

**Nacional Financiera, S.N.C.**

**Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial**

Auditoría de Desempeño: 2019-2-06HIU-07-0057-2020

57-GB

### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

### ***Objetivo***

Fiscalizar el cumplimiento del objetivo del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, respecto del otorgamiento de garantías a los intermediarios financieros para que éstos concedan apoyos financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a personas físicas con actividad empresarial del país, conforme a los términos establecidos en las Reglas de Operación y Reglamentos operativos de cada programa, así como el desempeño financiero del fideicomiso.

### **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 revisión de cinco vertientes: a) Gobierno Corporativo, adopción de los Principios de Gobierno Corporativo para un desempeño eficaz y eficiente que contribuyera en la operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial; b) Diseño Normativo, se comprobó el cumplimiento del objeto y fines del Fideicomiso establecido en los Contratos y Convenios modificatorios, las Reglas de Operación y su vinculación con los Reglamentos Operativos del Fideicomiso; c) Operación del Fideicomiso, se verificó la mecánica operativa del fideicomiso mediante la suscripción de Convenios de Colaboración, apertura de Contratos Específicos, el otorgamiento de los apoyos

financieros, así como las aportaciones realizadas al patrimonio por parte del Gobierno Federal, Gobierno Estatal e instituciones privadas, los intermediarios financieros que intervinieron en el Fideicomiso, el esquema de participación de riesgo en las garantías pagadas, recuperadas y por recuperar del Fideicomiso 8013-9; d) Evaluación y seguimiento, se comprobó la evaluación de resultados de los programas apoyados, el seguimiento a la aplicación de recursos, de los intermediarios financieros y de las recuperaciones de recursos, la transparencia y rendición de cuentas del Fideicomiso 8013-9, y e) Análisis de la Gestión Financiera, se analizó la Situación financiera del Fideicomiso 8013-9, así como la integración y comportamiento del patrimonio, egresos, ingresos, rendimientos y disponibilidades.

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 los alcances establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento del objeto y fines del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9.

### **Antecedentes**

El fideicomiso se define como el acto en virtud del cual se entrega a una institución financiera (fiduciaria) determinados bienes para que disponga de ellos según la voluntad del que los entrega (fideicomitente) en beneficio de un tercero (fideicomisario). Mediante la creación de un fideicomiso, una persona transmite un bien a un tercero con el encargo de que cumpla un fin lícito.<sup>1/</sup>

En 2001, el Consejo Directivo de Nacional Financiera (NAFIN), en la sesión celebrada el día 6 de noviembre de 2001, autorizó la constitución del Fideicomiso 8013-9, con el objeto de respaldar el Programa de Financiamiento a Pedidos para Proveedores del Sector Público en Cadenas Productivas, celebrado con la Secretaría de Economía (SE), mediante Convenio de Colaboración, en el cual se comprometieron a canalizar recursos por 20,000.0 miles de pesos (mdp), y NAFIN a garantizar los financiamientos que otorgó a las MIPYMES proveedoras del Sector Público para que se dieran cumplimiento a los pedidos, cuyo financiamiento sería en una proporción de cinco veces a uno respecto de la garantía, tomando como base la cantidad inicial del mecanismo que NAFIN instrumentó para tal efecto. Asimismo, se utilizó el esquema de cadenas productivas (liquidez inmediata, anticipando el pago de las cuentas por cobrar), con el objeto de masificar los apoyos de la MIPYMES por medio de internet.<sup>2/</sup>

El 20 de diciembre de 2001, se creó el fideicomiso sin estructura mediante el Contrato, con la denominación de "Fideicomiso que Respalda el Programa de Financiamiento a Pedidos para

---

<sup>1/</sup> Glosario de Términos, Ingreso, Gasto y Deuda Pública... [en línea]. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, México, 2018, p. 30. [Consulta: 14 de noviembre de 2020] Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>

<sup>2/</sup> Nacional Financiera, Contrato de Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial Número 8013-9, México, 2001.

Proveedores del Sector Público en Cadenas Productivas”, también denominado, Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, teniendo como fideicomitente y fiduciaria a Nacional Financiera S.N.C., I.B.D., con la finalidad de constituir un mecanismo de apoyo financiero para el Programa de Financiamiento a Pedidos para Proveedores del Sector Público en Cadenas Productivas y la variación en la Tasa de Interés que aprobó el Comité Técnico dirigidos a las MIPYMES del país.<sup>3/</sup>

En el periodo de 2001-2012, el contrato referido tuvo cinco Convenios Modificatorios. De acuerdo con el Quinto Convenio Modificatorio, vigente en 2019, el objetivo del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial se enfocó a otorgar garantías a los intermediarios financieros, a efecto de que éstos facilitaran y aumentaran el acceso a apoyos financieros a las micro, pequeñas y medianas, así como a personas físicas con actividad empresarial del país, asumiendo los riesgos de incumplimiento de pago, para fomentar la creación y consolidación de ese segmento empresarial en los sectores industrial, comercial y de servicios, y promover su eficiencia y competitividad.

