

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Regulación y Supervisión de los Fideicomisos de Fomento Financiero

Auditoría de Desempeño: 2017-0-06100-07-0062-2018

62-GB

Criterios de Selección

Efectos esperados de la fiscalización del desempeño: fortalecer los mecanismos de operación; impulsar la utilización de sistemas de medición del desempeño; fomentar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios, y fortalecer los mecanismos de control.

Criterios para la planeación de la fiscalización:

a) Diseño de la Política Pública

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

b) Diseño Programático Presupuestal de la Política Pública

Plan Nacional de Desarrollo

Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales

Presupuesto de Egresos de la Federación y/o Ley de Ingresos

c) Rendición de Cuentas de la Política Pública

Objetivo

Fiscalizar la regulación y supervisión de los fideicomisos públicos de fomento, para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Consideraciones para el seguimiento

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

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

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del diseño, la implementación, los resultados, y que realizó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) los mecanismos de control, la evaluación y rendición de cuentas de la regulación y supervisión de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) conformados por el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPECSA) en 2017, considerando las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND), del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018 y los compromisos de la reforma financiera publicada en enero de 2014, a fin de ampliar el crédito, impulsar la inclusión financiera y procurar la sustentabilidad de los fideicomisos públicos de fomento y su correcto funcionamiento.

Asimismo, se evaluaron los resultados del periodo 2013-2017 para emitir un pronunciamiento respecto de cómo la regulación y supervisión de los fideicomisos públicos de fomento contribuyeron a disminuir el insuficiente financiamiento a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, en términos de los resultados del otorgamiento de crédito de los fideicomisos, así como a impulsar la inclusión financiera, en cuanto a los acreditados finales de los FIRA en el periodo de análisis; y que procuraron la sustentabilidad, a fin de generar condiciones favorables para el crecimiento económico.

Se revisó la rendición de cuentas del cumplimiento de los objetivos y metas en materia de financiamiento, así como las estrategias, políticas, programas e indicadores establecidos por la SHCP y la CNBV, para contribuir al cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

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. Los datos proporcionados por la SHCP y la CNBV fueron suficientes, de calidad y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la ASF.

Antecedentes

De acuerdo con el diseño del Sistema Financiero, en la superestructura se ubican la SHCP, como responsable de su regulación,^{1/} y la CNBV, como encargada de regularlo y

^{1/} En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de diciembre de 1976, última reforma el 19 de diciembre de 2016, y en el Reglamento Interior de la SHCP, publicado en el DOF el 11 de septiembre de 1996, última reforma el 31 de octubre de 2014, se establecen las atribuciones de la SHCP en materia de regulación del Sistema Financiero.

supervisarlos,^{2/} a fin de procurar su sustentabilidad y el correcto funcionamiento. En la estructura se agrupan las entidades de fomento, que incluyen a las Sociedades Nacionales de Crédito, los fideicomisos públicos y los organismos de fomento económico con actividades financieras. En la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF), para el ejercicio fiscal 2016, se señala que el Sistema Financiero de Fomento (SFF), como parte del Sistema Financiero, tiene por objeto ampliar el crédito e incrementar la inclusión financiera,^{3/} con énfasis en sectores prioritarios, a fin de impulsar el crecimiento económico. En esa iniciativa se indicó que los fideicomisos sujetos a supervisión de la CNBV son: 1) el FONDO; 2) el FEFA; 3) el FEGA; 4) el FOPESCA; 5) el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), y 6) el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI). Cada uno de los seis fideicomisos públicos fue constituido como instrumento auxiliar del Gobierno Federal para detonar el desarrollo económico en sectores prioritarios, y los cuatro primeros funcionan bajo una misma administración y constituyen los FIRA, que opera en segundo piso, al otorgar créditos mediante intermediarios financieros autorizados.

La estructura del fideicomiso público está formada por tres elementos: los fideicomisarios o beneficiarios, personas físicas o morales relacionadas con la producción, acopio y distribución de bienes o servicios de o para los sectores agropecuario, forestal y pesquero, así como de la agroindustria y otras actividades conexas o afines que se desarrollen en el medio rural; el fideicomitente, persona física o moral que destina los bienes o derechos para constituir el fideicomiso, y el fiduciario, la institución con autorización de llevar a cabo las operaciones para realizar los fines lícitos determinados por el fideicomitente.

Los FIRA, sujetos a la revisión, tienen por objeto otorgar crédito y garantías mediante los intermediarios financieros autorizados, así como apoyos técnicos, relacionados con la capacitación y asistencia técnica a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural; este último, de acuerdo con una metodología interna, comprende el otorgamiento de créditos para proyectos en poblaciones con menos de 50,000 habitantes para cualquier actividad económica que propicie la generación de empleos y reactivación económica, que no necesariamente esté relacionada con los sectores agropecuario, forestal y pesquero o actividades conexas o afines.

La política de financiamiento para los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural se remonta a la década de los años 50, en la que el sector agrícola representaba más de un cuarto de la economía, empleaba a más del 50.0% de la población y su contribución promedio al Producto Interno Bruto (PIB) era de 20.0%; sin embargo, la participación del sector privado en el financiamiento era casi nula, debido a que los sectores representaban alto riesgo, ya

^{2/} En la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el DOF el 28 de abril de 1995, última reforma el DOF el 10 de enero de 2014, se establecen las atribuciones de la CNBV en materia de regulación y supervisión de los integrantes del Sistema Financiero.

^{3/} En la Política Nacional de Inclusión Financiera, emitida por el Ejecutivo Federal en junio de 2016, se definió a la inclusión financiera como el acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al usuario y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras de todos los segmentos de la población.

que los productores rurales, personas físicas o morales, relacionados con dichas actividades, contaban con bajos ingresos y tenían poca capacidad de pago. Este panorama significó para el Gobierno Federal asumir el reto de impulsar la participación de las instituciones de crédito privadas en el financiamiento de las actividades en el campo.

La regulación del SFF por parte de la SHCP y la CNBV,^{4/} del que los FIRA forman parte, surge como resultado de las recurrentes crisis financieras y económicas que ha enfrentado el país. En abril de 1995 se aprobó la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en la que se instituyó la comisión como un órgano desconcentrado de la SHCP, con el propósito de supervisar y regular las entidades que conforman el Sistema Financiero Mexicano, a fin de procurar su estabilidad, correcto funcionamiento, mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, y proteger los intereses del público.

La Reforma Financiera de 2014 asignó alrededor de 200 nuevas facultades regulatorias a la comisión, aplicables a las entidades financieras objeto de su supervisión. La autoridad en materia de regulación construyó una nueva estrategia institucional plasmada en su Plan Estratégico 2014-2018, el cual tiene como eje: procurar la solidez y desarrollo de un sistema financiero incluyente, en línea con las mejores prácticas internacionales. Asimismo, la CNBV se enfocó en su implementación, para lo cual fue necesario crear una nueva regulación y armonizar la existente. Por ello, en este apartado se presenta una retrospectiva sobre la evolución de las medidas gubernamentales que se diseñaron e implementaron para mitigar sus efectos en el sistema y garantizar su sustentabilidad.

De acuerdo con el diagnóstico del sector rural y pesquero 2012, elaborado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), se identificó que en ese año el sector agropecuario y rural contribuyó con el 3.0% del PIB nacional y con el 13.7% de la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO). Asimismo, se indicó que en México existían 5.4 millones de Unidades Económicas Rurales (UER),^{5/} de las cuales, el 73.0% se clasificó como familiares de subsistencia, que reciben poco o ningún ingreso por ventas de productos agropecuarios; el 18.0% contó con ingresos para cubrir sus necesidades básicas y llegar a ser rentables, pero enfrentaron retos para mejorar su sustentabilidad; en tanto que el 9.0% se ubicó en los segmentos conformados por empresas de altos niveles de integración al sistema financiero y comercial, cuyo principal reto fue mantener su competitividad en los mercados.

^{4/} De acuerdo con la SHCP, la regulación del SFF consiste en la emisión de reglas, normas y disposiciones que coadyuven a mantener su estabilidad, a efecto de contribuir en su correcto funcionamiento, en protección de los intereses del público usuario. La supervisión incluye la vigilancia de las instituciones financieras con objeto de monitorear la disposición de programas financieros e institucionales del SFF, así como el establecimiento de sus límites de endeudamiento neto (externo e interno), de financiamiento neto y de intermediación financiera, y el seguimiento de los presupuestos aprobados.

^{5/} La unidad económica rural corresponde a los productores e intermediarios financieros rurales registrados como persona física o moral, ligada o no a un predio, que desarrolla actividades agropecuarias, de pesca y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios en el medio rural.

De acuerdo con el Estudio de Línea Base de la SAGARPA-FAO, el 6.2% de las UER del país contó con acceso al financiamiento; asimismo, en la encuesta de Inclusión Financiera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se determinó que el 17.0% de los adultos que habitaron en las localidades con menos de 15,000 habitantes tuvieron acceso al crédito formal, lo que evidenció un gran número de personas físicas y morales que carecieron de financiamiento.

En los diagnósticos del PND y PRONAFIDE 2013-2018, el Gobierno Federal reconoció que existe un insuficiente financiamiento a sectores prioritarios para el crecimiento económico, que no son atendidos por los intermediarios financieros privados, como los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, que persiste debido, entre otras causas, a un limitado marco legal y deficiencias en el monitoreo y vigilancia de la organización, funcionamiento y gestión de los integrantes del sistema financiero, entre ellos, los FIRA. En 2014, Se aprobó la reforma financiera con objeto de impulsar y fortalecer a las instituciones de fomento y facilitar la atención de las necesidades de crédito a los sectores que por sí solos no tienen acceso a alternativas de financiamiento. Las modificaciones no fueron aplicables a los fideicomisos públicos; sin embargo, una vez publicada la reforma, la CNBV emitió las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento (CUOEF) con el objetivo de regular de manera similar a la Banca de Desarrollo a dichas entidades paraestatales.

Ante tal situación, en el PND 2013-2018 se definió el objetivo de democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento, y la estrategia de promover el financiamiento por medio de instituciones financieras y del mercado de valores, la cual se pretende implementar mediante las líneas de acción siguientes: realizar las reformas necesarias al marco legal y regulatorio del sistema financiero, así como la estrategia de ampliar el acceso al crédito y a otros servicios financieros, por medio de las entidades de fomento. A continuación, se presenta la evolución de la política de financiamiento para los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural del periodo de 1954-2016:

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO PARA LOS SECTORES AGROPECUARIO, FORESTAL, PESQUERO Y RURAL, 1954-2016

Etapa	Referencia
Activación del crédito para apoyar al sector agropecuario. (1954)	Con objeto de apoyar al sector agropecuario con créditos, asistencia técnica y capacitación, en 1954 se inició la constitución de FIRA, como un intermediario financiero líder para el sector rural, comenzando con la constitución de FONDO, cuyo fiduciario es el Banco de México y el fideicomitente es el Gobierno Federal, mediante la SHCP, con el objetivo de incrementar la productividad en el sector agropecuario y promover el mercado de servicios financieros y técnicos del campo para impulsar su desarrollo. FONDO creció rápidamente en sus primeros dos años; sin embargo, tuvo que asumir el reto de que la banca privada aceptara participar en operaciones de descuento ^{6/} con éste; una vez que los bancos accedieron, se lograron consolidar intermediaciones rentables, lo que motivó una mayor participación de entidades financieras en su operación. ^{7/}
Expansión de actividades y consolidación de FIRA. (1963-1972)	A efecto de fortalecer las necesidades de las actividades agropecuarias, así como para generalizar las prácticas crediticias hacia el fomento de la producción y de la formación de capitales del sector campesino, el 26 de agosto de 1965 se creó FEFA, con objeto de prestar apoyo a programas de crédito del Gobierno Federal mediante la canalización de recursos financieros a las Instituciones de Crédito y la Banca de Desarrollo, así como a las Sociedades de Objeto Limitado y otros intermediarios financieros no bancarios, para que éstos a su vez los hagan llegar mediante créditos a productores para financiamientos de habilitación y avío, refaccionarios y prendarios para la agricultura, ganadería, avicultura, agroindustria y otras actividades afines. Este fondo se creó como un fideicomiso del Gobierno Federal, donde el fiduciario es el Banco de México, y su manejo lo realiza el personal directivo, técnico y administrativo del FONDO. Adicionalmente, se hizo evidente la necesidad de que las instituciones de crédito participaran con mayor amplitud y condiciones más favorables para los usuarios en el otorgamiento de créditos a pequeños productores agrícolas de bajos ingresos, mediante la constitución de un sistema que fortaleciera sustancialmente la asistencia técnica requerida para la elaboración y evaluación de los programas de crédito en beneficio de las unidades productoras agropecuarias, así como sistemas que constituyan un adecuado régimen de garantías; por lo que en 1972 se creó FEGA, a fin de contribuir a facilitar el otorgamiento de créditos, en condiciones de plazo y tasas de interés adecuadas al periodo de recuperación de las inversiones, evitando que los campesinos adquieran adeudos no proporcionados a su capacidad de pago. ^{8/}
Reestructuración del sistema financiero de fomento en México. (1982-1990)	La crisis de los años ochenta no afectó directamente al sector agropecuario, debido a que contaba con mecanismos de protección como precios de garantía, seguros gubernamentales y subsidios directos; sin embargo, la crisis se resintió en el momento en que se comenzaron a retirar los apoyos. ^{9/} Ante el proceso de desincorporación económica, la eliminación de organismos de apoyo al sector pesquero (BANPESCA) llevó a que se creara el 28 de julio de 1988 FOPESCA, con el propósito de racionalizar los subsidios y hacer un uso selectivo del crédito, canalizándose hacia actividades prioritarias; en consecuencia, FOPESCA tiene el objetivo de promover y financiar el desarrollo económico de la pesca y, en congruencia con los fondos anteriores, su manejo lo realiza el personal directivo, técnico y administrativo del FONDO. ^{10/}
Saneamiento y consolidación financiera. (1991-1998)	La crisis de 1995 afectó el financiamiento al campo, toda vez que con la reprivatización de la banca el sector no era un mercado prioritario para los nuevos banqueros. Esta situación condujo a que FIRA manifestara problemas de cartera vencida y se convirtió en un foco de alerta para enfrentar a sus deudores. Se hizo necesaria la constitución de la CNBV con el objeto de supervisar y regular a los fideicomisos, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y

^{6/} La modalidad de descuento implica el otorgamiento de recursos crediticios al intermediario para que a su vez otorgue créditos a sus acreditados, cuyo sustento son los contratos y pagarés suscritos por los acreditados a favor del intermediario financiero.

^{7/} Iniciativa de Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, Gaceta Parlamentaria número 1707-II, Cámara de Diputados, México, 2005.

^{8/} Id.

^{9/} Id.

^{10/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, **Contrato de fideicomiso por el que se crea el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras**, México, 1988.

Etapa	Referencia
	fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.
Proceso de modernización. (2000-2013)	Las entidades del SFF iniciaron un proceso de modernización para lograr su sustentabilidad financiera y diseñaron e implementaron programas de garantías, como mecanismo para incentivar a los intermediarios financieros privados a financiar sectores prioritarios. A partir de 2013, con la autonomía del Banco de México, FIRA ya no se fondea con recursos de esa institución, por lo que se dio paso a la auto sustentabilidad institucional para mantenerse como una banca de fomento más competitiva al mejorar sus servicios y desarrollar nuevos programas acorde con las necesidades de su población objetivo.
Reforma financiera. (2014)	En la Reforma Financiera se establecieron compromisos para fortalecer al SFF con un marco normativo que, atendiendo su estabilidad, permita instrumentar políticas que impulsen el crédito a sectores prioritarios para el crecimiento económico, así como contar con mejores instrumentos para ampliar el acceso al financiamiento de quienes tienen necesidades del mismo, a fin de contribuir al fomento de la actividad productiva. La reforma amplió el papel de la SHCP y la CNBV en materia de regulación y supervisión; sin embargo, no se realizó ninguna modificación a la normativa aplicable a los fondos; no obstante, la comisión, en su carácter de supervisora, para diciembre de 2014, emitió las “Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento”, con las normas a las que se sujetarán los fideicomisos públicos y organismos de fomento, como parte del sistema financiero, a fin de sistematizar y homologar la terminología utilizada para otorgar certeza jurídica en cuanto al marco normativo que los fideicomisos deben aplicar en el desarrollo de sus operaciones.
Política Nacional de Inclusión Financiera. (2016)	El Ejecutivo Federal emitió la Política Nacional de Inclusión Financiera con el objetivo de lograr que todos los mexicanos, sin distinción alguna, sean partícipes de los beneficios que genera el sistema financiero.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Iniciativa de Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; el Contrato de Fideicomiso por el que se crea el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras; la Reforma Financiera de 2014, y la Política Nacional de Inclusión Financiera.

Resultados

1. Diseño de la política de financiamiento de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural

El diseño del financiamiento de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, se ubicó en los documentos que constituyen el sustento normativo, programático-presupuestal e institucional -organizacional, vigente en 2017, el cual se estableció en los términos siguientes:

DISEÑO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS SECTORES AGROPECUARIO, FORESTAL, PESQUERO Y RURAL, 2017

Dimensión	Concepto	
Programático	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	
	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018	
	Programa Institucional de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) 2013-2018, publicado en el DOF el 29 de abril de 2014	
	Política Nacional de Inclusión Financiera, publicada en junio de 2016	
Normativo	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917. La última reforma fue publicada en el DOF el 27 de junio de 2016	
	Ley de Instituciones de Crédito Publicada en el DOF el 18 de julio de 1990. La última reforma fue publicada en el DOF el 17 de enero de 2016	
	Ley Federal de las Entidades Paraestatales Publicada en el DOF el 14 de mayo de 1986. La última reforma fue publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2015	Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales Publicado en el DOF el 26 de enero de 1990. La última reforma fue publicada en el DOF el 23 de noviembre de 2010
	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976. La última reforma fue publicada en el DOF el 19 de diciembre de 2016	Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Publicado en el DOF el 11 de septiembre de 1996. La última reforma fue publicada en el DOF el 31 de octubre de 2014
	Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores Publicada en el DOF el 28 de abril de 1995. La última reforma publicada en el DOF el 10 de enero de 2014	Reglamento de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores Publicado en el DOF el 18 de enero de 2005. La última reforma fue publicada en el DOF el 23 de abril de 2012
	Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1954. La última reforma fue publicada en el DOF el 9 de abril de 2012	Reglamento de la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura Publicado en el DOF el 9 de mayo de 1955. La última reforma fue publicada en el DOF el 10 de mayo de 2007
	Contrato de creación del fideicomiso denominado Fondo de Garantía y Fomento para Créditos Agropecuarios (FONDO), del 1 de enero de 1955	
	Contrato de creación del fideicomiso denominado Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), del 26 de agosto de 1965	
	Contrato de creación del fideicomiso denominado Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantías para Créditos Agropecuarios (FEGA), del 30 de octubre de 1972	
	Contrato de creación del fideicomiso por el cual se crea el Fondo de Garantías y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA), del 18 de julio de 1988	

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017			
Concepto	Programa presupuestario (Pp)	Monto aprobado (miles de pesos)	Partic
Total		3,882,532.7	100.0
Regulación y supervisión	G001 y G005	1,112,624.7	28.6
Financiamiento	F017 y F034	2,372,207.0	61.1
Actividades de Apoyo Administrativo	M001	336,899.3	8.7
Actividades para el control interno	O001	60,801.7	1.6

Institución al-organizacional	Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores Publicado en el DOF el 12 de noviembre de 2014
	Estatuto Orgánico de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura Publicado en el DOF el 30 de marzo de 2016
	Objetivos, lineamientos y políticas en materia de crédito de los FIRA

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; el Reglamento de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); el Reglamento de la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; el Contrato de fideicomisos del FONDO, el FEFA, el FEGA y el FOPESCA; PND-2013-2018; PRONAFIDE 2013-2018, Programa Institucional de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (PIFIRA) y Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

- G001 "Regulación del Sector Financiero".
- G005 "Regulación y Supervisión de las Entidades del Sistema Financiero Mexicano".
- F017 "Apoyos a los Sectores Pesquero y Rural".
- F034 "Operación de Crédito y Garantías al Sector Rural y Pesquero".

