuales 44 ya operaban y 15 fueron de nueva incorporación al programa.

Como resultado de la revisión del reporte de las 44 IMF que recibieron crédito en 2012, se determinó que la Coordinación notificó la aprobación de 28 dentro del plazo establecido, en

tanto, en las 16 restantes la aprobación se realizó en un plazo superior a 90 días, el cual osciló entre 2 y 115 días más respecto de ese lapso.

12-0-10100-07-0264-07-009 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, estudie las causas por las que no se cumplió con el plazo establecido para la aprobación de los créditos otorgados a 16 de las 44 Instituciones de Microfinanciamiento y en función de las conclusiones del análisis adopte las medidas necesarias para cumplir en tiempo y forma con el plazo establecido en las Reglas de Operación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.

12. Otorgamiento de microcréditos a los microempresarios

En la MIR del PRONAFIM, se estableció el indicador del nivel de Componente: “Porcentaje de variación interanual de microcréditos otorgados a emprendedores de bajos ingresos”. La meta en 2012 fue de 142.3%.

Con los trabajos de fiscalización, se determinó que en 2012, mediante el PRONAFIM, se otorgaron créditos a 44 IMF, las cuales a su vez otorgaron 680,966 microcréditos a microempresarios por un monto de 948.4 millones de pesos.

Se determinó que la Coordinación registró un porcentaje de 103.7% en el indicador de otorgamiento de microcréditos, al entregar por medio del PRONAFIM 680,966 microcréditos de los 656,540 previstos; el resultado fue inferior en 38.6 puntos porcentuales respecto de la meta programada de 142.3%.

Se constató que los 680,966 microcréditos otorgados difieren en 1,267 respecto del reporte de los resultados del indicador relativo al otorgamiento de microcréditos de 679,699, lo cual denotó que la SE careció de un sistema de control y seguimiento que le permita registrar información confiable, oportuna y suficiente, a fin de rendir cuentas sobre el cumplimiento de ese indicador.

12-0-10100-07-0264-07-010 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, estudie las causas por las que no se cumplió con la meta del indicador establecido respecto del otorgamiento de microcréditos contenido en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, y en función de las conclusiones del análisis adopte las medidas necesarias para cumplir en tiempo y forma con la meta establecida para dicho indicador.

12-0-10100-07-0264-07-011 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, evalúe las causas por las cuales no se dispuso de un sistema de control y seguimiento que le permita rendir cuentas sobre el

cumplimiento del indicador referente al otorgamiento de microcréditos mediante el Programa Presupuestario S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, y con base en esa evaluación adopte las medidas pertinentes para contar con información confiable, oportuna y suficiente respecto del avance de ese indicador.

13. Proceso de otorgamiento de créditos a las IMF

En 2012, la CGPRONAFIM tenía registradas 59 IMF, de las cuales 44 ya operaban y 15 fueron de nueva incorporación al programa en ese año.

Con base en la revisión documental, la ASF determinó que 7 de los 44 expedientes de las IMF que obtuvieron un crédito en 2012, el 15.9%, no contenían toda la documentación para acreditar el proceso de otorgamiento de los créditos a las IMF, debido a la falta de mecanismos de control y seguimiento que le permitiera tener integrados de manera confiable, oportuna y suficiente dichos expedientes, lo cual impide acreditar razonablemente la entrega de los créditos a esas instituciones.

12-0-10100-07-0264-07-012 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, analice las causas por las cuales no contó con mecanismos de control y seguimiento, para asegurarse que los expedientes estén integrados de manera oportuna y suficiente, a efecto de acreditar el proceso de otorgamiento de créditos a las Instituciones de Microfinanciamiento.

14. Situación financiera del FINAFIM

El Fideicomiso Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM) recibe anualmente aportaciones presupuestarias del Gobierno Federal que se acumulan a la disponibilidad del patrimonio, que constituyen la reserva para el otorgamiento de los créditos a las IMF. Una vez recuperados los recursos crediticios y sus respectivos intereses se reintegran nuevamente al patrimonio del fondo, con el propósito de generar nuevos créditos.

