

---

**Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero****Actividades Orientadas para el Otorgamiento de Créditos a Productores e Intermediarios Financieros del Sector Rural**

Auditoría de Desempeño: 14-1-06HAN-07-0280

GB-074

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar el otorgamiento de financiamientos para agentes productivos e intermediarios financieros rurales a fin de contribuir al bienestar del sector agrícola.

***Alcance***

Con la revisión se evaluó el ejercicio fiscal 2014 del programa presupuestario F003 “Actividades orientadas para el otorgamiento de créditos a productores e intermediarios financieros del sector rural”, en términos de la verificación del cumplimiento del objetivo de otorgar financiamiento a agentes productivos e intermediarios financieros rurales; el incremento de la cobertura de productores del sector rural, el cumplimiento de los requisitos para la autorización y formalización del crédito e instrucción de dispersión de los recursos, el costo del otorgamiento de los créditos, así como los mecanismos de control.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizador fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario F003 “Actividades orientadas para el otorgamiento de créditos a productores e intermediarios financieros del sector rural”, a cargo de la FND, asociado con la política agroalimentaria y financiera.

***Antecedentes***

En el artículo 25, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

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

El financiamiento por parte del Estado se refiere al conjunto de recursos monetarios financieros para llevar a cabo una actividad económica, con la característica de que generalmente se trata de sumas tomadas a préstamo que complementan los recursos propios.

La Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero tiene como antecedente inmediato el Sistema Banrural creado en 1975, con la fusión de los bancos Agrícola, y Ejidal y Agropecuario, que tenía como misión principal financiar la producción primaria agropecuaria y forestal, así como sus actividades complementarias, cumpliendo con la tarea de otorgar créditos a productores de bajos ingresos y apoyar, adicionalmente al resto de los productores. Sin embargo, con el desequilibrio financiero del banco, acaecido en un aparato burocrático costoso en su operación y poco efectivo en sus acciones de colocación-recuperación de cartera, llevó a la liquidación de las sociedades nacionales de crédito que integraban este sistema, creando de este modo a la Financiera Rural mediante la publicación de su Ley Orgánica el 26 de diciembre de 2002.

La Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero se constituyó como resultado de la liquidación del Sistema BANRURAL, con el objetivo de reducir los altos costos operativos de las instituciones públicas de crédito al campo y adecuar la oferta de financiamiento, asesoría y capacitación en beneficio de los productores rurales, por medio de entidades intermediarias.

Derivado de ello, en 2003 surgió el programa presupuestario F003 “Créditos a productores e intermediarios financiera del sector rural”, con el objetivo de contribuir al bienestar del medio rural mediante el otorgamiento de financiamiento, para atender y solventar los rezagos que se venían presentando en el financiamiento al campo.

De acuerdo con las Matrices de Indicadores para Resultados de los ejercicios fiscales 2010 a 2014, del Pp F003, el programa presupuestario pasó de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y las actividades económicas vinculadas con el medio rural, a contribuir al bienestar del medio rural mediante el otorgamiento de financiamiento, como se muestra en el cuadro siguiente:

## OBJETIVOS DE NIVEL FIN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO F003 ESTABLECIDOS EN EL PERIODO 2008-2013

Ejercicio fiscal	Objetivo
2009	n.d.
2010	Impulsar el desarrollo de las Actividades Agropecuarias, Forestales, Pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas con el medio rural.
2011	Contribuir a impulsar el desarrollo de las actividades productivas en el sector rural mediante el otorgamiento de financiamiento a proyectos productivos rentables.
2012	Contribuir al bienestar del medio rural mediante el otorgamiento de financiamiento.
2013	
2014	

FUENTE: FND, Matrices de Indicadores para Resultados de los ejercicios fiscales 2010 a 2014 del programa presupuestario F003.

n.d. No disponible.

El 10 de enero de 2014, la Ley Orgánica de la Financiera Rural<sup>1/</sup> se reformó para formar a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), en cuya exposición de motivos se señaló como premisas: la necesidad de contar con un organismo de Estado orientado al otorgamiento de crédito al campo debido a que los productores de ingresos bajos y medios no alcanzan a ser atendidos ni con políticas asistenciales, ni por la banca comercial; la consolidación de la colocación crediticia como actividad exclusiva, debido a que la operación de captación de recursos genera mayores costos por su administración que beneficios derivados de los recursos que efectivamente ingresa; la necesidad de generar sistemas para garantizar la revolvencia de los créditos para evitar desequilibrios mediante créditos sujetos al propio patrimonio de la FND, entre otras.