El Gobierno Federal, mediante la SHCP, constituyó a los FIRA con objeto de otorgar créditos, garantías y apoyos técnicos a los productores y UER mediante intermediarios financieros autorizados, a fin de contribuir a impulsar la inclusión financiera y ampliar el crédito, a la vez que los FIRA deben procurar su sustentabilidad financiera, garantizada mediante la regulación y supervisión de la SHCP y de la CNBV, como entidades reguladoras del sistema financiero.

Las disposiciones normativas generales que enmarcan el diseño del financiamiento de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, en términos de la regulación y supervisión realizada por la SHCP y la CNBV, así como la operación de los FIRA y del FONDO, el FEFA, el FEGA y el FOPESCA, definen los servicios que los fideicomisos deben otorgar y los sectores a los que debe atender cada uno por mandato legal, como se muestra en el cuadro siguiente:



DISEÑO NORMATIVO-INSTITUCIONAL

Entidad	FIRA	FEFA	FONDO	FOPESCA	FEGA
Marco normativo	Estatuto Orgánico de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura	Contrato de Fideicomiso denominado Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios	Contrato de Fideicomiso denominado Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	Contrato de Fideicomiso denominado Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras	Contrato de Fideicomiso denominado Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
Servicios que debe otorgar	Crédito	Crédito	Crédito	Crédito	Crédito
	Servicio de garantías	Servicio de garantías	Servicio de garantías	Servicio de garantías	Servicio de garantías
	Capacitación	Capacitación	Capacitación	Capacitación	Capacitación
	Asistencia técnica	Asistencia técnica	Asistencia técnica	Asistencia técnica	Asistencia técnica
	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología
Servicios otorgados	Crédito	Crédito	Crédito	Crédito	Crédito
	Servicio de garantías	Servicio de garantías	Servicio de garantías	Servicio de garantías	Servicio de garantías
	Capacitación	Capacitación	Capacitación	Capacitación	Capacitación
	Asistencia técnica	Asistencia técnica	Asistencia técnica	Asistencia técnica	Asistencia técnica
	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología
Ramas que debe atender	Agricultura	Agricultura	Agricultura	Pesca	Agricultura
	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Agricultura	Ganadería
	Forestal	Forestal	Avicultura	Ganadería	Forestal
	Pesca	Pesca	Forestal	Forestal	Pesca
	Rural	Rural	Rural	Rural	Rural
Ramas atendidas	Agricultura	Agricultura	Agricultura	Agricultura	Agricultura
	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería
	Forestal	Forestal	Forestal	Forestal	Forestal
	Pesca	Pesca	Pesca	Pesca	Pesca
	Rural	Rural	Rural	Rural	Rural

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, la Ganadería y Avicultura (FONDO); el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Estatuto Orgánico de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, y los Contratos de fideicomisos del FONDO, el FEFA, el FEGA y el FOPESCA.



Se refiere a los servicios que debe otorgar el fideicomiso y los sectores a los que debe dirigir sus actividades conforme a su marco normativo.

-
-  Se refiere a las actividades realizadas por los fideicomisos y de las cuales la ASF tuvo información sobre su ejecución en 2017.
-  Se refiere a casos en los que no aplicó la disposición de información.

Como mandato constitucional se señala que el Estado fomentará la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, a fin de generar condiciones favorables para el crecimiento económico; además, fomentará la actividad agropecuaria forestal por medio de servicios de capacitación y asistencia técnica. En términos de regulación, a la SHCP, mediante la Unidad de Banca de Desarrollo (UBD), le corresponde planear y vigilar el sistema bancario, integrado entre otros, por los fideicomisos públicos para el fomento económico del país. Asimismo, administrará y abrirá contabilidades por cada uno de ellos y, al fungir la secretaría como fideicomitente, deberá verificar que se precisen los derechos y acciones señalados en los contratos constitutivos.

En relación con la supervisión, la CNBV es la encargada de verificar a los integrantes del Sistema Financiero Mexicano y su cumplimiento con la legislación emitida en relación con la regulación a la que están sujetas y, en su caso, intervenir a las entidades por infracciones a la normativa. Lo anterior lo realizará por medio de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, establecidos previamente en programas.

Con el análisis del marco normativo e información proporcionada por los fideicomisos que integran los FIRA para las auditorías de desempeño números 104, 105 y 106 a los FEGA, FONDO y FEFA, respectivamente, se determinó que en 2017 los FIRA ejercieron las facultades de otorgamiento de crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología para los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural. El FEFA tiene la atribución explícita en su contrato constitutivo de otorgar crédito a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural; la ley por la que se crea el FONDO lo faculta para otorgar crédito a los mismos sectores; en tanto que el FOPESCA sólo al sector pesquero. En la operación, el FOPESCA otorga crédito a la agricultura.

Respecto de la atribución para el otorgamiento del servicio de garantías a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, el FONDO, el FOPESCA y el FEGA cuentan con ésta; sin embargo, sólo la ejerce el FEGA, que asume las garantías de los créditos otorgados por los otros tres fideicomisos. En el contrato constitutivo de FEGA únicamente se le atribuye otorgar garantías de crédito a intermediarios financieros autorizados para operar con el FEFA.

Con la revisión de los contratos constitutivos de los fideicomisos se comprobó que el FONDO, el FEFA, el FOPESCA y el FEGA tienen la atribución de otorgar capacitación a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, siendo este último el único que la ejerce. Respecto de la asistencia técnica, el FOPESCA y el FEGA tienen la atribución de prestar dicho servicio, y sólo este último la ejecuta.

Los cuatro fideicomisos tienen la facultad de transferir tecnología a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, pero sólo el FEGA la practica.

A fin de analizar la consistencia entre los objetivos y estrategias establecidas por el Gobierno Federal para atender la problemática del insuficiente financiamiento y reducida inclusión financiera de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, por medio de los fideicomisos de fomento se revisaron los documentos programáticos y presupuestarios.

En el PND 2013-2018 se estableció el objetivo 4.2 “Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento” y en el PRONAFIDE 2013-2018 se definieron los objetivos 5 “Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad”, y 6 “Ampliar el crédito de las instituciones de fomento facilitando el acceso a servicios financieros en sectores estratégicos, 11/ con una mayor participación del sector privado”; en el caso del Programa Institucional de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (PIFIRA) 2013-2018, se definieron seis objetivos, orientados a fomentar la inclusión del sistema financiero y facilitar el acceso al crédito con la finalidad de impulsar el desarrollo económico, por lo que es consistente con el PND y con el PRONAFIDE, ya que el diseño de las líneas de acción permite cumplir con las estrategias y éstas, a su vez, con el de las metas establecidas en los objetivos.

Los cuatro fideicomisos que integran los FIRA derivan de un marco legal y atribuciones particulares; sin embargo, no existen objetivos ni metas específicos para cada uno de ellos, lo que limita evaluar su desempeño.

En cuanto a la operación del financiamiento de los FIRA, la ASF corroboró la existencia de documentos programáticos institucionales de mediano y corto plazo; además de la cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida; analizó el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017 para identificar el ejercicio de recursos presupuestales y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas presupuestarios (Pp) F034 “Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero” y F017 “Apoyos a los Sectores Pesquero y Rural”, para identificar los indicadores mediante los cuales se evalúa la operación de los fideicomisos, como se muestra en el cuadro siguiente:


11/ En el Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, la SHCP indica que los sectores estratégicos se refieren a los entes y al tipo de actividad económica desempeñada por los beneficiarios de los apoyos otorgados por el sector público, los cuales se clasifican en nueve sectores: agropecuario, minería, industrial, construcción, electricidad, comercio, comunicaciones y transportes, servicios financieros, y servicios sociales y comunales.


DIMENSIÓN PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTAL


Concepto	FIRA	FEFA	FONDO	FOPECA	FEGA
Programas de Mediano Plazo	Programa Institucional 2013-2018 de FIRA	n.d	n.d.	n.d.	n.d
Programas Institucionales Anuales	Programa Institucional 2017 de FIRA	n.d	n.d	n.d	n.d
Población potencial (Unidades Económicas Rurales)	4,732,457	n.d	n.d	n.d	n.d
Población objetivo (Acreditados finales)	1,362,638	n.d	n.d	n.d	n.d
Población atendida (Acreditados finales)	1,521,503	n.d	n.d	n.d	n.d
Programas presupuestarios	n.d.	F034	F034	F034	F034
	n.d.	n.d	n.d	n.d	F017
F034 "Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero"					
Recursos aprobados (Miles de pesos)	n.a	1,140,918.8	240,791.9	35,730.3	654,766.0
Recursos modificados (Miles de pesos)	n.a	1,133,559.9	236,173.4	35,496.7	652,196.2
Recursos ejercidos (Miles de pesos)	n.a	999,519.6	206,588.2	31,039.8	605,376.9
Matriz de Indicadores para Resultados	1	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel fin	Crédito directo e impulsado de la Banca de Desarrollo.	n.d	n.d	n.d	n.d
	Crédito total impulsado.	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel propósito	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos.	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por FEFA	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por FONDO	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por FOPECA	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por FEGA
Indicadores de nivel componente	Porcentaje del crédito total impulsado a empresas micro, pequeñas, familiares y medianas.	n.d	n.d	n.d	n.d
	Porcentaje del crédito total impulsado a proyectos sostenibles.	n.d	n.d	n.d	n.d
	Porcentaje de crédito a largo plazo impulsado.	n.d	n.d	n.d	n.d

	Porcentaje de crédito total impulsado con IFNB en operación directa e indirecta.	n.d	n.d	n.d	n.d
	Porcentaje de crédito impulsado en la región Sur-Sureste y en municipios prioritarios del país.	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel actividad	Porcentaje de créditos otorgados.	n.d	n.d	n.d	n.d
	Porcentaje de eventos de promoción a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.	n.d	n.d	n.d	n.d
F017 "Apoyos a los Sectores Pesquero y Rural"					
Recursos aprobados (Miles de pesos)	n.a	n.a	n.a	n.a	300,000.0
Recursos modificados (Miles de pesos)	n.a	n.a	n.a	n.a	250,000.0
Recursos ejercidos (Miles de pesos)	n.a	n.a	n.a	n.a	250,000.0
Matriz de indicadores para desempeño	1	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel fin	Crédito directo e impulsado de la Banca de Desarrollo.	n.d	n.d	n.d	n.d
	Crédito total impulsado.	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel propósito	Crecimiento en el número de acreditados.	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel componente	Porcentaje de crédito total impulsado con IFNB en operación directa e indirecta.	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel actividad	Porcentaje de productores y técnicos capacitados en aspectos organizativos, tecnológicos, financieros y temas relacionados.	n.d	n.d	n.d	n.d

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA.

 Se refiere a las actividades realizadas por los fideicomisos y de las cuales la ASF tuvo información sobre su ejecución en 2017.

 Se refiere a casos en los que no aplicó la disposición de información, o en los cuales se contó con la información por fideicomiso, pero fue reportada a la SHCP de forma agregada.

 Se refiere a las actividades en las cuales no se dispuso de información.

n.d. No disponible.

n.a. No aplicable.

Respecto de los documentos programáticos de mediano y corto plazo, se identificó que los FIRA disponen del Programa Institucional 2013-2018 y Anual 2017, en los que se enuncian objetivos, estrategias y líneas de acción de forma agregada, por lo que no fue posible distinguir la participación de cada uno de los fideicomisos en el cumplimiento de los mismos, lo que limitó evaluar su desempeño de manera individual.

En relación con los programas presupuestarios, se constató que los FIRA no constituyen una unidad responsable, ya que no se le presupuestan recursos en el PEF, ni operan los programas presupuestarios: Pp F034 y F017; no obstante, en el caso del Pp F034 “Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero”, cada uno de los cuatro fideicomisos tiene recursos asignados en el programa; sin embargo, establecieron objetivos e indicadores en el nivel de Fin, Componente y Actividad de manera agregada; en tanto que para el nivel de Propósito diseñaron un indicador para cada uno. Para el caso del Pp F017, la unidad responsable fue FEGA, a la cual se le asignaron recursos presupuestales, pero los indicadores de la MIR se diseñaron de forma agregada, por lo que tampoco fue posible identificar el efecto de las actividades del fideicomiso en la población objetivo y en la atendida.

En cuanto a la población objetivo, en el Estatuto Orgánico de FIRA se define como empresas, productores y unidades económicas de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural del país; en los contratos del FEGA, del FEFA y del FONDO se refiere como personas físicas o morales relacionadas con la producción, acopio y distribución de bienes o servicios de o para los sectores agropecuario, forestal y pesquero así como de la agroindustria y otras actividades conexas o afines que se desarrollen en el medio rural, y en el del FOPESCA se delimita al sector pesquero; en tanto que, en el documento “Objetivos, políticas y lineamientos en materia de crédito” se establece en términos de acreditados finales, referidos a cualquier persona física o moral que reciba financiamiento con recursos de los FIRA.

Al amparo de que los FIRA atienden a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, en la operación, el FOPESCA registró créditos para la agricultura; el FEFA y el FONDO otorgaron créditos, y el FEGA garantías en un concepto denominado financiamiento rural que comprende créditos para proyectos en poblaciones con menos de 50,000 habitantes para cualquier actividad económica que propicie la generación de empleos y reactivación económica, que no necesariamente están relacionadas con los sectores agropecuario, forestal y pesquero o actividades conexas o afines, lo que podría implicar un riesgo en la focalización de la población, dado que el 84.4% (1,284,018) de los 1,521,503 acreditados finales se asentaron en este rubro.

Para la regulación y supervisión del financiamiento del sector rural por medio de los fideicomisos de fomento financiero, el Gobierno Federal asignó un total de 1,112,624.7 miles de pesos para dichas actividades.

En relación con el diseño organizacional-operativo, el sistema está constituido por dos grandes componentes: en la superestructura se ubican la SHCP como la responsable de su regulación, y la CNBV como la encargada de regularlo y supervisarlos, a fin de procurar su sustentabilidad y correcto funcionamiento, en protección de los intereses del público; y en la estructura se agrupan las entidades de fomento, que incluyen a las Sociedades Nacionales de Crédito –que conforman la banca de desarrollo–, los fideicomisos públicos y los organismos de fomento económico con actividades financieras.

Con los fideicomisos del FONDO, el FEFA, el FEGA y el FOPESCA, como parte de las entidades de fomento, se incentiva el acceso al financiamiento por medio de operaciones de crédito, así como el otorgamiento de garantías de crédito a proyectos relacionados con los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.

Se analizó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se identificó que la Banca de Desarrollo tienen las atribuciones para regular y supervisar al FONDO, el FEFA, el FEGA y el FOPESCA.


En cuanto a las unidades administrativas de la CNBV, se identificaron a las vicepresidencias de Supervisión de la Banca de Desarrollo y Finanzas Populares, la de Política Regulatoria, la Jurídica y la de Administración y Planeación Estratégica, como las unidades administrativas encargadas de regular y supervisar a los fideicomisos FIRA, así como de emitir las reglas prudenciales relativas al otorgamiento del crédito, la integración de expedientes de crédito y para la calificación de cartera crediticia. Con base en el Estatuto Orgánico de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, se identificó que las direcciones generales adjuntas de Administración y Jurídica; de Inteligencia Sectorial; de Finanzas; de Promoción de Negocios; de Control de Operaciones, así como la Contraloría Interna, son las áreas implicadas en el proceso de asignación de créditos, garantías y apoyos técnicos otorgados al sector rural mediante los intermediarios financieros autorizados.


Respecto de la dimensión organizacional-operativa de los FIRA, se realizó el análisis siguiente:


Concepto	DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL-OPERATIVA				
	FIRA	FEFA	FONDO	FOPECSA	FEGA
2					
Estructura Orgánica Autorizada	1	n.a.	1	n.a.	n.a.
Marco normativo rector en el otorgamiento de crédito	Objetivos, lineamientos y políticas en materia de crédito	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Operación del proceso de crédito y garantías					
Número de solicitudes de nuevos intermediarios financieros	4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Número de evaluaciones de intermediarios financieros	87	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Número de líneas de crédito autorizadas	87	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Número de créditos autorizados a intermediarios financieros para acreditados finales	42,278	37,615	4,234	429	n.a.
Monto del crédito otorgado a los acreditados finales (miles de pesos)	175,038,850.9	152,698,927.3	19,674,057.6	2,665,866.0	n.a.
Número créditos rechazados a intermediarios financieros para acreditados finales	658	n.d.	n.d.	n.d.	n.a.
Monto de las solicitudes de crédito rechazadas (miles de pesos)	3,709,736.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.a.
Número de garantías autorizadas a intermediarios financieros para acreditados finales	50,333	n.a.	n.a.	n.a.	50,333
Monto de las garantías autorizadas (miles de pesos)	128,752,856.9	n.a.	n.a.	n.a.	128,752,856.9
Número de garantías rechazadas a intermediarios financieros para acreditados finales	715	n.a.	n.a.	n.a.	715
Monto de las garantías rechazadas (miles de pesos)	18,416,698.5	n.a.	n.a.	n.a.	18,416,698.5
Supervisión de acreditados (número de supervisiones)	212	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Supervisión de garantías pagadas (número de supervisiones)	1,258	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cartera de crédito vigente (monto en miles de pesos)	n.d.	121,444,350.0	10,208,547.0	1,568,328.4	n.a.
Cartera de crédito vencida (monto en miles de pesos)	n.d.	125,844.0	4,275.0	0.0	n.a.
Recuperación de cartera (monto en miles de pesos)	n.d.	146,637,091.0	20,041,900.0	2,687,752.3	n.a.
Saldo de crédito directo e impulsado					

Saldo total impulsado (miles de pesos)	167,007,517.7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo de descuentos (miles de pesos)	133,325,097.4	121,570,093.1	10,186,675.9	1,568,328.4	n.a.
Saldo de garantías sin fondeo (miles de pesos)	31,258,937.3	n.d.	n.d.	n.d.	31,258,937.3
Saldo de garantías pagadas (miles de pesos)	2,423,483.0	n.d.	n.d.	n.d.	2,423,483.0
Límites de operación financiera					
Endeudamiento neto total (monto ejercido en miles de pesos)	11,203,139.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Endeudamiento neto interno (monto ejercido en miles de pesos)	8,615,907.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Endeudamiento neto externo (monto ejercido en miles de pesos)	2,587,232.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Financiamiento neto (monto el miles de pesos)	13,281,446.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Resultado neto mayoritario	4,183,359.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Indicadores financieros					
Rendimiento sobre capital (ROE)	5.2	4.9	5.8	5.4	5.6
Rendimiento sobre activo (ROA)	2.8	2.2	4.5	5.4	5.6
Índice de Fortaleza Patrimonial (IFP)	36.7	38.0	102.1	273.7	23.6
Índice de morosidad	0.8	0.1	0.04	n.a.	n.a.
Índice de cobertura	284.2	1,567.5	1,972	n.a.	111.6
Índice de liquidez	424.3	71.1	n.a.	n.a.	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por FIRA.