La ASF verificó que el patrimonio del FINAFIM se incrementó en 443,614.2 miles de pesos, al pasar de 1,327,823.6 miles de pesos en 2011 a 1,771,437.8 miles de pesos en 2012; dichos recursos se otorgan en forma de créditos a las IMF para que éstas a su vez los canalicen en forma de microcréditos a los microempresario de bajos ingresos para el fomento y desarrollo de proyectos productivos.

Se determinó que la CGPRONAFIM contó con la documentación que acredita la razonabilidad de la situación financiera del fideicomiso con los Estados Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2012, los resultados de su operación, las variaciones en el patrimonio y los flujos de efectivo correspondientes.

15. Recuperación de la cartera vencida

En la MIR del PP S021 PRONAFIM, se estableció el indicador “Recuperación de Cartera”. La meta en 2012 fue de 95.5%

Se determinó que, en 2012, la Coordinación recuperó del total de la cartera vencida un monto de 493,814.2 miles de pesos que equivale al 88.3% de los 558,956.0 miles de pesos,

porcentaje inferior en 7.2 puntos porcentuales en relación con el parámetro de 95.5%. Se determinó que el porcentaje de recuperación de la cartera disminuyó en 8.2 puntos porcentuales, al pasar de 96.5 a 88.3% de 2007 a 2012.

12-0-10100-07-0264-07-013 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, analice las causas por las que no se cumplió el parámetro del indicador relativo a la recuperación de cartera y en función de las conclusiones del análisis adopte las medidas necesarias para cumplir en tiempo y forma con dicho parámetro contenido en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.

Consecuencias Sociales

La Secretaría de Economía, por medio de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, tiene bajo su responsabilidad la operación del programa S021 “Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario”, cuyo objetivo consiste en coordinar el otorgamiento de microcréditos a microempresarios de bajos ingresos habitantes de zonas urbanas y rurales para el desarrollo de proyectos productivos.

La falta de información y de la documentación que acredite el cumplimiento de los objetivos relativos a la creación de micronegocios, la generación de autoempleos y la sostenibilidad de los micronegocios, impidió que la ASF evaluara el impacto del programa en el desarrollo de proyectos productivos de los microempresarios de bajos ingresos habitantes de zonas urbanas y rurales.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 12 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 13 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: abstención

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría, que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La Auditoría Superior de la Federación se abstiene de emitir una opinión, toda vez que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, no sustentó la información requerida para efectuar esta auditoría, ya que no acreditó la metodología para la identificación y cuantificación de la población potencial y objetivo del PRONAFIM; no diseñó parámetros e indicadores para evaluar la cobertura del programa respecto de la población susceptible de ser apoyada; tampoco acreditó los resultados del cumplimiento de los objetivos relativos a la creación de micronegocios, la contribución del programa en la generación de autoempleos, ni la sostenibilidad de los micronegocios creados con los microcréditos otorgados a las mujeres y hombres de bajos ingresos habitantes de zonas urbanas y rurales, y no presentó

información confiable, oportuna y suficiente de los instrumentos de rendición de cuentas para evaluar el cumplimiento del objetivo y las metas respectivas del programa.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Revisar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa Presupuestario S021 "Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario", para verificar que los objetivos e indicadores se encuentran alineados con los reportados en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012 y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
2. Analizar la MIR del programa presupuestario S021 y los indicadores estratégicos y de gestión para determinar si permiten medir el cumplimiento de la política de apoyo a microempresarios de bajos ingresos para el desarrollo de proyectos productivos y la eficiencia operativa del programa.
3. Evaluar el diseño del programa S021 PRONAFIM para determinar si lo establecido en las Reglas de Operación es consistente con los indicadores registrados en la Matriz de Indicadores para Resultados de ese programa.
4. Verificar la metodología establecida por la entidad fiscalizada en la que se identifique y cuantifique la población objetivo y potencial en términos de los microempresarios de bajos ingresos de zonas urbanas y rurales, por región, entidad federativa y municipio.
5. Revisar si la Coordinación General del PRONAFIM cuenta con indicadores y parámetros para evaluar la cobertura del PRONAFIM respecto de los microempresarios de bajos ingresos de zonas urbanas y rurales para el desarrollo de proyectos productivos en relación con la población objetivo susceptible de ser apoyada.
6. Analizar la información de las metas y los resultados del indicador relativo a la creación de micronegocios, así como la base de datos de la población beneficiada por el PRONAFIM.
7. Evaluar la información de las metas y los resultados del indicador reportado en el PSE 2007-2012 relativo a los empleos generados en el segmento de micronegocios de bajos ingresos y analizar la contribución del PRONAFIM en el cumplimiento de ese indicador.
8. Verificar la información de las metas y los resultados del indicador relativo a la sostenibilidad de los micronegocios de los hombres y mujeres de bajos ingresos beneficiados por el PRONAFIM.
9. Analizar el cumplimiento del objetivo de desarrollar el sector microfinanciero mediante la apertura de nuevas sucursales de IMF respecto de lo programado para ampliar el acceso a los microcréditos, así como el reporte del número de sucursales de las IMF en 2012.
10. Revisar la documentación contenida en los expedientes respectivos a fin de constatar que las IMF incorporadas en 2012 cumplieron con los criterios de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación del PRONAFIM.