El Pp F003 “Actividades orientadas para el otorgamiento de créditos a productores e intermediarios financieros del sector rural” representa un programa que incluye el fondeo destinado para el financiamiento que otorga la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (antes Financiera Rural) a sus clientes directos y a intermediarios financieros rurales, como organismo de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con la MIR del Pp F003, a cargo de la Financiera, el programa presupuestario se diseñó para contribuir en la mejora del bienestar del medio rural por medio del otorgamiento de créditos.

En el diagnóstico para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2014, del programa presupuestario F003 “Actividades orientadas para el otorgamiento de créditos a productores e intermediarios financieros del sector rural”, la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) identificó como problema público

<sup>1/</sup> Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (antes “Ley Orgánica de la Financiera Rural”), publicado en el DOF, el 10 de enero de 2014.

que el 96.0% de las unidades de producción rural no cuentan con financiamiento, debido a cuatro causas: el alto nivel de riesgo; la baja cobertura financiera; las unidades de producción rural poco desarrolladas; y la falta de infraestructura productiva pública y privada, cuyos efectos negativos se reflejan en la poca integración de la cadena productiva; la baja capitalización del medio rural; la migración rural-urbana e internacional, y la producción de auto-consumo, que redundan en el bajo desarrollo productivo en las zonas rurales.

En 2014, la FND operó el programa presupuestario F003 para avanzar en la atención de dos de las causas que originaron el problema: la baja cobertura financiera y las unidades de producción poco desarrolladas del país. Para la operación de este programa, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014 se le autorizaron 709.5 millones de pesos para gastos de operación con recursos propios y se aprobaron en el Flujo de Efectivo 39,184.4 millones de pesos para otorgamiento de créditos al sector rural.

### **Resultados**

#### **1. Otorgamiento de crédito**

##### *Otorgamiento de crédito*

Se verificó que en 2014, la FND logró colocar 44,778.8 millones de pesos en créditos entre los productores, cuyo monto representó el 114.3% de la meta establecida. Del total de créditos otorgados, 24,573.9 millones de pesos (54.9%) se otorgaron de manera directa a productores y 20,204.9 millones de pesos (45.1%) a intermediarios financieros rurales.

En el periodo 2008-2014 el financiamiento más alto otorgado por la FND fue de 44,778.8 millones de pesos registrado en 2014, que con relación a lo otorgado en 2013 representó un incremento del 21.2% (7,825.4 millones de pesos). Asimismo, se observó que de 2009 a 2010 los recursos otorgados presentaron una disminución del 16.0% y a partir del siguiente año la Financiera ha mantenido un crecimiento sostenido del 15.6% en promedio.

#### **2. Cobertura de créditos**

##### *Cobertura del Pp F003*

Se determinó que en la MIR 2014 no se fijaron indicadores ni metas para cuantificar a la población por atender, ya que los indicadores propuestos se refieren a los beneficiarios de los créditos por primera vez, pero no a todos los beneficiarios.

Se verificó que en ese año, la FND determinó como población objetivo a 4,961,510 unidades económicas rurales (UER), de las cuales se atendieron a 306,738 UER, 288,189 (94.0%) por intermediarios financieros rurales y 18,549 (6.0%) de manera directa, lo que representó una cobertura del 6.2% de la población objetivo por atender.

Con la revisión de la MIR 2015, se precisó que la FND estableció un indicador de cobertura que cuantifica a las unidades de producción económicas rurales por apoyar respecto del total de unidades económicas del país, cuya meta consiste en atender al 6.02% de la población objetivo.

#### **3. Contribución del Pp F003 al bienestar del medio rural**

En 2014, la FND reportó en el indicador "Porcentaje de variación en el bienestar de las localidades rurales" un cumplimiento del 100.0% de la meta en la Cuenta Pública 2014, sin que acreditara documentalmente los resultados del indicador.