 Se refiere a las actividades realizadas por los fideicomisos y de las cuales la ASF tuvo información sobre su ejecución en 2017.

 Se refiere a casos en los que no aplicó la disposición de información o en los cuales se contó con la información por fideicomiso, pero fue reportada a la SHCP de forma agregada.

 Se refiere a las actividades en las cuales no se dispuso de información.

n.d. No disponible.

n.a. No aplica.

Se comprobó que la Estructura Orgánica de FIRA, establecida en su estatuto, corresponde con la definida para el FONDO, de acuerdo con su ley, y que sirve para auxiliar las operaciones del FEFA, el FOPESCA y el FEGA.

En cuanto a la operación del proceso de crédito y garantías, FIRA dispone del documento "Objetivos, lineamientos y políticas en materia de crédito", que norma dicho servicio de

manera general, aun cuando cada fideicomiso dispone de un contrato constitutivo que define la asistencia que pueden otorgar, así como los sectores en los que pueden incidir.

En la operación del proceso de crédito, se constató que las solicitudes de registro de los intermediarios financieros (IF), así como sus evaluaciones y autorización de las líneas de crédito se realizan por los FIRA y no por cada uno de los fideicomisos, ya que los IF suscriben solamente un contrato de fondeo con los cuatro, asignándose un techo operativo. 12/

Para la aprobación y rechazo de las solicitudes de crédito tampoco se dispuso de la información por cada fideicomiso. Las cifras de los mismos conceptos para garantías tienen correspondencia con las asentadas por el FEGA. La observación, así como la respectiva recomendación al desempeño para que se establezcan acciones de mejora en la operación de los procesos de crédito y garantías de los fideicomisos, se presenta en el resultado número dos de los informes de las auditorías 104-GB “Asistencia Técnica y garantías para créditos agropecuarios”, 105-GB “Garantía para fomentar la agricultura, ganadería y avicultura” y 106-GB “Financiamiento para créditos agropecuarios” al FEGA, FONDO y FEFA, respectivamente.

Respecto del manejo de la cartera de crédito, se registra por cada fideicomiso, ya que no consolidan los estados financieros como los FIRA.

Los FIRA reportan a la SHCP la información consolidada sobre el saldo de crédito directo e impulsado, y ésta autoriza los límites de operación financiera de manera agregada.

Por lo que se refiere a los indicadores financieros, los resultados se calculan por fideicomiso y se publican por la SHCP y la CNBV como FIRA.

El análisis del diseño mostró que el FONDO y el FEFA tienen atribución para otorgar crédito a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural; en tanto que FOPESCA únicamente al pesquero; no obstante, en la operación se identificó que FOPESCA otorgó créditos para la agricultura.

En 2017, además de créditos, el FONDO tuvo la autoridad de otorgar garantías y capacitación; el FEFA de proveer capacitación y transferencia de tecnología; y el FOPESCA de dar garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología, pero sólo dieron créditos; no obstante, estas facultades fueron ejercidas por el FEGA, sin que se identificara en su contrato la facultad expresa de ejercer los mandatos de esos fideicomisos.

Respecto de la definición de la población objetivo, ésta presenta diferencias en los diversos documentos normativos que regulan a los fideicomisos. Además, al amparo de que FIRA atiende a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, en la operación el FOPESCA

12/ El techo operativo es calculado con base en el Capital Neto del intermediario financiero multiplicado por el factor resultado de la evaluación, que toma valores de 7.0 a 11.0 para los que tienen una antigüedad de operación de hasta 7 años; para aquellos que superan ese periodo de tiempo el factor toma valores de 8.0 a 12.0. Dichos valores dependen de la clasificación del nivel de riesgo asignado.

registró créditos para la agricultura; el FEFA y el FONDO otorgaron créditos, y el FEGA, garantías en un concepto denominado financiamiento rural, referido a proyectos en poblaciones con menos de 50,000 habitantes para cualquier actividad económica que propicie la generación de empleos y reactivación económica, que no necesariamente están relacionada con los sectores agropecuario, forestal y pesquero o actividades conexas o afines, lo que podría implicar un riesgo en la focalización de la población, dado que el 84.4% (1,284,018) de los 1,521,503 acreditados finales se asentaron en este rubro.

Los cuatro fideicomisos que integran FIRA derivan de un sólo marco legal; sin embargo, no existen objetivos ni metas para cada uno de ellos, lo que limita evaluar su desempeño de manera particular. Por lo anterior, la ASF considera que el diseño de los fideicomisos refleja duplicidad de atribuciones; diferencias en la definición de la población objetivo; que los presupuestos para cada uno no están relacionados con los objetivos y prioridades del programa sectorial, ya que los fideicomisos disponen de un Programa Institucional que contiene objetivos, metas e indicadores de manera agregada, y que la ausencia de autorización, por parte de la SHCP, de los límites de operación financiera para cada uno, restringe verificar la trazabilidad del recurso y disponer de información referente a las operaciones, así como indicadores que midan los servicios con los que cada fideicomiso atiende a los sectores que establecen sus respectivos contratos constitutivos.

2017-0-06100-07-0062-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proponga proyectos de reforma al Estatuto Orgánico de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), así como a los contratos constitutivos del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), del Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA); del Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y del Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA); verifique, en la dimensión programática-presupuestal, la relación que guardan los presupuestos y los resultados de su ejecución para cada uno de los fideicomisos con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, y en la dimensión operativa-organizacional autorice individualmente los límites de endeudamiento neto externo e interno, financiamiento neto y los límites para el resultado de intermediación financiera, a fin de que exista una clara segregación y delegación de funciones y responsabilidades entre los mismos y se disponga de información referente a sus operaciones, así como indicadores que midan los servicios con los que cada fideicomiso atiende a los sectores que establecen sus respectivos contratos constitutivos, evaluar sus resultados y promover las adecuaciones que consideren necesarias para el logro de sus objetivos, en términos de los artículos 25, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 16, fracción VII, de la Ley de Planeación; 49, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 31, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones de Crédito, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2. Regulación de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

En 2017, la SHCP no ejerció su atribución para proponer proyecto de reforma alguno al marco regulatorio de los fideicomisos públicos de fomento que integran los FIRA, ni ha participado con las unidades administrativas competentes en la formulación de propuestas relativas a la política de desarrollo de las entidades paraestatales coordinadas.^{13/}

La CNBV emitió, en diciembre de 2014, la CUOEF como instrumento jurídico único que contiene las normas prudenciales aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento, en donde se fijan los lineamientos mínimos que los fideicomisos que integran los FIRA deben observar en el desempeño de su actividad crediticia, relativos al otorgamiento de créditos, integración de expedientes de crédito, diversificación y administración de riesgos; calificación de cartera crediticia; requerimientos por pérdidas inesperadas originadas de la operación de los fideicomisos; situación financiera, y su revelación e información periódica que deben reportar a la CNBV; con ello, la comisión contribuyó a que los fideicomisos procuraran su sustentabilidad financiera.

En 2017, la CNBV realizó dos modificaciones a la CUOEF, una aplicable a los organismos de fomento y otra en la que se ajustaron los criterios de contabilidad aplicables a los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, a fin de hacerlos consistentes con la normativa internacional establecida en las Normas de Información Financiera (NIF), y preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades.

El análisis de la CUOEF, así como las resoluciones emitidas y modificadas en el periodo 2014-2017, se presenta a continuación:

REFORMAS REALIZADAS AL MARCO REGULATORIO DE LOS FIDEICOMISOS DE FOMENTO FINANCIERO, 2014-2017

Normativa	Objeto	Reforma	Publicada en el DOF
Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento	Tienen por objeto establecer los lineamientos mínimos que deberán observar los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento en el desarrollo de su actividad crediticia para delimitar las distintas funciones y responsabilidades de sus órganos colegiados, unidades administrativas, áreas, funcionarios y empleados involucrados en dicha actividad y propiciar la creación de mecanismos de control en la realización de las operaciones de crédito, así como para fomentar el uso de sanas prácticas financieras y evitar conflictos de interés.	n.a.	01-12-2014
Resolución que Modifica las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los	Ajustar la fórmula para provisionar y calificar los créditos hipotecarios que otorguen el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuando sean beneficiarios de un esquema de cobertura de primeras pérdidas y ampliar el plazo de cumplimiento de diversas normas.	n.a.	27-08-2015

^{13/} La observación y recomendación al desempeño correspondiente al hallazgo, se incluyó como parte del resultado número 1 "Diseño de la política de financiamiento de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural" de este informe, para que la SHCP proponga proyectos de reforma al Estatuto Orgánico de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), así como a los contratos constitutivos del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), del Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA); del Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y del Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).

Organismos de Fomento y Entidades de Fomento	Adecuación de los reportes regulatorios que los fideicomisos públicos de fomento deben elaborar y enviar a la CNBV, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Norma de Información Financiera (NIF) D3, con objeto de que los fideicomisos reconozcan dentro de sus registros contables los beneficios laborales que, en su caso, tienen a cargo respecto de sus trabajadores, con el fin de provisionar debidamente sus pasivos.	n.a.	25-01-2016
	Ajustar los criterios de contabilidad aplicables al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, respecto de la clasificación de sus inversiones en títulos conservados a vencimiento, ampliando el plazo por el que podrán venderse o reclasificarse dichos títulos antes de su vencimiento, sin afectar la capacidad de utilizar dicha categoría.	n.a.	24-07-2017
	Ajustar los criterios de contabilidad aplicables a los fondos y fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, para que puedan cancelar, en el periodo en que ocurran, los excedentes en el saldo de las estimaciones preventivas para riesgos crediticios, así como para reconocer la recuperación de créditos previamente castigados contra el rubro estimaciones preventivas para riesgos crediticios, a fin de hacerlos consistentes con la normatividad internacional establecida en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIF).	21-12-2017	04-01-2018

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento, 2014-2018.

n.a. No aplicable.

En el periodo 2015-2017, la comisión emitió y publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) cuatro resoluciones que modifican la CUOEF; una en 2015, aplicable a los organismos de fomento; otra en 2016, con la que se estableció la obligación de los fideicomisos que integran los FIRA para reconocer en sus registros contables los beneficios laborales a favor de sus trabajadores, a fin de provisionar debidamente sus obligaciones patronales y establecer los plazos en los que deben presentar la información ante la CNBV, y dos en 2017, de las cuales, la primera fue aplicable a los organismos de fomento, y la segunda, publicada en el DOF el 4 de enero de 2018, que consistió en el ajuste de los criterios de contabilidad en la metodología utilizada por los fideicomisos para determinar sus estimaciones preventivas para riesgos crediticios, utilizada en el cálculo de los indicadores financieros, a fin de procurar su sustentabilidad.

3. Supervisión de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

Se verificó que, en 2017, los FIRA sometieron a autorización de la SHCP los límites de endeudamiento neto externo e interno, financiamiento neto y del resultado de intermediación financiera, y se comprobó que la secretaría, de acuerdo con su trayectoria operativa y sus necesidades de financiamiento, autorizó modificaciones a los límites por un monto total de 20,140,000.0 miles de pesos, 10,700,000.0 miles de pesos y 2,104,000.0 miles de pesos, respectivamente, mismos que fueron ejercidos conforme a los techos y límites operativos, como se muestra a continuación:

LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO NETO INTERNO Y EXTERNO, FINANCIAMIENTO NETO
Y RESULTADO DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA, 2017
(Miles de pesos)

Concepto	Aprobado (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Diferencia		Semáforo (f)
				Absoluta (d)=(c-b)	% (e)=(c/b)*100	
Endeudamiento neto1/	21,140,000.0	20,140,000.0	11,203,139.0	(8,937,861.0)	55.6	V
Financiamiento neto2/	10,700,000.0	10,700,000.0	13,281,446.0	2,581,446.0	124.1	V
Resultado de intermediación financiera3/	2,104,000.0	2,104,000.0	4,183,359.0	(2,079,359.0)	198.8	V

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los límites de endeudamiento neto interno y externo, financiamiento neto y resultado de intermediación financiera, 2017.



Ideal – Endeudamiento neto cuando el monto ejercido se encuentra entre el 50.0% y 100.0% autorizado.

Ideal – Financiamiento neto cuando el monto ejercido supera el 50.0% de lo autorizado.

Ideal – Resultado de intermediación financiera cuando el monto ejercido supera el 50.0% de lo autorizado.



Desendeudamiento – Endeudamiento neto menor de 50.0% de lo autorizado.

Limitantes en el financiamiento – Financiamiento neto de 0.0% a 50.0%.



Utilidad neta limitada – Resultado de intermediación financiera de cuando se encuentra entre 0.0% y 50.0% autorizado.

Sobreendeudamiento – Endeudamiento neto cuando el monto ejercido supera el 100.0% de lo autorizado.

Nulo financiamiento – Financiamiento neto cuando el monto ejercido es negativo.

Pérdida – Resultado de intermediación financiera cuando el monto ejercido es negativo.

1/ El límite de endeudamiento se acota a las necesidades de recursos como fuente de financiamiento complementaria al uso de los recursos propios, necesarios para financiar las actividades de fomento. Se obtiene de la contratación de créditos internos y obligaciones contraídas con los organismos financieros internacionales y bancos del exterior. El resultado de la deuda interna más la externa es el endeudamiento neto total.

2/ Es el resultado del otorgamiento menos la recuperación de la cartera, considerando el financiamiento neto al sector público, más el financiamiento neto al sector privado y como agente financiero.

3/ A partir de la Reforma Financiera, se sustituyó en la Ley de Instituciones de Crédito el cálculo tradicional de la intermediación financiera, por el de "Resultado de Intermediación Financiera", que considera el resultado neto de operación y la constitución de reservas crediticias preventivas, este monto corresponde a la utilidad neta estimada por la Institución. (Modificación del artículo 31 de la LIC el 10 de enero de 2014).

Se determinó que al cierre del ejercicio 2017, la SHCP registró que los porcentajes de ejercicio de los recursos de los tres límites se ajustaron a los rangos establecidos, al obtener una categoría del semáforo de color verde, ya que los fideicomisos de fomento financiero de los FIRA ejercieron del endeudamiento neto el 55.6% (11,203,139.0 miles de pesos) de los 20,140,000.0 miles de pesos autorizados en la modificación; del financiamiento neto el 124.1% (13,281,446.0 miles de pesos) de los 10,700,000.0 miles de pesos autorizados, con lo que superó el 50.0% de lo autorizado, lo que lo situó en una categoría ideal, y del resultado de intermediación financiera, el 198.8% (4,183,359.0 miles de pesos) de los 2,104,000.0 miles de pesos autorizados, lo cual representó un incremento en la utilidad neta, con lo que superó el 50.0% de lo autorizado.

Con la revisión de los informes de inspección elaborados por la CNBV, se constató que las visitas de inspección realizadas se orientaron a revisar principalmente que el servicio de garantía que ofrece el FEGA y la operación crediticia del FEFA, el FONDO y el FOPESCA operaron de acuerdo con la normativa aplicable; y evaluaron el grado de cumplimiento de las disposiciones en materia de auditoría interna, control interno, administración de riesgos, equipo directivo y gobierno corporativo.

Asimismo, por medio de las visitas de inspección, la CNBV corroboró la fortaleza financiera y el nivel de riesgo al que estuvieron sujetos los cuatro fideicomisos, mismo que fue reportado

en el informe de inspección de manera integrada por los FIRA, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DE LAS VISITAS DE INSPECCIÓN ORDINARIAS REALIZADAS, 2017

Institución	Calificación			
	Riesgo neto		Fortaleza financiera	
	Cuantitativa	Cualitativa	Cuantitativa	Cualitativa
FIRA	1	bajo	2	eficaz

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las visitas de inspección ordinarias realizadas, 2017.

Las visitas de inspección realizadas contribuyeron a comprobar el estado en el que se encuentran los fondos bajo la responsabilidad de los fideicomisos operados por los FIRA. Destacó que las instituciones encargadas de atender a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, presentaron un nivel de riesgo bajo y su fortaleza financiera fue buena o eficaz, al reflejar una adecuada solvencia y rentabilidad, por lo que contaron con la capacidad de hacer frente a la estimación por riesgos crediticios, gastos administrativos y operativos e impuestos.

En el periodo 2013-2017, se realizaron ocho visitas de inspección a los fideicomisos de fomento financiero, las cuales se llevaron a cabo conforme a la metodología de supervisión basada en riesgos, las calificaciones reflejaron su estabilidad, e implementaron los controles necesarios para mantenerla. Cabe señalar que las visitas de inspección ordinaria que se realizaron en 2013, de acuerdo con los criterios vigentes de ese año, disponían de un plazo entre visitas de 42 meses debido a que el nivel de riesgo de los fideicomisos era de 1.