En ese convenio, se estableció la ampliación del alcance del Programa de Garantías para participar en el riesgo mediante la modalidad de subasta a primeras pérdidas con las Afianzadoras, y en la Garantía de Fianzas en apoyo a las PYMES proveedoras del Gobierno Federal, para que participaran en contratos de proveeduría de bienes, servicios y obra pública.

Para el otorgamiento de las garantías, Nacional Financiera fijó un modelo mediante el cual el Fideicomiso para la Participación de Riesgos 1148-0 compartiera el riesgo de los créditos que los intermediarios financieros otorguen a la población objetivo y ante un incumplimiento de pago por parte de las empresas, NAFIN hace honor a su garantía y el intermediario financiero continúa con las gestiones de recuperación. Asimismo, en caso del incumplimiento, el Fideicomiso para la Participación de Riesgos le solicita al Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 el reembolso del pago realizado a los intermediarios financieros.<sup>4/</sup>

El Programa de Garantías opera con dos modalidades de participación en el riesgo: *Pari Passu*<sup>5/</sup> y *Primeras Pérdidas*.<sup>6/</sup> Las garantías se orientan a facilitar el acceso al financiamiento al mayor número de empresas; así como a inducir la participación de los intermediarios en el financiamiento de aquellos proyectos que, siendo viables y rentables, se les percibe con un

---

<sup>3/</sup> Nacional Financiera, Contrato de Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial Número 8013-9, México, 2001.

<sup>4/</sup> Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D., **Programa de Garantías**, México, 2016, p.2.

<sup>5/</sup> Cobertura *Pari Passu*: NAFIN cubre el porcentaje de la garantía convenida, en cada financiamiento en lo individual.

<sup>6/</sup> Cobertura *Primeras Pérdidas*: NAFIN cubre los primeros incumplimientos de pago que registre el portafolio, hasta por el monto equivalente a los recursos reservados.

mayor riesgo. Los beneficiarios de las garantías son las micro, pequeñas, medianas empresas, grandes empresas y personas físicas de los sectores industrial, comercial o de servicios.<sup>2/</sup>

Con la auditoría número 57-GB “Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial”, se evaluaron las vertientes siguientes: a) Gobierno Corporativo: verificar que, en 2019 NAFIN adoptó los Principios de Gobierno Corporativo para un desempeño eficaz y eficiente que contribuyera en la operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial; b) Diseño Normativo: se comprobó el cumplimiento del objeto y fines del Fideicomiso establecido en los Contratos y Convenios modificatorios, las Reglas de Operación y su vinculación con los Reglamentos Operativos del Fideicomiso; c) Operación del Fideicomiso: se verificó la operación del fideicomiso por medio de la suscripción de Convenios de Colaboración, apertura de Contratos Específicos, el otorgamiento de los apoyos financieros, así como las aportaciones realizadas al patrimonio, los intermediarios financieros vinculados con el Fideicomiso, el esquema de participación de riesgo en las garantías pagadas, recuperadas y por recuperar; d) Evaluación y seguimiento: se comprobó la evaluación de resultados de los programas apoyados, el seguimiento a la aplicación de recursos, de los intermediarios financieros y de las recuperaciones de recursos, la transparencia y rendición de cuentas del Fideicomiso 8013-9, y e) Análisis de la Gestión Financiera, se analizó la Situación financiera del Fideicomiso 8013-9, así como la integración y comportamiento del patrimonio, egresos, ingresos, rendimientos y disponibilidades.

## **Resultados**

### **1. Gobierno Corporativo**

El Gobierno Corporativo tiene como propósito facilitar la creación de un ambiente de confianza, transparencia y rendición de cuentas necesario para favorecer las inversiones a largo plazo, la estabilidad financiera y la integridad en los negocios. Todo ello contribuirá a un crecimiento más sólido y al desarrollo de sociedades más inclusivas.<sup>3/</sup>

El resultado se dividió en los apartados siguientes: a) Lineamientos para la adopción de las buenas prácticas de Gobierno Corporativo en 2019; b) Criterios y procedimientos específicos establecidos para la adopción de los principios de Gobierno Corporativo en 2019; c) Conformación del Comité Técnico del Fideicomiso 8013-9 y d) Actas y acuerdos aprobados por el Comité Técnico del Fideicomiso 8013-9 durante el periodo 2015-2019.