Al respecto la FND informó su decisión de realizar adecuaciones a los componentes de la MIR, entre ellas “para 2016, este indicador se elimina, quedando únicamente a nivel Fin el indicador ‘Crédito directo e impulsado de la banca de desarrollo’ indicador de carácter obligatorio por parte de la SHCP”, para lo cual proporcionó la MIR y las pantallas del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) correspondientes a 2016, en el que se verificó el cambio señalado.

#### 4. Operación crediticia

##### *Cumplimiento de las disposiciones para el otorgamiento de créditos*

Con el propósito de verificar que en 2014 la Subdirección de Mesa de Control aseguró el cumplimiento de los términos y condiciones que se establecen en los acuerdos de las instancias de autorización, y la correcta aplicación de la normatividad de la institución, se seleccionó una muestra de 381 expedientes de crédito, de un universo de 22,724 con el método de muestreo probabilístico estratificado para las cinco coordinaciones regionales de la FND, con un nivel de confianza del 95.0% y margen de error  $E= 5.0\%$ .

Con la muestra seleccionada se verificó la existencia de los expedientes, los cuales correspondieron al subsector agrícola. De los 381 expedientes de la muestra, 246 (64.6%) se refieren a créditos de avío orientados a apoyar la adquisición de materias primas y gastos directos de explotación y para mano de obra; 106 (27.8%) a créditos en cuenta corriente, otorgados a intermediarios para capitalizarlos con el propósito de dispersar créditos a personas físicas o morales con actividades rurales; 26 a refaccionarios para la adquisición, reposición o sustitución de maquinaria, equipo y otros activos fijos y, 3 a créditos simples para proporcionar liquidez a los productores.

Los 381 expedientes revisados contaron con la existencia de los acuerdos emitidos por el comité de crédito correspondiente, los contratos de crédito debidamente firmados y las instrucciones de dispersión, con lo que se constató que el 100.0% de los expedientes cumplieron con los requisitos establecidos en la normativa de la FND para efectos de la autorización de dispersión de recursos por el área de Mesa de Control.

#### 5. Integración de expedientes

Se comprobó que en 2014 la FND no cumplió con la meta establecida para el indicador “Porcentaje de créditos incorrectamente instrumentados”, debido a que de los 54,265 expedientes revisados por Mesa de Control para efectos de autorizar la dispersión de recursos a los créditos autorizados, 41,197 (75.9%) expedientes contaron con todos los requisitos y 13,068 (24.1%) tuvieron alguna observación, por lo que se devolvieron a las agencias correspondientes para complementarlos, dicho resultado significó el 126.3% de la meta programada al incrementarse el número de expedientes incorrectamente integrados y que por tratarse de un indicador descendente, se interpreta como un desempeño deficiente.

Como resultado de la auditoría, la Financiera proporcionó información en la que se verificó que dentro de las actividades que desarrolla Mesa de Control previo a la autorización de la dispersión de los recursos aprobados a los acreditados, recibe, revisa y valida dentro del término de 24 horas en todos los casos la documentación recibida de acuerdo con los procedimientos establecidos en sus manuales de operación. En caso de encontrar deficiencias devuelve a los ejecutivos de financiamiento rural la documentación para que en el término de cinco días la devuelva corregida. Cuando el expediente está correctamente integrado,

procede a instruir la dispersión de los recursos. Asimismo, presentó como evidencia nueve pantallas correspondientes las acciones señaladas, en las que se aprecia la información que es revisada validada y, en su caso, devuelta para correcciones.

También proporcionó cuatro circulares vigentes en 2014, en las que se instruye sobre el Call Center de Mesa de Control, Expedientes tipo, Recomendaciones y Puntos de Revisión Seguros y Documentación para disposiciones subsecuentes para operaciones de segundo piso, créditos prendarios y cuenta corriente, en los que se detallan las acciones de mejora que la FND ha venido realizando para la correcta instrumentación de expedientes. Asimismo, presentó Plan de Capacitación 2016 en el que se especifica por coordinación regional, fechas, número de promotores a capacitar, actividades a realizar, firmado por el Director Ejecutivo de Análisis y Normatividad de Crédito.