En 2017, la comisión vigiló a las 16 entidades del SFF y clasificó los resultados en 13 instituciones, debido a que los FIRA incluyen al FONDO, al FEFA, al FEGA y al FOPESCA, como se muestra en el esquema siguiente:

PERFIL DE RIESGO DE LAS INSTITUCIONES DEL SFF, 2017

Fortaleza financiera	4. MUY DÉBIL				
	3. DÉBIL			FOVISSSTE	
	2. ADMISIBLE	NAFIN INFONACOT	FND INFONAVIT	BANSEFI	
	1. EFICAZ	FIRA (FONDO, FEFA, FEGA y FOPESCA) BANOBRAS BANCOMEXT BANJERCITO	FIFOMI SHF FOVI		
		1. BAJO	2. MEDIO	3. ALTO	4. MUY ALTO
		Riesgo Neto			

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Matriz de Calificación de Entidades Financieras.



Perfil de riesgo nivel 1. Las instituciones presentan un riesgo neto bajo y una fortaleza financiera eficaz.

Perfil de riesgo nivel 2. Las instituciones presentan un riesgo neto medio y una fortaleza financiera admisible.

Perfil de riesgo nivel 3. Las instituciones presentan un riesgo neto alto y una fortaleza financiera débil.

Perfil de riesgo nivel 4. Las instituciones presentan un riesgo neto muy alto y una fortaleza financiera muy débil. Requieren una supervisión constante in-situ.

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura.

FIRA: Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.

FEGA: Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.

FEFA: Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras.

FOPESCA: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.

FONDO: Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.

FND: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

FOVISSSTE: Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

INFONACOT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

INFONAVIT: Fideicomiso de Fomento Minero.

FIFOMI: Nacional Financiera.

NAFIN: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

BANSEFI: Sociedad Hipotecaria Federal.

SHF: Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

BANJERCITO: Banco Nacional de Comercio Exterior.

BANCOMEXT: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

BANOBRAS: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.

FOVI: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.

Al respecto, se identificó que el perfil de riesgo de las instituciones integrantes del SFF denotó el grado de estabilidad del sistema, en el que el 30.8% (4) de las 13 entidades registraron un perfil nivel 1 de bajo riesgo y una fortaleza financiera eficaz; el 53.8% (7) se ubicó en el nivel 2, y el 15.4% (2) estuvo en el nivel 3. Asimismo, se constató que el 84.6% (11) de las entidades obtuvo un perfil de riesgo controlado, en el que al menos se registrara un riesgo neto bajo y medio y una fortaleza financiera eficaz y admisible, en dicho grupo se ubicó FIRA, y el resto 15.4% (2) registró un riesgo neto alto y una fortaleza financiera débil y admisible.

En relación con lo anterior, se constató que los FIRA presentaron un perfil riesgo neto de bajo y una fortaleza financiera eficaz como consecuencia de que todos sus tipos de riesgo se encuentran en dicho nivel; además, presenta una eficaz fortaleza patrimonial determinada principalmente por un patrimonio consolidado por las utilidades generadas, lo cual refleja la buena solvencia de la entidad, a pesar de que la rentabilidad es limitada, por su naturaleza, para contribuir al desarrollo sostenible del campo mexicano. El principal riesgo es el de crédito; no obstante, se considera bajo, en razón de que alrededor del 81.3% de su cartera está otorgada a bancos a los cuales se les cobra mediante el sistema de pago electrónico interbancario; asimismo, el riesgo de mercado se considera medio, debido al impacto que pudiera tener en el patrimonio en caso de una minusvalía en el portafolio de inversiones, tal como lo determina la institución en escenarios de estrés.

La vigilancia de los fideicomisos públicos se realizó mediante el seguimiento y análisis de la información de las entidades del sistema para verificar su estabilidad, con lo que se constató que, en 2017, los FIRA presentaron un perfil de riesgo bajo y una fortaleza financiera eficaz, debido a que sus tipos de riesgo se encuentran en dicho nivel, y a que presentó una eficaz fortaleza patrimonial determinada principalmente por un capital consolidado por las utilidades generadas, lo cual refleja la buena solvencia de la entidad.

En cuanto a la prevención y corrección, en 2017, la CNBV emitió 5 observaciones y 19 recomendaciones, 3 y 9 más, respectivamente, que las formuladas en 2013, debido a que, con la implementación de la CUOEF, se estableció un marco normativo más robusto, para procurar subsanar los actos y omisiones detectados en las visitas de inspección, a fin de que los fideicomisos ajusten sus actividades y operaciones a la normativa aplicable y a las sanas prácticas financieras. Debido a que los hallazgos implicaron oportunidades de mejora, no fueron susceptibles a una imposición de sanción o multa, por lo que los responsables de los fideicomisos atienden dichas situaciones de manera inmediata.

Se verificó que la SHCP publicó dos estudios económicos o financieros en 2013 y dos en 2017 relativos a los fideicomisos que integran FIRA, para evaluar si promovieron el financiamiento a los sectores estratégicos que los intermediarios financieros privados no atienden por sí solos; si contaron con mecanismos para canalizar a los intermediarios financieros privados a quienes ya pueden ser sujetos de crédito por parte de esos intermediarios, y si armonizaron actividades con otras entidades del sector público para hacer un uso más efectivo de los recursos.

En 2013, los estudios fueron elaborados por instituciones académicas contratadas por la SHCP, y derivado de sus resultados se emitieron sugerencias e identificaron áreas de oportunidad relativas a la utilidad de separar los programas de los FIRA enfocados en apoyar a la población de bajos ingresos y dedicados a proyectos con gran potencia para incrementar la productividad de los acreditados finales; y que era necesario precisar la población objetivo y mejorar la condición de focalización.

En relación con los dos estudios realizados en 2017, de acuerdo con lo previsto en el programa de trabajo de la SHCP para ese ejercicio fiscal, el primero evaluó al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; y el segundo, a los FIRA, denominado “Estudio de Evaluación de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura”. De acuerdo con los resultados del análisis, se realizaron sugerencias para fortalecer la gestión de los FIRA, y se señaló la importancia de definir de manera explícita la población prioritaria en el Programa Institucional de los FIRA, así como mejorar los mecanismos de vinculación con otras instancias y realizar un análisis que identifique las causas por las cuales la población de dicho estrato continúa sin la atención requerida, a fin de diseñar esquemas adecuados para su atención. Los resultados de los estudios realizados en ambos años se presentan a continuación:

ESTUDIOS REALIZADOS EN COORDINACIÓN CON INSTITUCIONES ACADÉMICAS

2013	2017
<p>Estudio para el Honorable Congreso de la Unión en cumplimiento del artículo 55 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, FIRA más que un crédito</p> <p>Señala que sería útil separar los programas de FIRA enfocados a apoyar a la población de bajos ingresos, respecto de los dedicados a proyectos con gran potencial para incrementar la productividad.</p> <p>Con frecuencia sucede que los proyectos con mayor potencial no se encuentran en las poblaciones de menores ingresos. Si el objetivo de FIRA es aumentar la productividad y competitividad de los productores, se debe tener cuidado en no subsidiar cultivos en los que el país no tenga una ventaja comparativa. Esto puede contraponerse en el corto plazo al objetivo de generación de equidad, debido a que las personas más pobres se enfocan en ese tipo de cultivos. Sin embargo, FIRA podría ayudar a estos productores por medio de los programas que mantiene con las Secretarías de Fomento Agropecuario, SAGARPA, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Economía del Gobierno Federal.</p>	<p>Estudio de Evaluación de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) del ejercicio fiscal 2017, en cumplimiento del artículo 55 BIS 2 de la Ley de Instituciones de Crédito</p> <p>a) Es importante que se defina de forma explícita en el PIFIRA la población prioritaria, para así formalizar el área de enfoque y garantizar que gran parte de los esfuerzos de la institución estén orientados a atender dicha población.</p> <p>b) Es importante que en el futuro se continúe midiendo la brecha entre la oferta y demanda de crédito para el sector rural, y la alta tasa de crecimiento real para poder establecer las nuevas metas de crecimiento.</p> <p>c) En el PIFIRA se establece que el patrimonio debe crecer a una tasa real de 0%. El resultado que se obtuvo en la evaluación es que el capital de FEAGA sí tuvo un incremento real en el periodo, pero los otros tres fideicomisos tuvieron un decremento real. Se sugiere continuar el seguimiento de esta meta.</p> <p>d) Se recomienda hacer un estudio para identificar estrategias para crecer el financiamiento de FIRA a través de los Intermediarios Financieros No Bancarios.</p> <p>e) Se recomienda integrar un indicador que mida el número de acreditados que recibieron créditos mediante cada promotor, segmentado por estratos, de tal forma que sea posible identificar el perfil de los beneficiarios a los que están dirigiendo sus esfuerzos, y verificar si efectivamente estos últimos aportan en el cumplimiento de la atención a la población prioritaria.</p> <p>f) Se propone identificar y medir los tipos y montos de crédito asignados a los acreditados finales y su evolución en el tiempo, pues esta información permite inferir sobre el tamaño y la evolución de los productores y empresas.</p> <p>g) Sería deseable, al menos al nivel de cada uno de los tres esquemas de coordinación FIRA con dependencias del sector público, elaborar un análisis que identifique y dimensione las características de la población que presenta el problema observado y que cada uno de dichos esquemas desea atender.</p> <p>h) Se sugiere realizar un análisis que identifique las causas por las cuáles la población de los estratos prioritarios continúa siendo poco atendida, a fin de poder diseñar esquemas adecuados para la atención de este segmento.</p>
<p>Estudio para el H. Congreso de la Unión en Cumplimiento del artículo 55 bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito. FIRA más que un crédito</p> <p>a) Precisar la población objetivo y mejorar la medición de focalización;</p> <p>b) Canalizar mayores recursos a asesoría técnica, coordinación, fomento a la adopción de tecnología, y reconversión a cultivos más productivos;</p> <p>c) Realizar una mayor diferenciación de los apoyos para que se adecuen a las necesidades y riesgos de la población objetivo. Posiblemente condicionar algunos apoyos a los resultados mostrados por los beneficiarios;</p> <p>d) Adoptar pagos por resultados a los técnicos;</p> <p>e) Diferenciar entre la labor de política social y la labor de incrementar la productividad;</p> <p>f) Hacer una labor explícita de promocionar directamente entre intermediarios a los beneficiarios de crédito que ya estén listos para graduarse, y poner límites claros en las veces que una persona puede reincidir en el crédito FIRA; y,</p> <p>g) Dotar a FIRA de flexibilidad para poder incurrir en proyectos socialmente rentables, aunque no sean rentables para FIRA.</p>	

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información de los estudios FIRA más que un crédito en 2013 y el Estudio de Evaluación de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura en cumplimiento del artículo 55 BIS 2 de la Ley de Instituciones de Crédito en 2017.

Al respecto, se constató que la SHCP cumplió con su atribución de publicar anualmente dos estudios, de los cuales tres fueron relativos a los FIRA (dos en 2013 y uno en 2017), mismos que presentaron sugerencias y áreas de oportunidad que se enfocan en la reestructura de los fondos. Al respecto, no se identificó en la Ley de Instituciones de Crédito facultad para que la secretaría diera seguimiento en los FIRA a los hallazgos y áreas de oportunidad presentados en ese estudio, así como para que se utilicen como insumo en la toma de decisiones.

4. *Financiamiento*

En 2017, la SHCP acreditó que la población atendida por los FIRA superó en 11.7% a la población establecida como objetivo, ya que otorgó créditos y garantías a un total de 1,521,503 acreditados finales, 158,865 más que los previstos (1,362,638), y que representó un crecimiento promedio anual del 16.9%, respecto de los 952,740 acreditados finales en 2014, con lo que se documentó el desarrollo de sistema de información estadística de las entidades de fomento, como se muestra en el cuadro siguiente:

POBLACIÓN OBJETIVO Y ATENDIDA POR LOS FIDEICOMISOS DE FOMENTO FINANCIERO QUE INTEGRAN FIRA, 2014-2017
(UER, empresas y porcentajes)

Población	Unidad de Medida	2014 (a)	2015 (b)	2016 (c)	2017 (d)	TMCA
Potencial	UER	4,387,357	4,430,674	4,550,439	4,732,457	2.5
Objetivo	Acreditados finales	1,377,263	948,150	1,223,840	1,362,638	(0.4)
Atendida	Total	952,740	1,247,256	1,391,800	1,521,503	16.9
	Familiar y microcrédito	883,758	1,177,037	1,319,168	1,441,920	17.7
	Pequeñas Empresas	51,849	49,338	49,711	53,294	0.9
	Medianas Empresas	15,956	19,445	21,282	24,302	15.1
	Grandes Empresas	1,177	1,436	1,639	1,987	19.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la base de datos de la población objetivo y atendida por los fideicomisos de fomento financiero que integran los FIRA, 2014-2017.

UER: Unidades Económicas Rurales.

Acreditado final: Los acreditados finales son las personas físicas o morales que reciben financiamiento con recursos de FIRA (fondeo y/o servicio de garantía), de manera directa de los intermediarios financieros o por medio de una empresa que recibe y distribuye el financiamiento (empresas parafinancieras, otras entidades masificadoras de crédito y entidades financieras reconocidas por la legislación). En el caso de empresas que no distribuyen el financiamiento, el acreditado final corresponde al acreditado directo del intermediario financiero.

NOTA: Los datos de la población en 2013 no son comparables en el periodo, debido a que a partir de 2014, FIRA cambió la metodología de estratificación en los términos siguientes:

Microempresa: Persona física que se dedica a actividades primarias y/o actividades rurales no agropecuarias y monto de crédito hasta 10,000 UDIs por acreditado final.

Empresa Familiar: Persona física o moral con actividades económicas en el sector primario y/o rural y monto de crédito hasta 33,000 UDIs por acreditado final.

Pequeña Empresa: Persona física o moral con alguna actividad en el sector primario y/o rural y cuyo monto de crédito no rebasa los 160,000 UDIs por acreditado final.

Mediana empresa: Persona física o moral con alguna actividad en el sector primario y/o rural y monto de crédito de hasta 4 millones de UDIs por acreditado final.

Empresa Grande: Persona física o moral con alguna actividad en el sector primario, de transformación de productos agropecuarios, forestales y pesqueros, agroalimentario y/o rural y monto de crédito de más de 4 millones de UDIs por acreditado final.

$$TMCA = \left[\left(\frac{(d)}{(a)} \right)^{\frac{1}{3}} - 1 \right] * 100$$

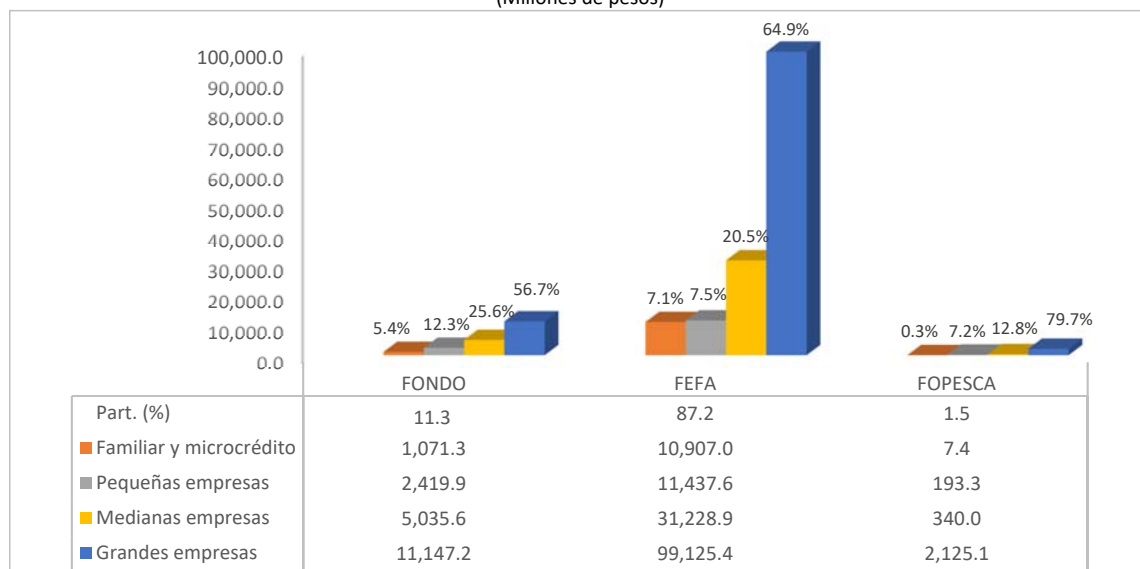
La demanda de financiamiento fue mayor respecto de lo previsto, condicionada por la operación de segundo piso de los FIRA, por lo que su cobertura depende de la penetración que los agentes hagan en su mercado de atención.

En 2017, los FIRA otorgaron 42,278 créditos por un monto que ascendió a 175,038.7 millones de pesos, que se destinaron prioritariamente a las personas físicas y morales clasificadas en el estrato familiar y microcrédito, que concentraron el 94.8% (1,441,920) del total de acreditados, seguidos de las pequeñas empresas con el 3.5% (53,294) y, finalmente, las medianas y grandes empresas con 1.6% (24,302) y 0.1% (1,987), respectivamente.

En relación con los montos otorgados por cada uno de los fideicomisos a los acreditados finales, mediante intermediarios financieros bancarios y no bancarios, se determinó que, de los fideicomisos que otorgaron crédito, en 2017, el FEFA registró el 87.2% (152,698.9 millones de pesos) de los recursos para la entrega de los créditos, el FONDO contó con el 11.3% (19,674.0 millones), y el FOPESCA con el 1.5% (2,665.8 millones) del total del monto designado para la asignación de créditos por los FIRA, como se muestra en la gráfica siguiente:

MONTO OTORGADO POR ESTRATO DE LOS FIDEICOICOMISOS QUE INTEGRAN FIRA, 2017

(Millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la base de datos de la población objetivo y atendida por los fideicomisos de fomento financiero que integran los FIRA y el monto otorgado, 2014-2017.

En 2017, el FEFA fue el fideicomiso con un mayor número de recursos otorgados, ya que registró el 87.2% de éstos, y con los cuales se apoyó principalmente a los acreditados de las grandes empresas, al otorgarles el 64.9% de los recursos (99,125.4 millones de pesos); a las medianas el 20.5% (31,228.9 millones); y a las pequeñas empresas y de familiar y microcrédito, el 7.5% (11,437.6 millones) y 7.1% (10,907.0 millones), respectivamente.