- a) Lineamientos para la adopción de las buenas prácticas de Gobierno Corporativo en 2019

---

<sup>2/</sup> Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D., **Manual de Crédito, V.1 Programa de Garantías Automática**, México, 2018, p.4 y 6.

<sup>3/</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, **Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20**, París, 2016, p. 7.

Con Nota Informativa, del 24 de septiembre de 2020, Nacional Financiera (NAFIN) señaló que, con el propósito de acercar su operación a mejores niveles de eficiencia y control, incorporó y homologó las buenas prácticas siguientes:

- Proteger a la Institución contra riesgos.
- Establecer mecanismos de operación acordes con las estrategias institucionales.
- Procurar eficiencia y eficacia en la realización de sus actividades, delimitar las diferentes funciones y responsabilidades entre sus órganos sociales, unidades administrativas y personal.
- Contar con información financiera, económica, contable, jurídica y administrativa, que sea completa, correcta, precisa, íntegra, confiable y oportuna, y que contribuya a la adecuada toma de decisiones.
- Observancia de la regulación y normatividad aplicable.

Asimismo, NAFIN aclaró que toma como referencia los “Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20”; y que su actuación se regula por un conjunto de leyes, reglamentos, disposiciones y normativa siguientes:

- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito (Circular Única de Bancos) emitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Ley Orgánica de Nacional Financiera.
- Reglamento Orgánico de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Normatividad emitida por la Secretaría de la Función Pública.
- Normatividad emitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Normatividad emitida por el Banco de México.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024.

No obstante, el ente fiscalizado no acreditó que, en 2019, tuviera lineamientos específicos para la adopción de prácticas de Gobierno Corporativo, a fin de fortalecer el proceso de regulación y toma de decisiones del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 ni tampoco que el Consejo Directivo elaboró, discutió o aprobó procedimientos y mecanismos para el establecimiento e implementación de los Lineamientos para la adopción de las buenas prácticas de Gobierno Corporativo.

Asimismo, para 2019, NAFIN no acreditó que se hubiese apegado y/o implementado los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20, respecto de las Directrices siguientes: I. Consolidación de la base para un marco eficaz de gobierno corporativo; <sup>9/</sup> II. Derechos y tratamiento equitativo de los accionistas y funciones de propiedad clave; <sup>10/</sup> III. Inversores institucionales, mercado de valores y otros intermediarios; <sup>11/</sup> IV. El papel de los

---

<sup>9/</sup> **Directriz I. Consolidación de la base para un marco eficaz de gobierno corporativo:** El marco de gobierno corporativo promoverá la transparencia y la equidad de los mercados, así como la asignación eficiente de los recursos. Será coherente con el Estado de Derecho y respaldará una supervisión y una ejecución eficaces.

<sup>10/</sup> **Directriz II. Derechos y tratamiento equitativo de los accionistas y funciones de propiedad clave:** El marco del gobierno corporativo protegerá y facilitará el ejercicio de los derechos de los accionistas y garantizará el trato equitativo a todos ellos, incluidos los minoritarios y los extranjeros. Todos tendrán la posibilidad de que se reparen de forma eficaz las violaciones de sus derechos.

<sup>11/</sup> **Directriz III. Inversores institucionales, mercado de valores y otros intermediarios:** El marco del gobierno corporativo debe proporcionar incentivos sólidos a lo largo de toda la cadena de inversión y facilitar que los mercados de valores funcionen de forma que contribuya al buen gobierno corporativo.

actores interesados en el ámbito de gobierno corporativo; <sup>12/</sup> V. Divulgación de información y transparencia <sup>13/</sup> y VI. Las responsabilidades del Consejo de Administración. <sup>14/</sup>

- b) Criterios y procedimientos específicos establecidos para la adopción de los principios de Gobierno Corporativo en 2019