Con base en lo anterior, la ASF considera que la evidencia proporcionada permite constatar que el área de Mesa de Control cuenta con mecanismos de supervisión y control que garantizan que la integración de expedientes de crédito se realiza correctamente en los plazos que establece la Bitácora de Mesa de Control, a fin de que los créditos sean dispersados con oportunidad.

#### **6. *Ejercicio de los recursos del Pp F003***

Se constató que en 2014, la FND devengó un monto de 2,211.4 millones de pesos, cifra menor en 1.4%, respecto de los 2,243.1 millones de pesos aprobados para gastos de operación debido, principalmente, a las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto, a que en Inversión Física se tuvo un decremento derivado de los ahorros alcanzados en el proceso de licitación y a que no se realizó el proyecto de adquisición de vehículos.

Se verificó que en 2014, el ejercicio del gasto del programa presupuestario F003 se ajustó al presupuesto autorizado ya que devengó 575.5 millones de pesos, monto inferior en 18.9% con relación al aprobado que fue de 709.5 millones de pesos.

La FND colocó 44,778.8 millones de pesos para financiar las actividades de productores e intermediarios financieros del sector rural, con un gasto devengado en la operación por 575.5 millones de pesos, cuya relación significó un costo de 1.28 pesos por cada 100 pesos colocados, lo que comparado con el costo determinado en 2013 fue menor en 16.3%, ajustándose a las asignaciones presupuestarias.

#### **7. *Recuperación de cartera de crédito***

Se verificó que al cierre de 2014 el total de la cartera de la FND fue de 33,518.5 millones de pesos, integrada por 32,193.5 millones de pesos (96.0%) de cartera vigente y 1,325.0 millones de pesos (4.0%) de cartera vencida, con lo que alcanzó el 115.2% de la meta programada, que por ser un indicador descendente se interpreta como un desempeño deficiente.

De los clientes que dejaron de pagar, 25 representaron 828.8 millones de pesos, 62.6% del total de la cartera vencida. La Financiera implementó diversas acciones que le permitieron que al cierre de 2014, 10 casos se encontraran en turno para demanda judicial, 10 en proceso de turno para demanda judicial, 4 en proceso de reestructura, y uno en convenio judicial; lo que significó una expectativa de recuperación por vía judicial de 705.5 millones de pesos y mediante acuerdos de reestructura, 123.3 millones de pesos.

Se verificó que al cierre de 2014, la FND calificó su cartera para efectos de determinar las reservas preventivas cuyo monto ascendió a 1,622.3 millones de pesos, que representó el 5.0% del total de la cartera (32,699.1 millones de pesos) y 1.2 veces el saldo vencido (1,325.0 millones de pesos).

De acuerdo con la calificación de la cartera por nivel de riesgo, 30,761.9 millones de pesos (94.0%) se ubicaron como de bajo riesgo (entre 0.0% a 19.9% de probabilidad de incumplimiento); 510.1 millones de pesos (1.6%) mediano riesgo (20.0% a 59.99%); y 1,427.1 millones de pesos (4.4%) de alto riesgo (60.0% a 100.0%).

Con base en los riesgos determinados, la FND estableció los montos correspondientes a las reservas preventivas, para enfrentar posibles incumplimientos de pago de la manera siguiente: para la categoría de bajo riesgo, se determinó una reserva de entre 0.5% a 1.8%; para los montos ubicados como de mediano riesgo, las reservas representaron el 25.2% y 43.0%; y para los montos de alto riesgo las reservas representaron el 73.4% y el 100.0%.

Se verificó que la Financiera reportó de manera trimestral a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los resultados de la calificación de la cartera de crédito 2014.

Como resultado de la auditoría, la entidad fiscalizada presentó el proyecto de la Nueva Arquitectura del Proceso de Supervisión y Seguimiento – “Propuesta para modificar el esquema actual de supervisión y seguimiento de la cartera”, como parte de las estrategias para disminuir la cartera vencida. En el documento se detallan la metodología, las etapas y el modelo de supervisión que la Financiera proyecta llevar a cabo. También especifica el marco regulatorio en materia de supervisión y seguimiento al acreditado, la estructura funcional y las responsabilidades de la Subdirección Corporativa de Supervisión y Cobranza.