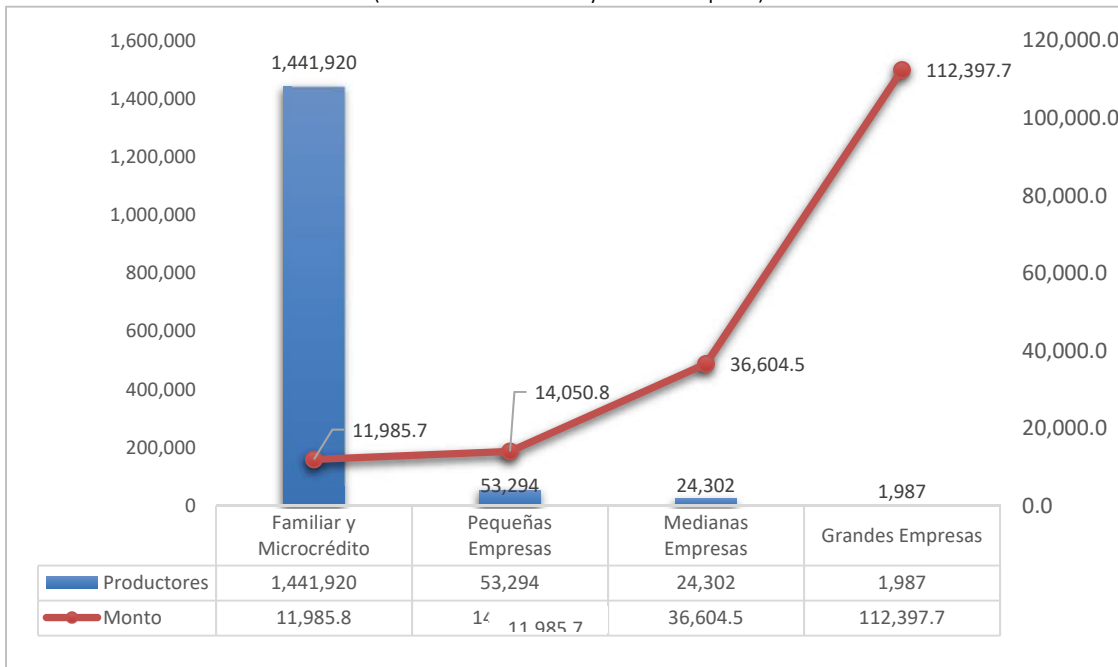
De igual manera, el FONDO enfocó sus créditos en las grandes empresas al otorgarles el 56.7% (11,147.2 millones de pesos) de su total; en tanto que las medianas empresas recibieron el 25.6% (5,035.6 millones de pesos), las pequeñas, el 12.3% (2,419.9 millones de pesos), y las de familiar y microcrédito el 5.4% (1,071.3 millones de pesos).

Finalmente, del crédito correspondiente al FOPESCA, a los acreditados de las grandes empresas se les otorgó el 79.7% (2,125.1 millones de pesos), en tanto que, a las medianas, el 12.8% (340.0 millones), y a las pequeñas y de familiar, el 7.2% (193.3 millones de pesos) y 0.3% (7.4 millones de pesos), respectivamente.

En relación con el servicio de garantías, el FEGA cubrió un monto de 128,752,856.9 miles de pesos, de los cuales el 58.2% (74,949,132.8 miles de pesos) se destinó a empresas grandes; el 37.2% (47,912,618.9 miles de pesos) a pequeñas y medianas empresas, y el 4.6% (5,891,105.2 miles de pesos) a micro y empresas familiares.

Para verificar la proporción entre el número de créditos y los montos otorgados, se analizaron los recursos que se entregaron por estrato, como se muestra a continuación:

DISTRIBUCIÓN DEL MONTO DE LOS CRÉDITOS RESPECTO DE LOS ESTRATOS DE LOS PRODUCTORES Y EMPRESAS RURALES, 2017
(Número de acreditados y millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada de la base de datos de la población objetivo y atendida por los fideicomisos de fomento financiero que integran los FIRA y el monto otorgado, 2014-2017.

El Gobierno Federal estableció como estrategia ampliar la cobertura del sistema financiero hacia un mayor número de personas y empresas en México, en particular para los segmentos

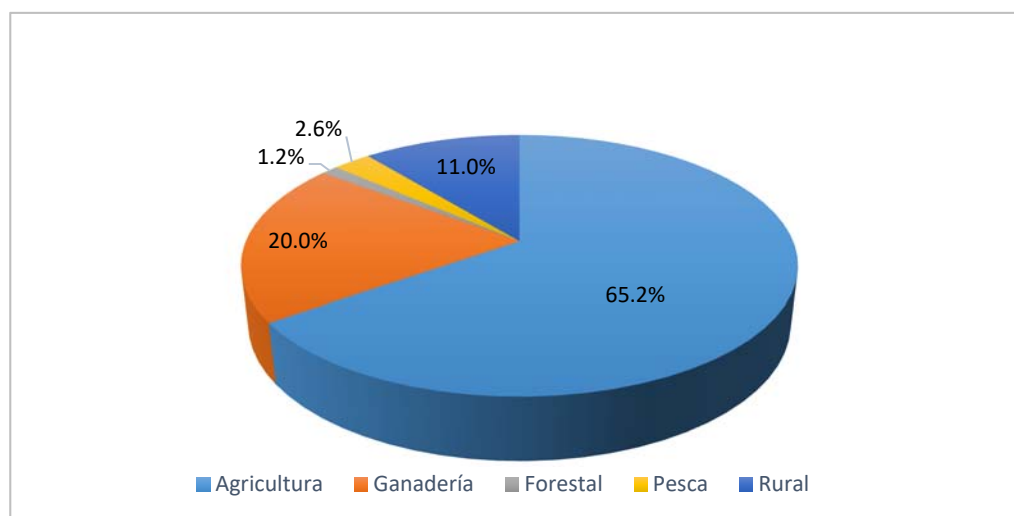
de la población actualmente excluidos, así como para aquellos que presentan dificultades para acceder al crédito, con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como las pequeñas y medianas empresas.

Se verificó que en 2017 fueron las grandes empresas las que recibieron el 64.2% del monto de los créditos (112,397.7 millones de pesos), debido a que cuentan con una mayor capacidad de pago; seguidas de las medianas y pequeñas con el 28.9% (50,655.3 millones de pesos); en tanto que la empresa familiar y microempresa registraron el 6.9% (11,985.7 millones de pesos); sin embargo, el 94.8% (1,441,920) de la población atendida, se correspondió con personas físicas y morales clasificadas como empresas familiares y de microcrédito, por lo que no atendió lo señalado en el PND 2013-2018, y el PRONAFIDE 2013-2018 orientados a cubrir a los segmentos de la población actualmente excluidos y población que enfrenta limitantes para acceder al crédito. El 3.5% (53,294) de los atendidos fueron pequeñas empresas; el 1.6% (24,302) de los acreditados fue medianas empresas; en tanto que el 0.1% (1,987) de acreditados correspondió a las grandes empresas.

La SHCP señaló que los créditos se otorgaron de acuerdo con la capacidad de consolidación y desarrollo de los productores que carecen de financiamiento en los sectores prioritarios, entre los que se encuentran las medianas empresas; sin embargo, no acreditó las causas por las cuales otorgó mayor financiamiento a las grandes empresas, ni las medidas para diversificar la cartera, en los términos señalados en el PND 2013-2018 y el PRONAFIDE 2013-2018, relativos a cubrir a los segmentos de la población actualmente excluidos, así como a actores económicos en sectores prioritarios con dificultades para disponer de acceso a financiamiento, con especial énfasis en áreas prioritarias como las pequeñas y medianas empresas.

La distribución por sector del monto de crédito otorgado por medio de los FIRA en 2017, se muestra en la siguiente gráfica:

CRÉDITO OTORGADO POR SECTOR DE LOS FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA, 2017



(Porcentajes)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA, y la base de datos de la población objetivo y atendida por los fideicomisos de fomento financiero que integran los FIRA.

En 2017, los FIRA otorgaron el 65.2% de los recursos para el sector agrícola (114,202.6 millones de pesos), seguido del sector ganadero con el 20.0% (35,042.9 millones de pesos); 11.0% para el sector rural, que para el caso de los FIRA está definido, de acuerdo con una metodología interna, como el financiamiento de proyectos de inversión que se realicen en localidades menores a 50,000 habitantes y cuyas necesidades no rebasen 30 millones de UDIS.

Respecto del número de productores y empresas rurales que fueron beneficiados por FIRA, mediante los créditos y garantías, en 2017 ascendió a 1,521,503, a los cuales se les otorgó 175,038.7 millones de pesos por 42,278 créditos, y 47,610.2 millones de pesos por 22,359 garantías, como se señala a continuación:

TOTAL DE CRÉDITOS Y MONTO OTORGADO, 2013-2017
(Unidades y millones de pesos)

FIRA	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	TMCA (%)	Promedio
Número de créditos	59,537	47,155	43,932	44,246	42,278	(8.2)	47,429.6
Otorgamiento de crédito	130,779.5	127,310.0	144,117.5	168,921.2	175,038.7	7.6	149,233.4
Número de garantías 1/	17,917	18,517	13,839	15,303	22,359	5.7	17,587.0
Otorgamiento de garantías 1/	15,694.7	22,713.4	35,071.5	34,774.0	47,610.2	32.0	31,172.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada relativa al total de créditos y monto otorgado a éstos.

1/ No incluye fondeo.

$$TMCA: \left[\left(\frac{(e)}{(a)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

En el periodo 2013-2017, los FIRA otorgaron en promedio 149,233.4 millones de pesos, mediante 47,429.6 créditos, y 31,172.8 millones de pesos, por medio de 17,587.0 garantías. El número de créditos en ese mismo periodo disminuyó 8.2% en promedio anual, ya que pasó de 59,537 en 2013 a 42,278 en 2017; no obstante, el monto otorgado mediante éstos, se incrementó en promedio anual en 7.6%, al pasar de 130,779.5 millones en 2013 a 175,038.7 millones de pesos en 2017.

En relación con el número de garantías, éste aumentó en 5.7% en promedio anual, al pasar de 17,917 en 2013 a 22,359 en 2017; asimismo, el monto de éstas se incrementó en 32.0% en promedio anual, al pasar de 15,694.7 millones de pesos a 47,610.2 millones de pesos, en ese mismo periodo.

2017-0-06100-07-0062-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice un diagnóstico que permita determinar los segmentos de la población actualmente excluidos, así como a actores económicos en sectores prioritarios con dificultades para disponer de acceso a financiamiento, con especial énfasis en áreas prioritarias como las pequeñas y medianas empresas, a fin de otorgar de manera equitativa los montos de créditos y garantías y diversificar la cartera, en términos del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

5. *Inclusión financiera*

En la Política Nacional de Inclusión Financiera, emitida por el Ejecutivo Federal en junio de 2016, se definió a la inclusión financiera como el acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al usuario y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras de todos los segmentos de la población.

En 2017, la SHCP y la CNBV, como parte del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), contaron con indicadores para medir la contribución del cumplimiento de los ejes de la Política Nacional de Inclusión Financiera, publicada en junio de 2016, en los términos siguientes:

INDICADORES DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO RELATIVOS A LA INCLUSIÓN FINANCIERA

Indicadores de evaluación	Objetivo de los indicadores
1 Porcentaje de adultos que utilizó algún punto de acceso. . 2 Porcentaje de adultos que cuentan con al menos un producto financiero formal. . 3 Porcentaje de adultos que posee una cuenta de depósito o ahorro formal. . 4 Porcentaje de adultos que conoce la existencia de la instancia nacional de protección financiera. . 5 Porcentaje de adultos que conoce la existencia del seguro de depósitos. .	Buscan emitir juicios sobre la relevancia, efectividad, eficiencia, impacto y sustentabilidad de lo que se ha implementado.
Indicadores de seguimiento	
1 Número de puntos de acceso por cada diez mil adultos. . 2 Porcentaje de municipios con al menos un punto de acceso. . 3 Porcentaje de adultos que vive en municipios con al menos un punto de acceso. . 4 Número de contratos de banca móvil por cada diez mil adultos. . 5 Número de cuentas de captación por cada diez mil adultos. . 6 Número de contratos de crédito por cada diez mil adultos. . 7 Porcentaje de MIPyMES con crédito. . 8 Prima per cápita de mercado total (pesos). . 9 Número de cuentas únicas y personales administradas por las Afores por cada diez mil adultos. . 1 Número de acciones de atención de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) por cada diez mil adultos. . 1 Tiempo de respuesta ante una reclamación (días). 1 .	Buscan determinar si los resultados están siendo alcanzados de acuerdo con las metas y plan de acción para corregir las deficiencias tan pronto como sea posible.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los indicadores de evaluación y seguimiento relativos a la inclusión financiera de la CNBV, 2017.

Los indicadores permiten determinar el grado de avance en los programas insignia de las entidades que consideran la inclusión financiera de los sujetos de crédito en sus mercados objetivos.

La CNBV coadyuvó a que el CONAIF cumpliera con su mandato de elaborar un informe anual con los resultados de los avances de infraestructura financiera, ahorro, crédito y otros servicios y productos financieros, mediante la publicación del Reporte Nacional de Inclusión Financiera del periodo 2013-2016, que contiene los resultados de los indicadores antes señalados.

Adicionalmente, se constató que al cierre de 2017, en el Informe de Resultados del Programa de Trabajo de 2017, la SHCP reportó los avances de los programas de inclusión financiera de las entidades de fomento, así como su participación en la campaña He For She de la

Organización Nacional de las Naciones Unidas (ONU), con el compromiso de impulsar políticas y acciones de equidad de género.

Como coordinadora sectorial, la SHCP lleva el registro, monitoreo y seguimiento a la información proporcionada por las entidades de fomento sobre los programas que tiene relacionados con la PNIF. Con el análisis de la base de datos “seguimiento por programa” de la secretaría, se identificaron 10 programas y 2 talleres en 6 entidades de fomento. De éstos, dos programas (20.0%) correspondieron a los FIRA: Programa de Apoyo a Mujeres,^{14/} en el que los fideicomisos reportaron a la SHCP un flujo de financiamiento por 51,320.0 millones de pesos, 464.1% más que el año anterior (9,098.0 millones de pesos), con lo que atendió a 306,222 mujeres por primera vez; así como el Programa de Financiamiento a la Agricultura Familiar, mediante el cual, de 2016 a 2017, los fideicomisos otorgaron 365.0 millones de pesos, en beneficio de 11,195 microempresarias acreditadas; no obstante, no se identificaron metas de mediano y largo plazos, en términos de los programas de inclusión de los fideicomisos reportadas ante la secretaría. De los 2 talleres impartidos, uno fue realizado por los FIRA (50.0%) en materia de microfinanzas y educación financiera.

La SHCP acreditó que solicitó a los FIRA, mediante oficio de fecha 12 de junio de 2018 para que desglosaran la meta de saldo de crédito directo e inducido al sector privado, por tipo de crédito y servicio de garantía que ofrecen los fideicomisos para los ejercicios de 2013 a 2018; sin embargo, es conveniente que la SHCP promueva el establecimiento de metas, en términos de los programas de inclusión financiera, a fin de conocer la contribución de cada uno en la operación y resultados de dichos programas.

2017-0-06100-07-0062-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público promueva el establecimiento de metas, en términos de los programas de inclusión financiera del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA); el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA), a fin de establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad, conforme al artículo 27, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

^{14/} Se integra por microcrédito productivo y crédito tradicional otorgado a mujeres.

6. Ampliación del crédito

En 2017, la regulación y la supervisión, realizada por la SHCP y la CNBV, contribuyeron a que los FIRA registraran en ese año un saldo de crédito directo al sector privado ^{15/} e inducido ^{16/} por 161,717.4 millones de pesos que corresponden al financiamiento al sector privado, de los cuales el 82.5% (133,416.1 millones de pesos) concernió al saldo del primer crédito y el 17.5% (28,301.3 millones de pesos) al segundo, que en su conjunto representó el 0.7% del PIB nacional (22,718,808.0 millones de pesos) y el 21.4% del PIB del sector primario (754,411.1 millones de pesos), como se muestra en el cuadro siguiente:

SALDO DE CRÉDITO DIRECTO E INDUCIDO DE LOS FIDEICOMISOS
COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 2013-2017
(Millones de pesos de 2017 ^{1/} y porcentajes)

Concepto	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	TMCA (%)
Total (I)	80,292.2	91,090.9	113,448.3	141,869.7	161,717.4	19.1
Directo	76,634.6	80,803.7	100,505.3	121,126.3	133,416.1	14.9
Inducido	3,657.6	10,287.2	12,943.0	20,743.4	28,301.3	66.8
PIB (II)	19,995,147.7	20,369,944.7	21,183,452.3	22,007,708.8	22,718,808.0	3.2
PIB del sector primario (III)	695,302.3	737,344.2	783,219.4	911,844.4	754,411.1	2.1
Prop. (%) = I/II*100	0.4	0.5	0.5	0.6	0.7	15.0
Prop. (%) = I/III*100	11.6	12.4	14.5	15.6	21.4	16.8

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los Informes Estadísticos de Indicadores de la Banca de Desarrollo 2013-2017.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2017.

$$\text{TMCA: } \left[\left(\frac{e}{a} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

La composición del saldo por tipo de crédito y fideicomiso de 2013 a 2017 se muestra en el cuadro siguiente:

^{15/} Son las operaciones financieras mediante las cuales las entidades que integran la Banca de Desarrollo (BD), realizan préstamos de dinero a los integrantes de los sectores de atención que son prioritarios para el desarrollo económico del país, bajo determinadas condiciones, plazos, tasas de interés y costos asociados. La cartera de Crédito Directo al Sector Privado puede incluir créditos en primer piso; créditos en segundo piso (descuento de cartera); reportos, y la valuación de instrumentos derivados de cobertura, asociados a crédito. No debe considerar el crédito otorgado entre las entidades de la BD, ya que éste se contabiliza como parte del sector público.

^{16/} El crédito inducido es el principal componente del crédito impulsado, y se integra por las garantías sin fondeo y el saldo expuesto por los intermediarios financieros privados, pudiendo considerar además avales, garantías bursátiles, cartas de crédito y seguros de crédito a la vivienda. Cuando al crédito inducido se le agrega la tenencia de bursatilizaciones, que, como fuente de financiamiento continuo, permiten seguir originando nuevos activos, así como el capital de riesgo otorgado al sector privado, mismo que potencializa la inversión privada, se le denomina crédito impulsado.

SALDO DE CRÉDITO DIRECTO E INDUCIDO POR FIDEICOMISO, 2013-2017
(Millones de pesos de 2017^{1/})

Fideicomiso	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	TMCA (%)	Part. (%)
Total	80,292.2	91,090.9	113,448.3	141,869.7	161,717.4	19.1	100.0
C. directo	76,634.6	80,803.7	100,505.3	121,126.3	133,416.1	14.9	82.5
C. inducido	3,657.6	10,287.2	12,943.0	20,743.4	28,301.3	66.8	17.5
FONDO 1/	8,944.3	8,198.3	8,931.2	9,895.6	10,212.8	3.4	6.3
FEFA 1/	65,214.1	70,132.4	89,099.3	108,851.0	120,650.9	16.6	74.6
FOPESCA 1/	1,360.4	1,506.2	1,396.0	1,500.4	1,568.3	3.6	1.0
FEGA	4,773.5	11,254.0	14,021.8	21,622.7	29,285.3	57.4	18.1
C. directo	1,115.9	966.8	1,078.8	879.3	984.0	(3.1)	n.a.
C. inducido	3,657.6	10,287.2	12,943.0	20,743.4	28,301.3	66.8	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP.