En 2019, Nacional Financiera no acreditó contar con Criterios y Procedimientos específicos establecidos para la adopción de los principios de Gobierno Corporativo y/o un documento rector, en el cual se hubiese constatado la atención de las directrices siguientes: I. Consolidación de la base para un marco eficaz de gobierno corporativo; II. Derechos y tratamiento equitativo de los accionistas y funciones de propiedad clave; III. Inversores institucionales, mercado de valores y otros intermediarios; IV. El papel de los actores interesados en el ámbito de gobierno corporativo; V. Divulgación de información y transparencia y VI. Las responsabilidades del Consejo de Administración.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021 de fecha 12 de enero de 2021, NAFIN proporcionó el documento denominado “Prácticas de Gobierno Corporativo en Nacional Financiera, S.N.C.” elaborado en diciembre de 2020, en el que se incluyeron los apartados siguientes: Capítulo I. Consolidación de la base para un marco eficaz de gobierno corporativo; Capítulo II. Derechos y tratamiento equitativo de los tenedores de certificados de aportación patrimonial y funciones de propiedad clave; Capítulo III. Inversores institucionales, mercados de valores y otros intermediarios; Capítulo IV. El papel de los actores interesados en el ámbito del gobierno corporativo; Capítulo V. Divulgación de información y transparencia; y, Capítulo V. Divulgación de información y transparencia. Sin embargo, el documento referido no contó con la formalización y aprobación correspondiente; y tampoco el ente fiscalizado acreditó con evidencia documental el establecimiento de lineamientos específicos, criterios y procedimientos en materia de Gobierno Corporativo, con apego a las mejores prácticas internacionales, por lo que no se solventa lo observado.

---

<sup>12/</sup> **Directriz IV. El papel de los actores interesados en el ámbito de gobierno corporativo:** El marco de gobierno corporativo reconocerá los derechos de los actores interesados que disponga el ordenamiento jurídico o se estipulen de mutuo acuerdo y fomentará la cooperación activa entre éstos y las sociedades con vistas a la creación de riqueza y empleo, y a la sostenibilidad de empresas sólidas desde el punto de vista financiero.

<sup>13/</sup> **Directriz V. Divulgación de información y transparencia:** El marco del gobierno corporativo garantizará la comunicación oportuna y precisa de todas las cuestiones relevantes relativas a la empresa, incluida la situación financiera, los resultados, la propiedad y sus órganos de gobierno.

<sup>14/</sup> **Directriz VI. Las responsabilidades del consejo de administración:** El marco para el gobierno corporativo debe garantizar la orientación estratégica de la empresa, el control efectivo de la dirección por parte del Consejo y la rendición de cuentas ante la empresa y los accionistas.

c) Conformación de Nacional Financiera y del Comité Técnico del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9

Se constató que, en 2019, el organigrama institucional de NAFIN se conformó por la Dirección General, órgano superior de la institución, la cual se apoya por seis áreas principales: Auditoría Interna, Contraloría Interna, Administración de Riesgos, Tecnología y Procesos, Informática y un Oficial de la Seguridad de la Información (CISO).

Asimismo, la Dirección General operó con las Direcciones Generales de Área relacionadas con la Planeación Estratégica, las Instituciones Financieras, Banca de Empresas, Promoción Institucional, Emisiones y Relaciones Internacionales, Financiera, Crédito, Jurídico y Fiduciario y de Administración y Finanzas, acompañadas de subáreas específicas para la realización de sus funciones.

También se observó que, en la estructura corporativa, el Consejo Directivo constituye el órgano principal y superior, el cual apoya su operación con las áreas de: Financiamiento y Capital de Riesgo; Riesgo y otros Negocios; Control e Información y, Administrativos y Sistemas y éstas, a su vez, en Comités integrados por consejeros, cuyo funcionamiento se basa en las Reglas de Operación, que son actualizadas y aprobadas por el Consejo Directivo.

Referente al Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, NAFIN remitió un Acta de la Secretaría del Consejo Directivo relacionada con la operación de éste, suscrita por el Secretario del Consejo Directivo de Nacional Financiera y derivada de una sesión extraordinaria, celebrada el 27 de febrero de 2018, en donde se sometió a consideración y aprobación de este órgano colegiado, la “Solicitud de Aportación de capital al Ejecutivo Federal para soportar los programas de fomento y banca de Inversión de Nacional Financiera”, con el objetivo de que el Consejo Directivo autorizara a la administración de NAFIN solicitar al Ejecutivo Federal mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una aportación de capital por un monto de 5,000,000.0 miles de pesos.