Con el análisis de la información proporcionada, este órgano de fiscalización superior de la Federación, considera que la evidencia documental muestra que la FND ha iniciado las acciones de mejora en materia de supervisión enfocadas a tener un mejor seguimiento de su cartera de clientes y manejo de riesgos.

## **8. Mecanismos de control y seguimiento**

### *Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*

En 2014, la FND diseñó la MIR del programa presupuestario F003 “Actividades orientadas para el otorgamiento de créditos a productores e intermediarios financieros del sector rural”.

Como resultado de la revisión del árbol de problemas y de la MIR del Pp F003, se determinó que la FND identificó el problema público por atender, relativo a que el 96.0% de las unidades de producción rural no cuenta con financiamiento, mismo que da origen al programa presupuestario F003.

Con el análisis de la lógica vertical y horizontal de la MIR del Pp F003, se determinó que la herramienta no es pertinente para evaluar y dar seguimiento a los resultados obtenidos, porque presenta deficiencias en el diseño de ocho de los once indicadores contenidos en la MIR 2014 del Pp F003.

Se verificó que la lógica vertical es adecuada porque se encuentran alineados los objetivos de Fin, Propósito, Componente y Actividad.

Los elementos de la lógica horizontal, son deficientes para evaluar el cumplimiento de los objetivos de cada uno de los niveles de la MIR.

Los cuatro indicadores de nivel de Actividad, “Índice de cartera vencida”; “Índice de eficiencia operativa”: “Porcentaje de créditos incorrectamente instrumentados”, e “Índice de dispersión de los créditos”, presentan deficiencias en su diseño, por lo que no permiten evaluar el cumplimiento del objetivo de este nivel; de los tres indicadores de nivel de Componente, “Índice de satisfacción al cliente” y “Clientes beneficiados mediante crédito directo e indirecto” son inadecuados para evaluar el objetivo de este nivel, únicamente el indicador “Recursos crediticios” es útil para evaluar el objetivo de este nivel.

De los dos indicadores de nivel de Propósito, el indicador “Porcentaje de cobertura de productores por parte de la Financiera” no es pertinente para evaluar su objetivo, por lo que no se utilizó en la presente revisión, y el “Porcentaje de variación en la productividad de los acreditados de la Financiera” es adecuado para medir el objetivo.

En el nivel de Fin, el indicador “Porcentaje de variación en el bienestar de las localidades rurales” presenta no es pertinente para evaluar su objetivo, debido a que los elementos para determinar su cumplimiento consistieron en tomar como referencia el Índice de Rezago Social que es el resultado de una metodología que incluye variables independientes a las acciones que realiza la FND, en tanto que las variables de la metodología son educación, servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y activos en el hogar; así como el Censo de Población y Vivienda 2005 que únicamente aporta datos estadísticos. El indicador “Porcentaje de variación en la productividad agrícola” se considera adecuado para medir el cumplimiento del objetivo.

Al determinarse deficiencias en la lógica horizontal en ocho de los once indicadores que componen la MIR del Pp F003 se concluye los indicadores no son pertinentes para evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Como resultado de la auditoría, la FND proporcionó Atenta Nota en la que se expuso el análisis que el ente realizó para la realización de las correcciones y adecuaciones que de acuerdo con su apreciación procedieron para modificar los elementos de la MIR del Pp F003. Por lo que de los ocho indicadores observados, la Financiera determinó eliminar el indicador de nivel de Fin “Porcentaje de variación en el bienestar de las localidades rurales”, debido a la dificultad de contar con la información correspondiente a las variables necesarias para evaluarlo. Adicionalmente, en el nivel de Propósito el indicador “Porcentaje de cobertura de municipios por parte de la FND”; modificó tres y mantuvo cuatro por considerarlos adecuados para la evaluación de los objetivos para los que fueron diseñados.

Asimismo, la FND proporcionó la MIR del Pp F003 de 2016, las fichas técnicas de los indicadores así como las pantallas del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) correspondientes al registro para 2016.