1/ Por la naturaleza de estos fideicomisos sólo contaron con crédito directo.

$$\text{TMCA: } \left[\left(\frac{(e)}{(a)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

n.a. No aplica.

De los cuatro fideicomisos, el FONDO, el FEFA y el FOPESCA, por su naturaleza, únicamente registraron saldo de crédito directo, de los cuales, en 2017, el FEFA concentró el 74.6% (120,650.9 millones de pesos) de los recursos; el FONDO registró el 6.3% (10,212.8 millones de pesos) del total de los FIRA; en tanto que el FOPESCA, el 1.0% (1,568.3 millones de pesos). Por lo que refiere al FEGA, en ese mismo año, registró el 18.1% (29,285.3 millones de pesos) del total de los FIRA, compuesto por 984.0 millones de pesos de crédito directo y 28,301.3 millones de crédito inducido.

Para determinar la contribución de la cartera del saldo de los fideicomisos a la meta sexenal establecida en el PRONAFIDE, relativa a registrar a 2018 un saldo de la cartera de crédito directo e inducido de 7.9% como proporción del PIB, se verificó que las entidades del SFF, a 2017, obtuvieron un cumplimiento de la meta de 97.5%, al obtener un saldo de crédito directo e impulsado de 1,744,138.4 millones de pesos, equivalente al 7.7% del PIB (0.1 puntos porcentuales por debajo de la meta anual), y mayor en 0.3 puntos porcentuales al obtenido en 2016 de 7.4%, y cuya participación de FIRA contribuyo en 9.3% al salto total registrado por el SFF, como se muestra a continuación:

PARTICIPACIÓN EN EL SALDO DE LA CARTERA DE CRÉDITO DIRECTO E INDUCIDO DE LAS INSTITUCIONES DEL SFF,
2017

(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	Crédito directo	Crédito impulsado	Crédito directo e impulsado	Participación (%)	Part. Respecto del PIB (%)
PIB nacional	22,718,808.0				
Total	1,120,017.1	624,121.3	1,744,138.4	100.0	7.7
BANOBRAS	334,207.0	131,312.0	465,519.0	26.7	2.0
NAFIN	212,327.0	189,076.0	401,403.0	23.0	1.8
SHF	81,535.0	229,701.0	311,236.0	17.9	1.4
BANCOMEXT	204,871.0	43,543.0	248,414.0	14.2	1.1
FIRA	133,416.1	28,301.3	161,717.4	9.3	0.7
FND	58,016.0	0.0	58,016.0	3.3	0.3
BANJERCITO	44,480.0	0.0	44,480.0	2.6	0.2
FONADIN	19,381.0	0.0	19,381.0	1.1	0.1
NADBANK	16,096.0	0.0	16,096.0	0.9	0.1
FOVI	13,117.0	372.0	13,489.0	0.8	n.s.
FOCIR	256.0	1,797.0	2,053.0	0.1	n.s.
BANSEFI	2,315.0	19.0	2,334.0	0.1	n.s.

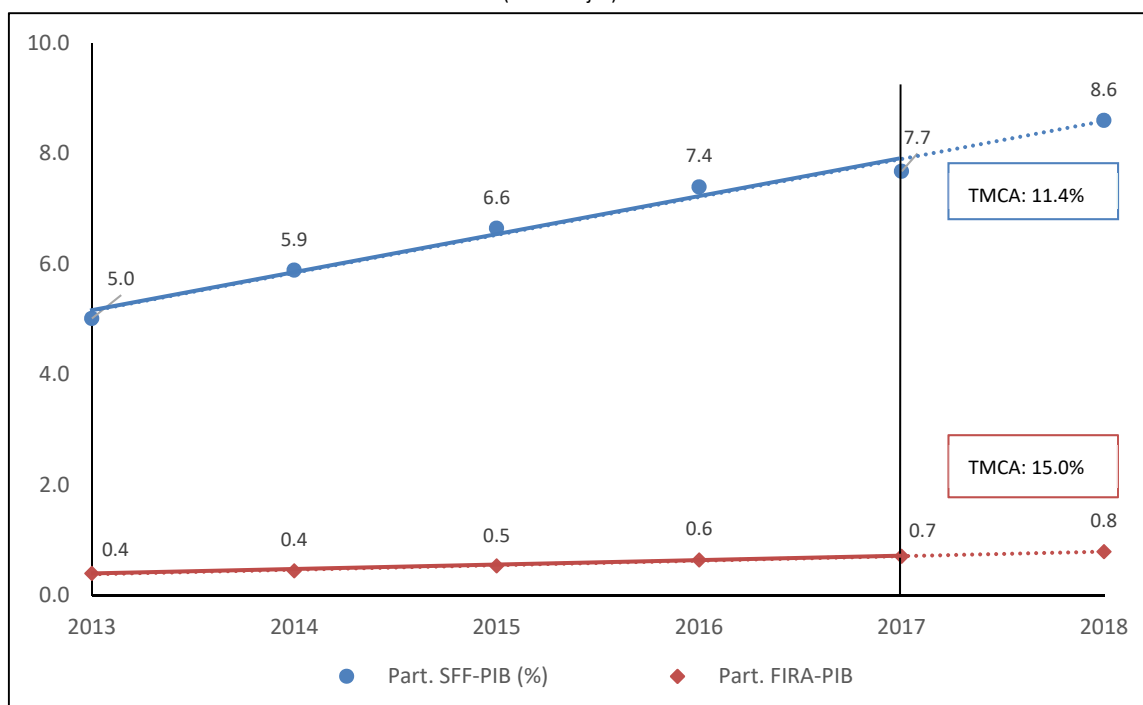
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Informe Estadístico de Indicadores de la Banca de Desarrollo 2017.

n.s. No significativo.

Se verificó que en 2017 los FIRA contribuyeron con el 9.3% (161,717.4 millones de pesos) a la cartera de crédito directo e impulsado del SFF (1,744,138.4 millones de pesos), lo que la situó en el lugar 5 de 12 entidades del SFF.

Respecto de la meta a 2018, establecida en el programa institucional referente a registrar a un saldo de la cartera de crédito directo e inducido de 7.9% como proporción del PIB, la ASF realizó la proyección del saldo para verificar la factibilidad del cumplimiento de dicha meta, y se obtuvieron los resultados siguientes:

PROYECCIÓN DEL SALDO DE LA CARTERA DE CRÉDITO DIRECTO E INDUCIDO COMO PROPORCIÓN DEL PIB A 2018
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los Informes Estadísticos de Indicadores de la Banca de Desarrollo 2013-2017.

La participación de la cartera del saldo de crédito directo e inducido de los FIRA respecto del PIB, se incrementó en 15.0% en promedio anual, al pasar de 0.4% a 0.7%, por lo que de continuar las mismas condiciones a 2018, su contribución aumentaría un punto porcentual, lo que indica que la participación de los fideicomisos que integran FIRA ha coadyuvado en el cumplimiento de la meta sexenal señalada en el PRONAFIDE.

Asimismo, de acuerdo con las participaciones del saldo de cartera del SFF en el periodo 2013 a 2017, se estima que de mantenerse las condiciones para 2018 como proporción del PIB, representaría 8.6% (0.7 puntos porcentuales por encima de la meta establecida de 7.9%), considerando que su tasa media de crecimiento anual fue de 11.4% al pasar de 5.0% en 2013 a 7.7% en 2017.

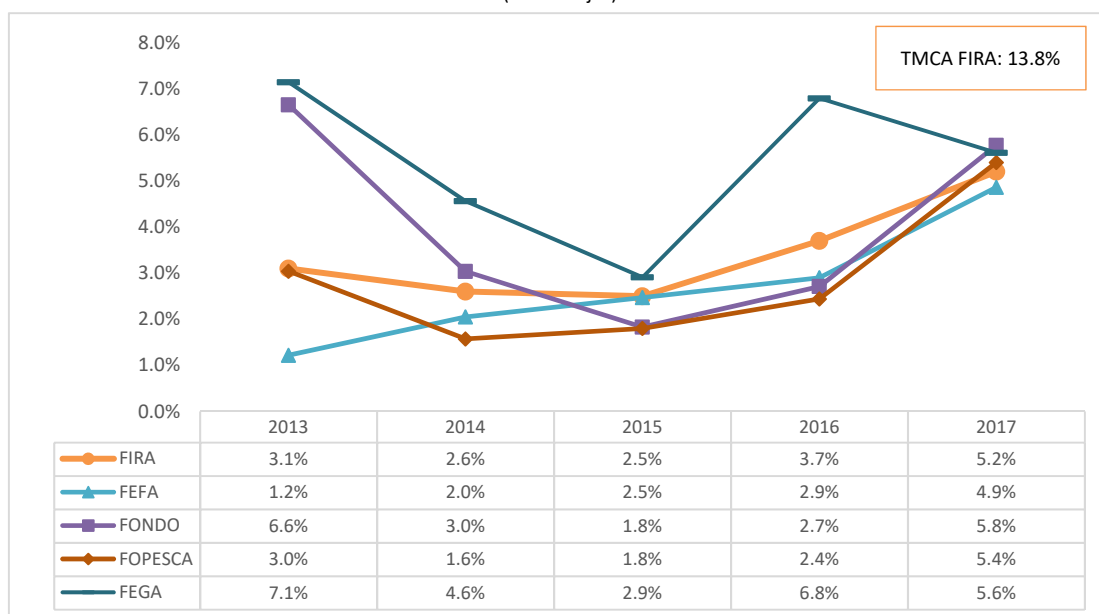
7. *Sustentabilidad financiera*

Los fideicomisos que integran FIRA determinan el grado de estabilidad, así como su solidez y seguridad, mediante los índices establecidos en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento (CUOEF) emitidas por la CNBV, así como con la autorización de la SHCP a sus límites de financiamiento neto y para el resultado de intermediación financiera, que denotan su sustentabilidad financiera; por lo que

la regulación y supervisión de la secretaría y la CNBV contribuyó a que, en 2017, los FIRA procuraran su sustentabilidad financiera, debido a que sus principales indicadores financieros se mantuvieron dentro de los parámetros establecidos en materia de rentabilidad y situación financiera. En consecuencia, los fideicomisos realizaron una canalización eficiente, prudente y transparente de los recursos que constituyeron a su favor.

En 2017, los fideicomisos registraron una utilidad neta de 4,183,357.7 miles de pesos y un patrimonio promedio de 81,083,968.1 miles de pesos, lo cual mostró un rendimiento positivo respecto de lo invertido, por lo que, en ese año, por cada peso aportado al patrimonio se obtuvo un rendimiento de 5.2%. El comportamiento del índice de rendimiento sobre capital (ROE), en el periodo 2013-2017, se presenta en la gráfica siguiente:

ÍNDICE DE RENDIMIENTO SOBRE CAPITAL DE LOS FIRA, 2013-2017
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con en base la información proporcionada por la SHCP, relativa al Índice del Rendimiento sobre el Capital de los FIRA, 2013-2017.

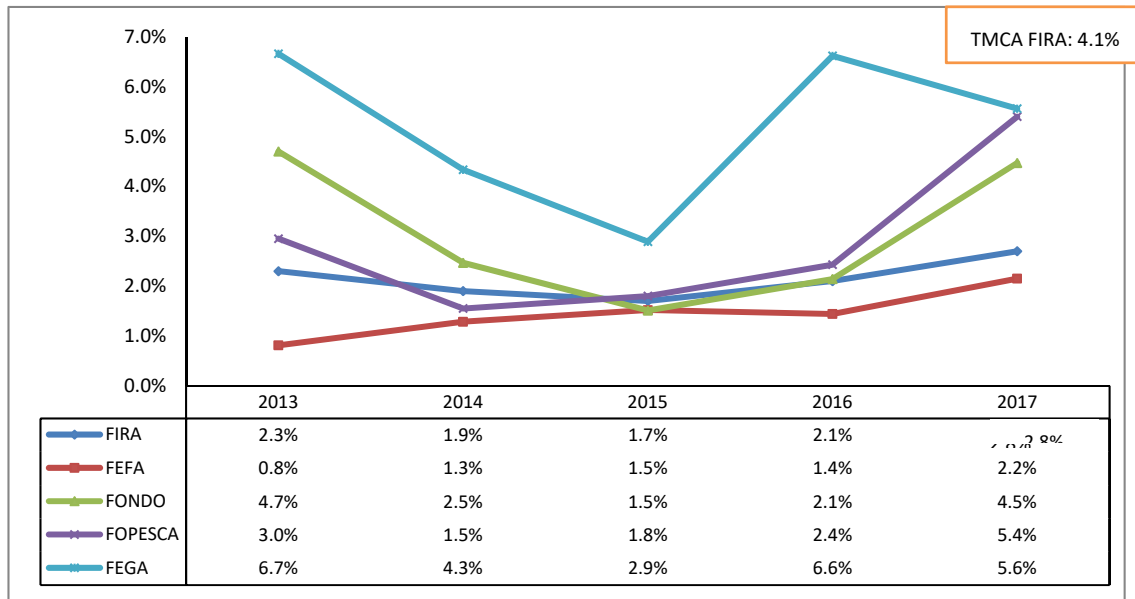
$$TMCA = \left[\left(\frac{(e)}{(a)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

Respecto del ROE en el periodo analizado, se verificó que los FIRA crecieron a una tasa media de crecimiento anual de 13.8%, al pasar de 3.1% en 2013 a 5.2% en 2017, cuyo aumento se debió al crecimiento del resultado neto, y que es favorable respecto de su estructura financiera.

El FONDO mostró un rendimiento positivo respecto de lo invertido, por lo que en 2017, por cada peso aportado al patrimonio se obtuvo un rendimiento de 5.8%. El FEFA reportó una tasa media de crecimiento de 41.2%, al pasar de un ROE de 1.2% a 4.9% de 2013 al 2017, y cuyo resultado es menor a los otros fideicomisos debido a que con el crecimiento de la cartera de crédito aumentan los intereses pagados.

En 2017, los FIRA registraron una utilidad neta de 4,183,357.7 miles de pesos y un activo total promedio de 147,281,153.4 miles de pesos, lo cual mostró un rendimiento positivo, ya que en ese año se obtuvo un 2.8% de rendimiento por cada peso invertido en el activo total. Se determinó que el crecimiento obedeció a la evolución del resultado neto y al incremento de los activos, principalmente, de la cartera de crédito. Por lo anterior, el resultado del índice de rendimiento sobre activos (ROA) muestra una conservadora generación de ganancias con los activos disponibles e indica la viabilidad de los fideicomisos para ser autosustentable. El comportamiento del ROA, en el periodo 2013-2017, se presenta en la gráfica siguiente:

ÍNDICE DE RENDIMIENTO SOBRE ACTIVOS DE FIRA, 2013-2017
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base la información proporcionada por la SHCP, relativa al Índice de Rendimientos sobre Activos de FIRA.

1/ $TMCA = \left[\left(\frac{e}{a} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$

En relación con el ROA de los fideicomisos de los FIRA en el periodo analizado, se verificó que se incrementó a una tasa media de crecimiento anual de 4.1%, al pasar de 2.3% en 2013 a 2.8% en 2017, por un aumento de la cartera de crédito.

El indicador del FONDO en 2015, incluyó el efecto retrospectivo por reclasificación de intereses cobrados a pensionados y jubilados. El ROA del FEFA de 2015 a 2017 incluye la compensación de los derivados que se realiza en el activo total, en atención a lo establecido en las Disposiciones de la CNBV. El resultado presentado en 2017 por el FEFA se debe a los intereses pagados para fondear su cartera de crédito.

Mediante la regulación y vigilancia a las entidades de fomento, la SHCP coadyuvó a mantener la estabilidad del SFF y de las instituciones que integran los FIRA, procurando su sustentabilidad financiera. En cuanto al Índice de Fortaleza Patrimonial (IFP), el resultado de FIRA fue de 36.7%, como se muestra en el cuadro siguiente:

ÍNDICE DE FORTALEZA PATRIMONIAL DE LOS FIRA, 2017
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	Patrimonio (a)	Activos totales sujetos a riesgo (b)	Índice de fortaleza patrimonial (c)=(a)/(b)*100
FIRA	83,063,073.6	226, 214,209.4	36.7
FONDO	10,872,618.1	10,644,321.5	102.1
FEFA	51,370,356.3	135,046,805.6	38.0
FEGA	18,867,106.5	79,809,553.2	23.6
FOPECA	1,952,992.7	713,529.1	273.7

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la SHCP, relativa al Índice de Fortaleza Patrimonial de los FIRA, 2017.

En 2017 los FIRA registraron un patrimonio de 83,063,073.6 miles de pesos y un monto de activos totales sujetos a riesgo de 226, 214,209.4 miles de pesos, significando un IFP de 36.7%, lo cual mostró que la institución contó con los recursos suficientes para hacer frente a pérdidas inesperadas, derivadas de riesgos de mercado, crédito y operación, lo cual ayudó a mantener una situación financiera estable.

El comportamiento del índice a lo largo del periodo 2013-2017, se muestra en la tabla siguiente:

ÍNDICE DE FORTALEZA PATRIMONIAL DE LOS FIRA, 2013-2017
(Porcentajes)

Entidad	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	TMCA (%)
FIRA	57.1	63.1	55.9	48.8	36.7	(11.1)
FONDO	115.3	125.4	97.0	99.2	102.1	(3.0)
FEFA	77.9	98.9	74.5	60.3	38.0	(16.4)
FEGA	26.1	26.2	27.1	25.7	23.6	(2.5)
FOPECA	163.9	221.5	238.0	234	273.7	13.7

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base la información proporcionada por la SHCP, relativa al Índice de Fortaleza Patrimonial de los FIRA, 2013-2017.