Con la revisión del Acta de la sesión extraordinaria del Consejo Directivo, celebrada el 27 de febrero de 2018, y la Certificación de sesión de la Aportación, se comprobó que, mediante el Acuerdo E-4-1-270218, el Consejo Directivo de Nacional Financiera autorizó a la administración de NAFIN que realizara los trámites correspondientes para formalizar la aportación dentro del capital pagado y emitiera los Certificados de Aportación Patrimonial (CAP’S) y se autorizara la modificación del Flujo de Efectivo de la Institución que formó parte del Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal 2018, así como los límites de Operación Financiera para el ejercicio fiscal de ese año.

En cuanto al Comité Técnico del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, se verificó que en la Cláusula Sexta. Integración del Comité Técnico, primer párrafo, del Quinto Convenio Modificatorio al Contrato del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, se estableció que, de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Instituciones de Crédito, la Fideicomitente constituyó un Comité Técnico que estará integrado por nueve miembros, de los cuales, seis serán los que ocupen



los cargos de Director General Adjunto de Fomento, Director de Crédito, Director de Administración Crediticia, Director de Administración de Riesgos, Director de Contabilidad y Presupuesto y Director de Intermediarios Financieros y Microcrédito; y los tres restantes, serán designados por la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Institución Banca de Desarrollo.

En la misma cláusula, también se dispuso que el Comité Técnico designará a su presidente y, en caso de ausencia, el Comité Técnico designará, entre los miembros presentes, un presidente únicamente para la sesión que corresponda. En cuanto a los miembros del Comité Técnico, no podrán tener un nivel jerárquico inferior al de Director o su equivalente y designarán a sus suplentes, quienes no podrán tener un nivel jerárquico inferior al de Subdirector o su equivalente, mediante escrito dirigido a la Fiduciaria; y contarán con voz y voto.

Asimismo, en ese documento se indicó que el Comité Técnico designará de entre sus miembros a un Secretario de Actas, quien concurrirá a las sesiones con voz, pero sin voto, y estará encargado de la elaboración de las actas y de hacer llegar a la Fiduciaria las instrucciones que emita este cuerpo colegiado.

En cuanto al funcionamiento del Comité Técnico, en la cláusula séptima, inciso c), del Convenio Modificatorio referido, se dispone que:

- Para que sesione válidamente se requerirá que estén presentes la mayoría de sus integrantes con derecho a voto y que se encuentre presente el Presidente del mismo o su suplente.
- Las resoluciones del Comité Técnico se emitirán por mayoría de votos de los miembros presentes teniendo el Presidente voto de calidad en caso de empate.
- Los miembros suplentes que asistan a la sesión en la que se encuentre presente el respectivo propietario, no contarán para efectos de quórum y únicamente tendrán voz, pero no voto.

Para 2019, NAFIN proporcionó el cargo de los miembros del Comité Técnico y sus suplentes, como se muestra en el cuadro siguiente:

MIEMBROS DEL COMITÉ TÉCNICO Y SUPLENTE, 2019

Titulares	Miembros	Dependencia	Suplentes
Encargado del Despacho de la Dirección General Adjunta de Instituciones Financieras	Director General Adjunto de Fomento	Nacional Financiera, S.N.C.	No designado por parte del Miembro Propietario del Comité en el período 2019
Directora de Crédito	Director de Crédito	Nacional Financiera, S.N.C.	No designado por parte del Miembro Propietario del Comité en el período 2019
Director de Administración Crediticia	Director de Administración Crediticia	Nacional Financiera, S.N.C.	Subdirector de Operación de Garantías
Directora de Administración de Riesgos	Director de Administración de Riesgos	Nacional Financiera, S.N.C.	Subdirectora de Riesgo Operacional
Directora de Contabilidad y Presupuesto	Director de Contabilidad y Presupuesto	Nacional Financiera, S.N.C.	Subdirector Contable Fiduciario
Directora de Intermediarios Financieros y Microcrédito	Directora de Intermediarios Financieros y Microcrédito	Nacional Financiera, S.N.C.	No designado por parte del Miembro Propietario del Comité en el período 2019
Miembro del Comité no designado por parte de la dependencia gubernamental en 2019		Secretaría de Economía	Director de Promoción de Programas de Garantías
Titular de la Unidad de Banca de Desarrollo	Titular de la Unidad de Banca de Desarrollo Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Titular de la Dirección de Enlace con Entidades del Sistema Financiero de Fomento
Miembro del Comité no designado por parte de la dependencia gubernamental en 2019		Banco Nacional de Comercio Exterior	Directora de Gestión y Desarrollo de Productos y Programas

FUENTE: Relación “Nombre y cargo de los miembros del Comité Técnico y suplentes para el Ejercicio Fiscal 2019”, proporcionado por Nacional Financiera mediante el oficio número DNG/198/2020 del 23 de junio de 2020.