## **9. Evaluación del Sistema de Control interno**

Se constató que en 2014 la FND realizó acciones para dar cumplimiento a las actividades de control interno, las cuales se orientaron a difundir y evaluar el cumplimiento de los objetivos y principios del Código de Conducta; además actualizó y mejoró la organización, funcionamiento y atribuciones de las unidades administrativas que integran la institución con base en el Estatuto Orgánico de la FND; el Manual de Normas y Políticas de Crédito (MNPC) y

los 14 documentos de procedimientos que complementan el proceso de crédito descrito en el MNPC; elaboró el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos Institucional (PTAR) en el que se identificaron 25 riesgos relacionados con el macroproceso de crédito; evaluó y reportó los resultados de las metas institucionales mediante los informes semestrales de autoevaluación de gestión de la FND, la Matriz de Indicadores del Pp F003; el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Informe del estado que guarda el Sistema de Control Institucional como resultado de la aplicación de la encuesta de Autoevaluación del Sistema de Control Interno al personal de los niveles estratégico, directivo y operativo de la FND; e implementó sistemas de comunicación intra e inter institucional mediante las herramientas SII@ Web, el Sistema Integral de Crédito Módulo Terminal Financiera Web (TERFIN), y la red nacional de datos (MPLS).

Con lo anterior, se determinó que en 2014, el control interno institucional, así como el correspondiente a la operación del Pp F003 y el sistema de administración de riesgos de la FND contribuyeron de manera razonable al cumplimiento de los objetivos del programa, excepto por las deficiencias en la generación y reporte de los resultados del Pp F003, en los documentos de rendición de cuentas y la debilidad en la supervisión de 13,068 expedientes integrados y que Mesa de Control devolvió a las agencias para su correcta integración.

Respecto de la deficiencia en la supervisión de expedientes en Mesa de Control, la Financiera presentó información en la que se verificó que dentro de las actividades que desarrolla Mesa de Control previo a la autorización de la dispersión de los recursos aprobados a los acreditados, recibe, revisa y valida dentro del término de 24 horas en todos los casos la documentación recibida de acuerdo con los procedimientos establecidos en sus manuales de operación. En caso de encontrar deficiencias devuelve a los ejecutivos de financiamiento rural la documentación para que en el término de cinco días la devuelva corregida. Cuando el expediente está correctamente integrado, procede a instruir la dispersión de los recursos. Asimismo, proporcionó como evidencia nueve pantallas correspondientes las acciones señaladas, en las que se aprecia la información que es revisada validada y, en su caso, devuelta para correcciones.

#### 14-1-06HAN-07-0280-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero analice las deficiencias en los mecanismos de información y comunicación a fin de que la información que se genera y reporta en los documentos de rendición de cuentas permita dar a conocer los resultados alcanzados por el ente mediante el Pp F003, y su contribución al bienestar de la población rural, y con base en ello, determine las acciones de mejora a aplicar en términos de lo establecido en la norma cuarta establecida en el numeral 14, fracción I del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de su análisis y de las medidas por adoptar para la corrección de las deficiencias observadas.

#### **10.** *Evaluación de la rendición de cuentas*

Se verificó que en 2014, la información reportada por la FND en el PEF y la Cuenta Pública, no fue suficiente ni pertinente para evaluar el cumplimiento del objetivo del programa presupuestario F003 “Actividades orientadas para el otorgamiento de créditos a productores e intermediarios financieros del sector rural”, debido a que el ente reportó para el indicador

“Porcentaje de variación en el bienestar de las localidades rurales” un cumplimiento del 100.0%, sin haber contado con la evidencia documental correspondiente, como se observó en el resultado número tres.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados preliminares, con oficio núm. DG/DECI/312/2015 del 12 de noviembre de 2015, la FND proporcionó copia del acuse de recibo del oficio núm. DGAPNCR/DEEECR/SCEER/060/2015 del 10 de noviembre de 2015, dirigido a la Unidad de Evaluación de Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual le comunicó el contenido de esta observación y le solicitó evidencia documental que pudiera ser de utilidad para aclarar dicha observación.

Con base en el planteamiento anterior, la ASF reitera la observación en tanto que la FND presente un programa de trabajo en el que se defina el mecanismo de control interno que garantice que la información que se publique en los documentos de rendición de cuentas se encuentre respaldados por la documentación soporte correspondiente.