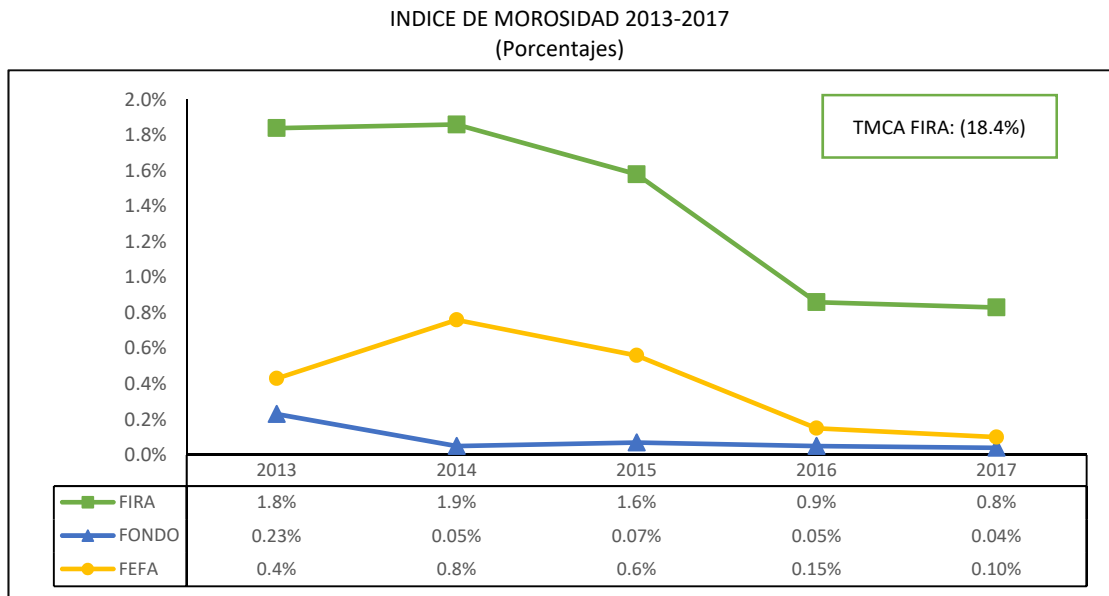
NOTA: El estándar nacional e internacional establecido para el IFP es de 8.0%.

$$TMCA = \left[\left(\frac{(e)}{(a)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

Se determinó que, en el periodo 2013-2017, el IFP de los fideicomisos públicos de fomento decreció en promedio anual en 11.1%, al pasar de 57.1% a 36.7%, en esos años. La ASF corroboró que, como resultado del crecimiento del crédito en cumplimiento de la meta establecida en el Plan Institucional, se ha hecho uso intensivo del patrimonio para sustentar dicho crecimiento, por ello se observa una tendencia decreciente.

En ese periodo, el IFP se mantuvo por encima del estándar nacional e internacional de 8.0%, lo cual indica que históricamente los fideicomisos han mantenido su patrimonio sin compromisos financieros que no se puedan solventar.

En 2017, la variación del índice IMOR de los FIRA fue de 0.8%, lo cual mostró que los fideicomisos han sido eficientes a la hora de establecer estrategias de cobro. En el periodo 2013-2017, los resultados del IMOR de los fideicomisos de fomento financiero fueron los siguientes:



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base la información proporcionada por la SHCP, relativa al Índice de Morosidad de los FIRA, 2013-2017.

$$TMCA = \left[\left(\frac{e}{a} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

Se determinó que la variación del indicador obedece al crecimiento de cartera de crédito vigente, así como a la disminución de la cartera vencida por su eliminación del balance general conforme a la respectiva política contable.

De acuerdo con el Índice de Cobertura (ICOB), los fideicomisos de fomento financiero pueden hacer frente a su cartera vencida y vigente total en un 2.6%, lo que representa un grado de precaución por parte de la institución para hacer frente al comportamiento de la cartera vencida.

Los resultados del ICOB en el periodo que comprende de 2013 a 2017, se muestran en el cuadro siguiente:

ÍNDICE DE COBERTURA EN EL SFF, 2013-2017 ^{1/}
(Porcentajes)

Entidad	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	TMCA (%)
FIRA	318.2	301.5	288.8	297.9	284.2	(2.8)
FONDO	2,004.1	10,197.8	6,014.4	2,101.1	1,972.0	(0.4)
FEFA	853.4	475.6	479.6	1,204.2	1,567.5	16.4
FEGA	150.6	162.7	161.9	117.4	111.6	(7.2)
FOPESCA 1/	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base la información proporcionada por la SHCP, relativa al Índice de Cobertura en el Sistema Financiero de Fomento, 2013-2017.

^{1/} La Entidad no presenta cartera vencida por lo que no aplica el índice de cobertura.

n.a. No aplica.

$$TMCA = \left[\left(\frac{(e)}{(a)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

De acuerdo con lo anterior, el índice pasó de 318.2% en 2013 a 284.2% en 2017, lo que significó que decreció a una tasa promedio anual de 2.8%, con lo cual se determinó que los fideicomisos tomaron medidas necesarias para cubrir la carteta de crédito vencida.

El incremento que presenta el FEFA obedeció a un incremento en su cartera de crédito, lo que requirió más estimaciones preventivas en riesgos crediticios. En cuanto al FONDO, el FEGA y el FOPESCA, éstas dependen de las calificaciones otorgadas por los intermediarios financieros, que son los acreditados.

En relación con el índice de liquidez, el FONDO, el FEGA y el FOPESCA no registraron pasivos líquidos, y se determinó que el FEFA tiene como facultad el endeudamiento interno y externo para sostener el crecimiento de la cartera de crédito, por lo cual, es el único fideicomiso al cual se le puede calcular este índice y cuyo resultado en 2017 fue de 71.1%.

En el periodo 2013-2017, el índice de liquidez del FEFA presentó el comportamiento siguiente:

ÍNDICE DE LIQUIDEZ FIRA-FEFA, 2013-2017
(Porcentajes)

Entidad	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)
FIRA	n.d.	1,443.1	462.0	426.5	424.3
FEFA	n.d.	288.3	77.0	70.5	71.1

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la SHCP, relativa al Índice de Liquidez del FEFA, 2013-2017.

$$Liquidez = \frac{Activos\ líquidos}{Pasivos\ líquidos} \times 100$$

n.d. No disponible.

Se determinó que la variación de los resultados del periodo de 2015-2017 del FEFA se debió, principalmente, a una mayor contratación de préstamos bancarios a corto plazo para fundear el crecimiento de la cartera vencida de crédito.

Se constató que la regulación y supervisión de la SHCP y la CNBV contribuyó a que, en 2017, FIRA procurara su sustentabilidad financiera, debido a que en el caso del Índice de Fortaleza Patrimonial (IFP) se mantuvo dentro de los parámetros establecidos en la CUOEF, así como con el acuerdo internacional Basilea III. El patrimonio de los fideicomisos debe estar acorde con los riesgos asumidos por los FIRA, ya que cuando las posiciones asumidas representan mayor riesgo de incurrir en alguna pérdida, la ponderación de riesgo que se le asigna es mayor y por lo tanto el requerimiento de capital que exige la regulación. Los fideicomisos presentaron diferencias significativas en cuanto a los resultados en el IFP, debido a que cada uno tiene una ponderación de riesgos acorde con sus características, en términos del patrimonio con el que cuentan, y de las facultades de endeudamiento que tienen para sostener el crecimiento de su cartera. Dicho perfil de riesgo y expectativas de rentabilidad corresponden a decisiones que deben tomar cada fideicomiso y no desde la regulación bancaria.

Asimismo, los índices en materia de rentabilidad, cobertura, morosidad y liquidez cumplieron con la metodología de la CNBV, lo que permitió que los fideicomisos presentaran un rendimiento positivo respecto de los activos y el patrimonio; suficiencia en las reservas para cubrir la proporción de su cartera vigente; eficiencia en el cobro de sus créditos, y capacidad de pago para cubrir sus pasivos.

8. Rendición de cuentas

De acuerdo con lo señalado en la Política Nacional de Inclusión Financiera, en la cual se propuso como objetivo de largo plazo “Lograr que todos los mexicanos, sin distinción alguna, sean partícipes de los beneficios que genera el sistema financiero, mediante estrategias concretas y coordinadas adecuadamente entre los distintos actores de los sectores público y privado, en un marco que procure la solidez y la estabilidad del sistema financiero”, se determinó que tanto la SHCP como la CNBV publicaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la información programático-presupuestaria relacionada con esos objetivos y prioridades, además de que en esta última incluyeron los resultados de evaluación de desempeño y cumplimiento de metas de los indicadores de los programas presupuestarios en mención, así como las causas en las variaciones de los mismos.

Además, con el análisis de la Cuenta Pública 2017 y los resultados reportados en el Cuarto Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de ese año, se concluyó que la CNBV, por medio de la supervisión, evaluó los riesgos a los que podrían estar sujetas las entidades financieras en sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que mantuvieran una adecuada liquidez, solvencia y estabilidad; y, en general, se ajustaron a las disposiciones que las rigen, así como a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros.

En relación con la información reportada por la SHCP, se identificó que la Banca de Desarrollo, en conjunto, otorgó financiamiento al sector privado por 1,264,000.0 millones de pesos, lo que llevó a que, al cierre del ejercicio fiscal, el saldo del financiamiento de crédito directo e impulsado al sector privado se ubicara en 1,744,100.0 millones de pesos, lo que mostró un crecimiento real anual de 0.4% y representó el 7.7% del PIB; la distribución por sector fue: 37.3% a empresarial, 28.7% a infraestructura, 18.6% a vivienda, 12.7% a rural y 2.7% a servicios financieros; igualmente se determinó que el nivel de cobertura sobre riesgos crediticios se ubicó en 159.8%, lo que mostró solidez. Lo anterior permite identificar la contribución en el cumplimiento de los objetivos 4.2. de “Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento” del PND 2013-2018, y 5 de “Fomentar (..) la transparencia de los sistemas financieros, para incrementar (...) su cobertura, a su vez que mantengan su solidez”, y 6 “Ampliar el crédito de la Banca de Desarrollo facilitando el acceso a servicios financieros en sectores estratégicos, con una mayor participación del sector privado” del PRONAFIDE 2013-2018”.

En el PEF y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se publicó la información programático-presupuestaria de los programas presupuestarios en mención. La información reportada en ambos documentos relativa al presupuesto modificado y ejercido difiere, ya que del Pp G001 en el Informe sobre la Situación Económica se reportó un monto modificado de 192.6 millones de pesos, en tanto que en la Cuenta Pública se presentó una diferencia por 0.3 millones; respecto del monto ejercido por ese programa, la diferencia fue de 5.7 millones de pesos. De la misma manera, el presupuesto modificado del Pp G005 expuesto en esos documentos presentó una diferencia de 3.7 millones de pesos, ya que en la Cuenta Pública se reportaron 1,844.9 millones de pesos, en tanto que en los Informes sobre la Situación Económica se reportaron 1,841.2 millones; en relación con el monto ejercido, la diferencia fue de 63.3 millones de pesos. Al respecto, tanto la secretaría como la comisión acreditaron que las cifras publicadas en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y Deuda Pública 2017 fueron preliminares; en tanto que las cifras presentadas en la Cuenta Pública son las definitivas y consideran pagos realizados como Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.

Con la revisión se constató que de los Pp G001 “Regulación del sector financiero” y G005 “Regulación y Supervisión de las entidades del Sistema Financiero Mexicano”, a cargo de la SHCP y la CNBV, respectivamente, se publicaron en el PEF los indicadores, así como sus metas relativas a la regulación y supervisión del sector financiero en el ámbito agropecuario; y que en la Cuenta Pública se reportó el cumplimiento de las metas a 2017, además de que se señalaron las causas de sus variaciones.

9. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*

En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, llevada a cabo en septiembre de 2015, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. Los países que

adoptaron la Agenda 2030, de los cuales México forma parte, se comprometieron a incluir dichos objetivos y definir las estrategias para cumplir con sus metas.

El tema fiscalizado se vincula con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, en las metas 8.3 de “Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleos decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación y alentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros” y 8.10 de “Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos”.

Se verificó que, en 2017, la SHCP contribuyó en el diseño de las estrategias para la implementación de los ODS, mediante la emisión del documento Vinculación del Presupuesto a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, en el cual se establecieron los elementos, fechas y acciones específicas para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal vincularan sus estructuras programáticas con los ODS, como parte del proceso de integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2018.

En ese año, la secretaría careció de una estructura incorporada a las unidades administrativas para llevar las cuestiones relacionadas con la Agenda 2030, por lo que se designó a la Coordinación de Asesores como encargada de organizar dichas tareas al interior de la entidad. Asimismo, informó que se articula con otras instituciones, como la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Economía.

En cuanto a la implementación de la Agenda 2030, para dar cumplimiento a las metas en las que tiene participación, de acuerdo con la SHCP, se sigue trabajando en el diseño, a fin de establecer los mecanismos para llevar a cabo la implementación, por lo que aún no se identificaron actividades vinculadas con el cumplimiento.

En el caso de la CNBV, ésta participa en la consecución de la meta relativa a fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos. Entre los esfuerzos para fomentar la inclusión financiera, destacan las actividades de medición sobre el acceso y uso de los servicios financieros. Si bien la CNBV no tiene metas de los ODS bajo su responsabilidad, al ser miembro del Consejo Nacional de Inclusión Financiera, el cual incorpora a todas las autoridades financieras, participa en el análisis de acciones y políticas para incrementar el acceso y uso de servicios financieros, los cuales contribuyen al ODS 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Se identificó que, a la fecha, la CNBV cuenta con cinco indicadores que se vinculan con el ODS 8, así como su medición, los cuales se enfocan al control de los puntos de acceso y la cobertura de infraestructura, además del número de personas que cuentan con acceso al ahorro o a un servicio de crédito formal; por lo que la comisión contribuye en el monitoreo de indicadores que permiten determinar y medir el nivel de acceso y uso de servicios financieros.

En opinión de la ASF, en 2017, la SHCP participó en la definición de la estrategia para que el presupuesto de los entes públicos federales sea vinculado con los objetivos y metas de la Agenda 2030, mediante la emisión del documento denominado “Vinculación del Presupuesto a los Objetivos del Desarrollo Sostenible”, el cual debió observar para el proceso presupuestario 2018; asimismo, promovió reformas al marco normativo con la iniciativa para modificar la Ley de Planeación, aprobada en 2018, la cual incluye la definición de criterios por los cuales la planeación nacional podrá ser a largo plazo, pero dichas actividades se acotaron al diseño para la implementación de la Agenda 2030, ya que en el caso de las metas no se reporta ningún avance, por lo que se identifica como un área de oportunidad la definición de mecanismos para dar seguimiento a las metas de los ODS que tenga a su cargo la SHCP. En el caso de la CNBV, dicha instancia no participó en la implementación de los ODS, pero acreditó actividades que se vinculan con el objetivo 8 de dicha agenda.

Consecuencias Sociales

En 2017, la regulación y supervisión de la SHCP y la CNBV, mediante el monitoreo de los límites de operación financiera, así como la emisión de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos y Entidades de Fomento y las visitas de inspección realizadas a los Fondos de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA), contribuyó a que los FIRA registraran un saldo de crédito directo e inducido por 161,717.4 millones de pesos, que representaron el 0.7% del PIB nacional (22,718,808.0 millones de pesos), y un crecimiento promedio anual de 19.1% respecto del registrado en 2013 (80,292.2 millones de pesos), en beneficio de 1,521,503 acreditados finales, que significó un crecimiento promedio anual de 16.9% respecto de los 952,740 acreditados finales registrados en 2014, lo que significó un mayor número de beneficiarios que tuvieron acceso al crédito y a los servicios que otorgan los FIRA en conjunto.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 3 observaciones las cuales generaron: 3 Recomendaciones al Desempeño.

Además, se generó 1 Sugerencia a la Cámara de Diputados.

Dictamen

El presente se emite el 19 de junio de 2018, 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 de fiscalizar la regulación y supervisión de los fideicomisos públicos de fomento, para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) y el Programa Institucional de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura 2013-2018 (PIFIRA), se identificó que los fideicomisos Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA); el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA), que integran FIRA, enfrentan un insuficiente financiamiento y reducida inclusión financiera de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, originado, entre otras causas específicas de los sectores, a un limitado marco legal y normativo para impulsar la inclusión financiera y ampliar el crédito a los sectores prioritarios para el crecimiento económico.

Para atender ese problema público, el Gobierno Federal definió el objetivo de democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento, mediante acciones orientadas a realizar las reformas necesarias al marco legal y regulatorio del sistema financiero, así como la estrategia de ampliar el acceso al crédito y a otros servicios financieros, por medio de las entidades de fomento, por lo que se enfocó en fortalecer la regulación y supervisión de la SHCP y la CNBV a los FIRA, a fin de procurar su sustentabilidad financiera, así como la operación de los fideicomisos que los integran. De acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la SHCP y la CNBV son los responsables de regular y supervisar al FONDO, al FEFA, al FEGA y al FOPESCA, que se constituyen en los Fideicomisos instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), a fin de que el marco normativo, el monitoreo y las visitas de inspección y vigilancia, y en su caso sanción, contribuyan en impulsar la inclusión financiera y ampliar el crédito de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural. Los FIRA, en conjunto, tienen por objeto otorgar crédito, garantías y apoyos técnicos, relacionados con capacitación y asistencia técnica a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural. Los fideicomisos son administrados por el Banco de México, en su carácter de fiduciario y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente, quien además tiene la atribución de diseñar la política de dichos fideicomisos.

Con el análisis normativo, programático-presupuestal y organizacional-operativo de los FIRA, la ASF constató que el FONDO y el FEFA tiene atribución para otorgar crédito a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural; en tanto que FOPESCA únicamente al pesquero; no obstante, en la operación se identificó que este último otorgó créditos para la agricultura.

En 2017, además de créditos, el FONDO tuvo la autoridad para otorgar garantías y capacitación; el FEFA de proveer capacitación y transferencia de tecnología; y el FOPESCA de dar garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología, pero sólo dieron créditos; no obstante, estas facultades fueron ejercidas por el FEGA, sin que se identificara en su contrato la facultad expresa de ejercer los mandatos de esos fideicomisos. Asimismo, se identificó que los FIRA dispusieron de objetivos, estrategias y líneas de acción de forma agregada, por lo que no fue posible distinguir la participación de cada uno de los fideicomisos en el cumplimiento de los mismos, lo que limitó evaluar su desempeño en lo individual.

Respecto de la definición de la población objetivo, ésta presenta diferencias en los diversos documentos normativos que regulan a los fideicomisos. Además, al amparo de que FIRA atiende a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, el FEFA y el FONDO otorgaron créditos y el FEGA prestó garantías en un concepto denominado financiamiento rural, que no en todos los casos está relacionado con los sectores agropecuario, forestal y pesquero, lo que podría implicar un riesgo en la focalización de la población.

En 2017, en materia de regulación, la SHCP no emitió nuevas disposiciones al marco regulatorio aplicable a los FIRA, como resultado de su monitoreo continuo. En ese año, la CNBV realizó dos modificaciones a las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento (CUOEF), aplicables a los FIRA, relacionadas con la obligación para reconocer en sus registros contables los beneficios laborales a favor de sus trabajadores, así como con ajustes en la metodología para determinar las estimaciones preventivas para riesgos crediticios, usada por los fideicomisos en el cálculo de los indicadores financieros, a fin de procurar su sustentabilidad financiera.