11. Analizar la documentación respectiva para determinar el nivel de oportunidad en la aprobación y notificación de los créditos a las IMF.
12. Evaluar el cumplimiento del indicador relacionado con los microcréditos otorgados a los microempresarios de bajos ingresos de zonas urbanas y rurales, en relación con lo programado en 2012.
13. Verificar los expedientes documentales para constatar la eficiencia operativa en el proceso de otorgamiento de los créditos a las IMF con base en lo establecido en las Reglas de Operación del PRONAFIM.
14. Revisar la situación y estructura financiera del FINAFIM, en términos de los resultados de su patrimonio reportados en los Estados Financieros Dictaminados por el despacho externo.
15. Analizar la información de las metas y los resultados del indicador relativo a la recuperación de la cartera vencida del FINAFIM.

Áreas Revisadas

La Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario de la Secretaría de Economía.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 24, fracción I; Art. 27, fracción II, párrafo segundo; Art. 45; Art. 75, fracción I; Art. 111
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, apartado IV, numeral 18.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno, artículo tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno.

Programa Sectorial de Economía (PSE) 2007-2012, objetivo rector 1.2.

Matriz de Indicadores para Resultados del PP S021 PRONAFIM.

Reglas de Operación del PRONAFIM numeral 3; numeral 4, inciso f; numeral 13, inciso a; numerales 7.1.1 y 7.1.2.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

“A doce años de su establecimiento, es importante reconocer el papel que ha jugado PRONAFIM como instrumento de política pública para fomentar el desarrollo de las microfinanzas en nuestro país así como facilitar alternativas de generación de ingreso para aquellos segmentos de la población sin acceso a los servicios financieros tradicionales.

Actualmente, el sector microfinanciero del país cuenta con alrededor de 400 entidades dedicadas a la dispersión de microcréditos, esto es, apoyar con microfinanciamientos los proyectos productivos de mujeres y hombres de menores ingresos en zonas urbanas y rurales.

Tanto FINAFIM como FOMMUR, fueron establecidos por el gobierno federal como una respuesta a “fallas de mercado” pero evitando caer en un enfoque de corte asistencialista para la población atendida.

En doce años de actividad, FINAFIM ha canalizado un total de \$6,199.9 millones de pesos vía 8.06 millones de microcréditos para financiar iniciativas y proyectos productivos. No obstante, reconocemos que aún queda mucho por avanzar hacia la consolidación de un sector microfinanciero que garantice un mejor desempeño acorde a las características y circunstancias del país. Un sector microfinanciero con entidades menos desiguales que favorezcan un entorno de mayor competencia, que ofrezca una mayor diversidad de productos y servicios financieros, en beneficio de la población atendida.

Los resultados y observaciones recibidas por parte de la Auditoría Superior de la Federación, ofrecen a la actual Administración, un diagnóstico completo y preciso sobre las áreas de oportunidad a fin de mejorar nuestra gestión y desempeño.

Hemos tomado las observaciones para replantear las medidas conducentes para solventarlas. Primeramente, hemos procedido a ajustar y modificar las Reglas de Operación de 2014 así como nuestras políticas internas, diseño y establecimiento de indicadores tanto de cumplimiento como de gestión, establecimiento de metas, todo ello con un enfoque centrado en la eficiencia, eficacia, transparencia y desempeño económico”.