#### **14-1-06HAN-07-0280-07-002 Recomendación al Desempeño**

Para que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero analice las causas por las que reportó en la Cuenta Pública 2014 para el indicador "Porcentaje de variación en el bienestar de las localidades rurales" un cumplimiento del 100.0%, sin haber contado con la evidencia documental correspondiente, y con base en ello, establezca los mecanismos de control en términos del artículo 14 numeral II.2 DIRECTIVO norma cuarta "Informar y comunicar" incisos a y b del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

#### ***Consecuencias Sociales***

En 2014 la Financiera amplió el otorgamiento de créditos en el sector rural al entregar un monto de 44,778.8 millones de pesos por dicho concepto, 21.2% (7,825.4 millones de pesos) más que lo otorgado en 2013. Con esos recursos se beneficiaron a 306,738 unidades económicas rurales, las cuales representaron el 6.2% de la población objetivo.

#### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinó(aron) 7 observación(es), de la(s) cual(es) 5 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 2 restante(s) generó(aron): 2 Recomendación(es) al Desempeño.

#### ***Dictamen***

El presente se emite el 20 de noviembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y el alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero identificó que el 96% de las unidades de producción rural no cuentan con financiamiento, debido al alto nivel de riesgo; la baja cobertura financiera; las unidades de producción rural poco desarrolladas; y la falta de infraestructura productiva pública y privada, cuyos efectos negativos se reflejan en la poca integración de la cadena productiva; la baja capitalización del

medio rural; la migración rural-urbana e internacional, y la producción de auto-consumo, que redundan en el bajo desarrollo productivo en las zonas rurales.

Para avanzar en la atención de dos de las causas del problema detectado, la baja cobertura financiera y las unidades de producción poco desarrolladas del país, se autorizó el programa presupuestario F003, con el de objetivo ampliar el otorgamiento de créditos a los agentes productivos e intermediarios financieros rurales para incrementar su bienestar, para lo cual se autorizaron por concepto de gastos de operación 709.5 millones de pesos de recursos propios, y en el apartado Flujo de Efectivo se aprobaron 39,184.4 millones de pesos para otorgamiento de créditos al sector rural.

Los resultados de auditoría mostraron que en 2014 la FND otorgó 44,778.8 millones de pesos en créditos, 14.2% más de lo programado. De este total, 24,573.9 millones de pesos se otorgaron de manera directa a 18,207 agentes productivos y 20,204.9 millones de pesos a 438 intermediarios financieros rurales para la dispersión de créditos a productores del sector rural.

En el periodo 2008-2014 el financiamiento más alto otorgado por la FND fue de 44,778.8 millones de pesos. Asimismo, se observó que de 2009 a 2010 los recursos otorgados presentaron una disminución del 16.0% y del 2011 al 2014 la Financiera mantuvo un crecimiento sostenido del 15.6% en promedio anual.

La FND determinó como población objetivo a 4,961,510 unidades económicas rurales. Se verificó que, en 2014 la FND atendió a 306,738 unidades económicas rurales lo que representó una cobertura del 6.2% de la población objetivo. De ese total, 288,189 (94.0%) fueron atendidas por intermediarios financieros y 18,549 (6.0%) de manera directa.

Respecto del cumplimiento de los términos y condiciones que se establecen en los acuerdos de las instancias de autorización y la correcta aplicación de la normativa de la institución, se seleccionó una muestra de 381 expedientes de crédito, de un universo de 22,724 con el método de muestreo probabilístico estratificado para las cinco coordinaciones regionales de la FND, con un nivel de confianza del 95.0% y margen de error E= 5.0%. Con la muestra seleccionada, se verificó la existencia de los 381 expedientes correspondientes al subsector agrícola y se constató en todos los casos, la existencia de los acuerdos emitidos por el comité de crédito correspondiente, los contratos de crédito debidamente firmados y las instrucciones de dispersión.