En relación con la supervisión, en 2017, la SHCP autorizó y modificó los límites de operación financiera de los FIRA de manera global, y monitoreó que el monto ejercido se encontrara dentro de lo previsto, con lo que contribuyó a procurar su sustentabilidad financiera; sin embargo, la ASF considera que dichos límites deben ser autorizados para cada fideicomiso, a fin de disponer de información referente a sus operaciones, así como de la trazabilidad del recurso y la transparencia de su ejercicio. Asimismo, la secretaría publicó el “Estudio de Evaluación de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura”, realizado por una institución académica, en el que se indicaron sugerencias y áreas de mejora para fortalecer la gestión de los fideicomisos. Al respecto, la secretaría no dio seguimiento a los hallazgos presentados en ese estudio, ya que la Ley de Instituciones de Crédito no incluyó una facultad para ello, por lo que la ASF sugirió a la Cámara de Diputados que analizara la pertinencia de revisar el artículo 55 Bis 2, de la Ley de Instituciones de Crédito, para otorgar a la SHCP la facultad de dar seguimiento a las sugerencias derivadas de los estudios, así como de utilizar los estudios como insumo en la toma de decisiones.

En 2017, la CNBV supervisó los riesgos a los que estuvieron expuestos los FIRA mediante cuatro visitas de inspección a los fideicomisos, previstas en su Programa Anual de Visitas (PAV) y programadas en términos de su importancia sistémica, el tamaño de la institución y el nivel de riesgo identificado en la Matriz de Calificación de Entidades Financieras bajo el Enfoque de Riesgos (CEFER), con las que se corroboró la fortaleza financiera eficaz y el bajo nivel de riesgo de los fideicomisos.

Las labores de regulación y supervisión de la SHCP y la CNBV contribuyeron a ampliar el crédito de los FIRA, ya que en conjunto los fideicomisos otorgaron 42,278 créditos por 175,038.7 millones de pesos; 33.8% más que el monto concedido en 2013 (130,779.5 millones de pesos), con lo que coadyuvaron a generar un saldo de crédito directo e impulsado de 161,717.4 millones de pesos, que representó el 0.7% del PIB nacional y el 9.3% respecto del saldo total de las entidades del Sistema Financiero de Fomento (1,744,138.4 millones de pesos), y significó un incremento promedio anual de 19.1%, al pasar de 80,292.2 en 2013 a

161,717.4 millones de pesos, en beneficio de 1,521,503 acreditados finales, que representó un crecimiento promedio anual de 16.9% respecto de lo registrado en 2014 (952,740 acreditados finales).

Respecto de la operación, se constató que del total de acreditados, el 94.8% (1,441,920) correspondió al estrato de familiar y microcrédito, quienes recibieron el 6.8% (11,985.7 millones de pesos) de los recursos; el 3.5% (53,294 productores) al de pequeñas empresas, que registraron el 8.0% (14,050.8 millones de pesos) del total; 1.6% (24,302 productores) correspondió a medianas empresas, otorgándole el 20.9% del recurso (36,604.5 millones de pesos); en tanto que al 0.1% (1,987 productores) para grandes empresas, se le otorgó el 64.2% (112,397.7 millones de pesos) del total del monto de créditos y garantías, de tal manera que en términos del monto otorgado, no se benefició en mayor medida a las áreas prioritarias como las pequeñas y medianas empresas, lo cual no refleja la democratizado el acceso al financiamiento que establece la planeación nacional y sectorial.

En relación con la inclusión financiera los FIRA reportaron la operación de 2 programas en la materia; sin embargo, no definieron metas específicas en dichos programas.

Se determinó que, en 2017, los fideicomisos procuraron su sustentabilidad financiera, ya que en conjunto registraron un Índice de Fortaleza Patrimonial (IFP) de 36.7%, superior al autorizado por la CNBV de 8.0%, lo que demostró que pueden afrontar pérdidas no esperadas derivadas de los riesgos de mercado, crédito y operación: Los índices de rentabilidad, reportados por los FIRA, fueron de 5.2% en el caso del Rendimiento Sobre Capital, lo cual señala un rendimiento positivo respecto de lo invertido en el patrimonio, ya que por cada peso aportado al patrimonio se obtuvo un rendimiento de 5.2% y, en el caso del Rendimiento Sobre Activo se obtuvo un 2.8% de rendimiento por cada peso invertido en el activo total; un índice de morosidad (IMOR) de 0.8%, que significó la eficiencia en el cobro de sus créditos; un índice de cobertura de (ICOB) de 284.2% que evidenció que los FIRA tienen suficientes reservas para cubrir la proporción de su cartera vigente, así como un índice de liquidez que significó que sus activos líquidos pueden cubrir 4.2 veces sus pasivos.

En opinión de la ASF, en 2017, la regulación y supervisión realizada por la SHCP y la CNBV a los FIRA contribuyeron a procurar su sustentabilidad financiera, ya que fortalecieron el marco legal y normativo, mediante el monitoreo de los límites de la operación financiera de las entidades; así como con la emisión de la CUOEF y las cuatro visitas de inspección y vigilancia de la CNBV a los FIRA, con lo que coadyuvaron a atender el problema público relacionado con el insuficiente financiamiento y reducida inclusión de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, lo que coadyuvó a que los FIRA otorgaran 42,278 créditos por 175,038.7 millones de pesos, en beneficio de 1,521,503 acreditados finales, que contribuyeron a generar a ese año un saldo de crédito directo e impulsado de 161,717.4 millones de pesos, que representó el 0.7% del PIB nacional y significó un crecimiento promedio anual de 19.1%, respecto de 2013; sin embargo, se determinó que los montos otorgados se concentraron en las grandes empresas, lo que no evidenció la democratización del acceso al financiamiento, en particular para los segmentos de la población actualmente excluidos; así como a actores

económicos en sectores prioritarios con dificultades para disponer de los mismos, con especial énfasis en áreas prioritarias como las pequeñas y medianas empresas.

El resultado del IFP de 36.7%, superior al mínimo autorizado por la CNBV de 8.0%, significó que los FIRA pueden enfrentar sus riesgos de crédito, mercado y operacional y el IMOR de 0.8%, representó la eficiencia en el cobro de los créditos.

No obstante, la ASF considera que es preciso revisar el marco normativo que regula los alcances, competencias y atribuciones de los cuatro fideicomisos, a fin de descartar posibles duplicidades de atribuciones, delimitar su operación y focalizar su población objetivo; vigilar la relación de los presupuestos con los objetivos y prioridades del programa sectorial, así como autorizar los límites de endeudamiento para cada fideicomiso, para disponer de información referente a sus operaciones, de la trazabilidad del recurso y la transparencia de su ejecución. Aunado a que no fue posible evaluar el desempeño y los resultados por cada uno de los fideicomisos debido a la falta de objetivos, metas e indicadores específicos, así como al manejo agregado de la información.

La auditoría provee certeza respecto de la intervención gubernamental para ampliar el acceso al financiamiento en sectores prioritarios para el crecimiento económico como el agropecuario, forestal, pesquero y rural, procurando la sustentabilidad de los fideicomisos; además de los avances en la contribución del cumplimiento de la meta establecida en el PRONAFIDE 2013-2018, relativa a registrar un saldo de crédito directo e impulsado al sector privado, equivalente al 7.9% del PIB; no obstante, la ASF identifica como área de oportunidad que la SHCP revise el marco normativo, programático-presupuestal y operativo-organizacional de los FIRA. Asimismo, emitió una sugerencia a la Cámara de Diputados para facultar a la secretaría para dar seguimiento a las sugerencias emitidas por las entidades académicas respecto de la operación de los fideicomisos públicos de fomento y las entidades de banca de desarrollo, así como para que sean un insumo en la toma de decisiones.

Se espera que la atención de las recomendaciones de la ASF redunde en el fortalecimiento del desempeño de los FIRA, promueva mejoras en su operación y le permita contar con indicadores, objetivos y metas, a fin tener certeza de la contribución de cada uno en la ampliación del crédito y la inclusión financiera de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Fernando Pérez Miranda

Lic. Carlos Fernando Garmendia Tovar

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

En respuesta a los resultados con observación presentados por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señaló lo siguiente:

Resultado Núm. 1 Con Observaciones y Acciones

Diseño de la política de financiamiento de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural

“De la lectura de la recomendación de mérito, se desprende que la misma tiene como finalidad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (‘SHCP’), analice la pertinencia de realizar un estudio de la operación de los procesos de otorgamiento de créditos, garantías, capacitación, asistencia técnica que otorgan los fideicomisos que integran FIRA, a efecto de determinar la viabilidad de unificar los fideicomisos que integran FIRA, en tal sentido, se reitera que al caso resulta aplicable el principio de definitividad previsto expresamente en el párrafo segundo del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 3 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el DOF el 16 de julio de 2016, por lo que la pre-recomendación resulta contraria a dicho principio, toda vez que se encuentra encausada a retomar una recomendación que dicho órgano fiscalizador tuvo por cumplimentada en la auditoría GB-080 denominada ‘Programa que canaliza Apoyos para el Fomento a los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural’, correspondiente a la Cuenta Pública de 2013.

“La pre-recomendación núm. 1 plantea a la SHCP la pertinencia de un estudio a los fideicomisos FIRA, para definir la población potencial y objetivo de ser apoyada y regularizar los servicios otorgados que permita reducir o evitar riesgos de operación) duplicidad de actividades y reducir costos de operación.

”Al respecto es importante considerar que cada uno de los fideicomisos FIRA fue creado por Ley o Decreto específico y tienen un contrato constitutivo que establece la población objetivo y ámbito de competencia. De donde se desprenden los productos o instrumentos de financiamiento diferenciados que cada fideicomiso, por separado y de manera coordinada, puede operar para hacer llegar los recursos crediticios que dispone y/o se le asignan para realizar su labor en el ámbito económico (de actividades) de fomento que tiene encomendado.

”Por lo anterior, FIRA es un sistema de fideicomisos que promueven el financiamiento agropecuario en donde existen vasos comunicantes o se pueden desarrollar a fin de complementar las actividades de otro Fideicomiso de conformidad con los instrumentos que cada uno de ellos tiene. En consecuencia, no es raro, ni significa duplicidad, el hecho de apoyar al sector objetivo con dos o más diferentes fideicomisos, a manera de ejemplo:

”Un mismo acreditado o intermediario pudiera tener apoyos o líneas de crédito provenientes de FONDO y apoyados por FEFA o FEGA, o de FOPESCA con líneas o apoyos de FEFA y FEGA, también en su caso, FEGA apoya con garantías líneas de crédito a FOPESCA, o FEFA apoya con líneas propias al sector pesquero a través de los intermediarios financieros bancarios y no bancarios autorizados por dicho Fideicomiso.

”Por lo que se refiere al juicio de valor sobre la aseveración de "regularizar los servicios otorgados, ya que los cuatro fideicomisos ofrecen el mismo servicio", no es precisa ni correcta, en virtud de que cada uno cuenta con instrumentos diferentes y complementarios, que ni se duplican, ni compiten, ni arbitrean.

”Con respecto a la recomendación sobre el señalamiento de eficiencia y productividad de los fideicomisos, el dato que se tiene es que FIRA, a pesar de que lo conforman cuatro fideicomisos diferentes, se operan con una sola estructura operativa, destacando que los resultados de productividad y financieros de los cuatro fideicomisos son más que óptimos, mostrando rentabilidad y eficiencia. Como se muestra FIRA cuenta tanto con eficiencia financiera, rentabilidad y fortaleza patrimonial. En consecuencia no se requieren medidas correctivas o de eficiencia como se sugiere en la recomendación”.

Resultado Núm. 4 Con Observaciones y Acciones

Financiamiento

”Al respecto, el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que los fideicomisos considerados entidades, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar el Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

”Por su parte, el artículo 47 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, establece que dichas entidades para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan

Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones del gasto y financiamiento autorizadas y dentro de tales directrices las entidades formularan sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo.

"En ese sentido es de estricta responsabilidad de las entidades sujetarse al marco jurídico aplicable, así como a las políticas públicas establecido por el Gobierno Federal, incluyendo la coordinadora de sector y su programa institucional, en los cuales se establecen metas e indicadores de cumplimiento. Cabe señalar que de acuerdo con el informe de la propia ASF, se incrementó la población atendida por FIRA, en relación con la población objetivo.

"FIRA no excluye a empresas, micro, pequeñas, familiares y medianas. De acuerdo a la información antes citada los sectores de pequeñas y medianas empresas están atendidas en un 93.9% de la meta establecida, la cual está en función de la demanda que hacen dichos sectores a los intermediarios financieros Bancarios y no Bancarios que ocupan los recursos de FIRA para descuento de créditos y servicios de garantía y coberturas, principalmente.

"Es importante mencionar que los requerimientos de crédito de las pequeñas y medianas empresas de los sectores productivos, comerciales, de servicios y agroindustriales, están en función de su actividad y perspectivas de estancia, consolidación o desarrollo en el rubro agropecuario, rural, forestal o pesquero, etc., en que se desenvuelven, pudiendo rebasar o quedar abajo de la meta institucional. Además los fideicomisos de tienen establecido en su Programa Institucional el fomentar como prioridades de política pública: La atención de los pequeños y medianos productores y empresas del medio rural.

"En consecuencia propone en su Línea de acción 1.2.1. Desarrollar programas, productos y servicios de FIRA, con especial énfasis en las necesidades de los sectores menos atendidos. Asimismo establece en su Línea de acción 4.1.2. Diseñar productos de fondeo y garantías congruentes con las prácticas de los intermediarios financieros para atender sectores prioritarios.

"Adicionalmente FIRA establece como área prioritaria: La Atención a productores que carecen de financiamiento, entre la que se incluye a productores medianos".

Resultado Núm. 5 Con Observaciones y Acciones

Inclusión financiera

"En el ámbito de las atribuciones de esta UBD, la misma carece de facultades para promover ante el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, el establecimiento de criterios y metas específicas para los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, para la ejecución de la Política Nacional de Inclusión Financiera, en virtud de que esta UBD no participa en dicho cuerpo colegiado.

"... a efecto de coadyuvar en la transparencia y rendición de cuentas, se adjunta copia del oficio de fecha 12 de junio de 2018, mediante el cual esta UBO solicitó a FIRA informe el

desglose de la meta referida, por tipo de crédito y servicio de garantía que ofrece dicha entidad, por cada uno de los ejercicios de los años del periodo referido”.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2017-0-01100-07-0062-13-001

Para que la H. Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, analice la pertinencia de revisar el artículo 55 Bis 2, de la Ley de Instituciones de Crédito, para otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de dar seguimiento a las sugerencias y áreas de oportunidad identificadas como resultado de los estudios realizados a las instituciones de banca de desarrollo o fideicomisos públicos de fomento económico, así como para que se utilicen como un insumo para la toma de decisiones, a fin de promover la mejora en la operación de esas entidades y hacer un uso más efectivo de los recursos. [Resultado 3]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Valorar la consistencia del diseño normativo, institucional-organizacional, programático y presupuestario del FONDO, el FEFA, el FEGA y el FOPESCA, respecto del problema público que motivó su intervención gubernamental.
2. Verificar que, en 2017, la SHCP y la CNBV reformaron el marco regulatorio y emitieron medidas prudenciales aplicables al FONDO, el FEFA, el FEGA y el FOPESCA, a fin de procurar la sustentabilidad de los fideicomisos.
3. Evaluar que, en 2017, la SHCP monitoreó y autorizó los límites de endeudamiento, de financiamiento y de resultado neto, así como su comportamiento en el periodo 2013-2017 y elaboró análisis económicos, financieros y legales respecto del FONDO, el FEFA, el FEGA y el FOPESCA para impulsar la inclusión financiera y ampliar el crédito de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.
4. Evaluar que, en 2017, la CNBV cumplió con su programa de visitas de inspección, realizó la vigilancia y que, en su caso, impuso las sanciones correspondientes al FONDO, al FEFA, al FEGA y al FOPESCA, así como el análisis del comportamiento en el periodo 2013-2017, para procurar la sustentabilidad financiera de los fideicomisos.
5. Constatar que la SHCP administró y participó en el desarrollo del sistema de información y estadística del FONDO, el FEFA, el FEGA y el FOPESCA, y dispuso de información para realizar el análisis de la situación general de los fideicomisos en el periodo 2013-2017.
6. Evaluar que, en 2017, la SHCP estableció objetivos y estrategias específicas en materia de inclusión financiera y definió la participación del FONDO, el FEFA, el FEGA y el

FOPESCA, en el cumplimiento de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), publicada en 2016.

7. Verificar que, en 2017, la CNBV, como parte del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CNIF), publicó información de políticas en materia de inclusión financiera conforme a la PNIF.
8. Corroborar que, en 2017, la SHCP reportó el avance de la meta sexenal establecida en el PRONAFIDE 2013-2018, relativa al saldo de la cartera de crédito directo e impulsado del 7.9% del PIB, así como la contribución del FONDO, el FEFA, el FEGA y el FOPESCA, en su cumplimiento.
9. Verificar que la regulación y supervisión realizada por la SHCP y la CNBV a FONDO, el FEFA, el FEGA y el FOPESCA contribuyeron a obtener resultados favorables en los índices de rentabilidad financiera, fortaleza patrimonial, morosidad, cobertura y liquidez y que FIRA operó con base en los límites de endeudamiento, financiamiento e intermediación financiera autorizados para promover la sustentabilidad financiera de los fideicomisos en el periodo 2013-2017.
10. Corroborar que la SHCP y la CNBV reportaron en la Cuenta Pública de 2017 información clara, oportuna y suficiente sobre el cumplimiento de los objetivos y metas relacionados con la regulación y supervisión del FONDO, el FEFA, el FEGA y el FOPESCA, así como del otorgamiento de crédito y su contribución para procurar la sustentabilidad de los fideicomisos.
11. Verificar que, en 2017, la SHCP y la CNBV establecieron estrategias, políticas, programas e indicadores orientados a contribuir en el cumplimiento de las metas del objetivo de desarrollo sostenible ocho, relativas a promover el acceso a los servicios financieros y las capacidades de las instituciones financieras para que apoyen las actividades productivas, incluidas en la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030.

Áreas Revisadas

La Unidad de Banca de Desarrollo de la SHCP y las vicepresidencias de Supervisión de Banca de Desarrollo y Finanzas Populares; de Política Regulatoria; Jurídica, y de Administración y Planeación Estratégica de la CNBV.

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 Orgánica de la Administración Pública Federal: Artículo 49, párrafo segundo.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 27, párrafo segundo.

3. Ley de Planeación: Artículo 16, Fracción VII.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley de Instituciones de Crédito, Artículo 31, párrafo tercero, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Artículo 25, Fracción XIII, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Estrategias 4.2.2 y 4.2.4. y Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, Estrategia 6.3

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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.