El resultado de la muestra reveló que de los 381 expedientes, 246 (64.6%) correspondieron a créditos de avío orientados a apoyar la adquisición de materias primas y gastos directos de explotación y para mano de obra; 106 (27.8%) fueron créditos en cuenta corriente, otorgados a intermediarios para capitalizarlos con el propósito de dispersar créditos a personas físicas o morales con actividades rurales; 26 refaccionarios para la adquisición, reposición o sustitución de maquinaria, equipo y otros activos fijos y, 3 créditos simples para proporcionar liquidez a los productores.

La FND no acreditó contar con información que permitiera determinar en qué medida las acciones de la Financiera ha contribuido a mejorar el bienestar de las localidades rurales del país.

En opinión de la ASF, en 2014 la FND cumplió con el objetivo del programa presupuestario de ampliar el otorgamiento de créditos al incrementar en 21.2% (7,825.4 millones de pesos) los

créditos respecto de lo otorgado en 2013, y contribuyó a atender el problema de la falta de financiamiento de las unidades de producción del sector rural.

Sin embargo, la entidad fiscalizada no contó con un sistema de información que le permita conocer el grado de mejora en el nivel de bienestar de las localidades rurales beneficiarias de los créditos.

La fiscalización contribuirá a que la FND considere adecuar los indicadores de la MIR del PP F003 que permitan evaluar con mayor precisión los objetivos y metas a programar en lo subsecuente.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar el incremento del crédito otorgado a productores e intermediarios financieros rurales, por medio del Pp F003, en 2014 respecto del año base.
2. Constatar que en 2014 el Pp F003 cumplió con el objetivo de incrementar su cobertura por medio del otorgamiento de créditos a productores agrícolas.
3. Verificar el nivel de cobertura a productores rurales mediante intermediarios financieros atendidos por la FND, respecto del total de la población objetivo.
4. Evaluar el cambio en el grado de rezago social de las localidades con productores financiados por la FND, en relación con el grado de rezago de las localidades de aquéllos sin financiamiento de la FND.
5. Constatar que la FND cumplió con las disposiciones para el otorgamiento de créditos establecidas en el Manual de Normas y Políticas de Crédito.
6. Determinar las causas por las cuales en 2014, el número de expedientes de crédito incorrectamente instrumentados por la FND rebasó el estándar programado para 2014.
7. Evaluar la aplicación de los recursos autorizados para la operación del Pp F003.
8. Constatar que la FND determinó la cartera vencida, calificó su cartera de crédito y determinó reservas preventivas.
9. Evaluar la suficiencia y adecuación de los componentes de la MIR para avanzar en el SED del Pp F003 “Actividades orientadas para el otorgamiento de crédito a productores e intermediarios financieros del sector rural”.
10. Evaluar el diseño del control interno de la FND respecto de los objetivos y metas del financiamiento para productores e intermediarios financieros rurales.
11. Verificar la congruencia y confiabilidad de la información presentada en 2014 por la FND en los documentos de rendición de cuentas, respecto del Programa Presupuestario F003 “Actividades orientadas para el otorgamiento de crédito a productores e intermediarios financieros del sector rural”.

### *Áreas Revisadas*

Direcciones generales adjuntas de Crédito; Jurídica y Fiduciaria; Finanzas y Operaciones; de Promoción de Negocios y Coordinación Regional, y la Subdirección Corporativa de Mesa de Control.

### *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. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, apartado IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR".

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo 14, numeral II.2 DIRECTIVO, norma quinta "Supervisión y mejora continua", inciso a).

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, norma cuarta, numeral 14, fracción I.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo 14, numeral II.2 DIRECTIVO, norma cuarta "Informar y comunicar" incisos a) y b).

### *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.

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.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales, con oficio núm. DG/DECI/GCPS/187/2015 del 30 de noviembre de 2015, la FND informó lo siguiente:

Resultado 10

“... con fundamento en el Artículo 16, segundo párrafo de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, mediante el cual se concede un plazo para la presentación de argumentaciones adicionales y documentación soporte sobre los resultados y observaciones preliminares derivadas de la revisión, sírvase encontrar la información emitida por las diferentes Unidades Administrativas de esta Institución para la atención de los resultados con observación, tanto en forma impresa como en el CD que se acompaña a la presente.”

Proporcionó dos formatos denominados 2016\_1: Incorporación de información en los documentos de rendición de cuentas y parte de la Matriz de riesgos operativos inter-áreas.