Se constató que, en 2019, para la integración del Comité Técnico, los servidores públicos de la Fideicomitente fueron los correspondientes a los cargos señalados y de las Direcciones establecidas; sin embargo, de los seis miembros propietarios designados por NAFIN, para tres de éstos no se designaron suplentes; asimismo, se verificó que la Secretaría de Economía y el Banco Nacional de Comercio Exterior no designaron miembros propietarios para la integración del Comité, situación que no influyó en el quórum y en la celebración de sesiones, toda vez que ambas dependencias designaron suplentes. De lo anterior, NAFIN no informó las causas por las cuales tres miembros propietarios no designaron suplentes, ni las razones o justificaciones expuestas por las dependencias que no designaron miembros propietarios.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021 de fecha 12 de enero de 2021, NAFIN proporcionó copia del oficio sin referencia del 27 de octubre de 2016, la designación del suplente por parte del Banco Nacional de Comercio Exterior, así como, copia del oficio número E00.2019.DGPEF.138, del 22 de febrero de 2019, la designación del suplente por parte de la Secretaría de Economía. Sin embargo, NAFIN no proporcionó las justificaciones y causas expuestas por la Secretaría de Economía y el Banco Nacional de Comercio Exterior por las cuales no se designaron los miembros propietarios en la integración del Comité Técnico del Fideicomiso de

Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, por lo que no se solventa lo observado.

- d) Actas y Acuerdos aprobados por el Comité Técnico del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial durante el periodo 2015-2019

Con el objeto de analizar los asuntos relevantes tratados en las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Técnico del Fideicomiso 8013-9, se revisaron las actas emitidas derivadas de las sesiones ordinarias y extraordinarias.

Se constató que, en el periodo 2015-2019, las sesiones del Comité Técnico del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial ascendieron a 34, de las cuales 44.1% (15 sesiones) fueron ordinarias y 55.9% (19 sesiones) extraordinarias y, en la revisión de las sesiones realizadas por el Comité Técnico del Fideicomiso 8013-9, se observó que el 67.2% (258) de los temas fueron aprobados y en el 32.8% (126) el Comité Técnico tuvo conocimiento de los asuntos.

Se verificó que, en este periodo, el Comité Técnico del Fideicomiso 8013-9 se enfocó en tratar los asuntos relativos a la devolución de los recursos en contragarantía aportados por los Contragarantes; los asuntos generales relacionados con la remoción del Delegado Fiduciario Especial, revocación de poderes, designación de funcionarios; la capitalización de intereses de diversos programas; la reasignación de los recursos aportados por los Contragarantes; el Informe de Operadora de Fondos y Propuesta de Inversión; el avance en el cumplimiento de colocación de los esquemas sectoriales apoyados y el Informe de los convenios y reglamentos formalizados por el Delegado Fiduciario Especial, pero en ninguna de las actas y acuerdos de las sesiones ordinarias y extraordinarias revisados, se incluyeron los temas relacionados con los principios de Gobierno Corporativo o encaminados a un documento para la implementación de estos principios.

#### 2019-2-06HIU-07-0057-07-001 **Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., elabore y establezca lineamientos específicos, criterios y procedimientos en materia de Gobierno Corporativo, conforme a las mejores prácticas internacionales, respecto de las Directrices siguientes: I. Consolidación de la base para un marco eficaz de gobierno corporativo; II. Derechos y tratamiento equitativo de los accionistas y funciones de propiedad clave; III. Inversores institucionales, mercado de valores y otros intermediarios; IV. El papel de los actores interesados en el ámbito de gobierno corporativo; V. Divulgación de información y transparencia y VI. Las responsabilidades del Consejo de Administración, y las implemente en su operación como Banca de Desarrollo, a fin de cumplir con las mejores prácticas corporativas reconocidas por la OCDE y fortalecer el proceso de regulación y toma de decisiones del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, en cumplimiento del artículo 4, primer párrafo; y del artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**2019-2-06HIU-07-0057-07-002 Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., mediante el Comité Técnico del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, apruebe lineamientos específicos, criterios y procedimientos en materia de Gobierno Corporativo conforme a las mejores prácticas internacionales, en materia de Gobierno Corporativo, respecto de las Directrices siguientes: I. Consolidación de la base para un marco eficaz de gobierno corporativo; II. Derechos y tratamiento equitativo de los accionistas y funciones de propiedad clave; III. Inversores institucionales, mercado de valores y otros intermediarios; IV. El papel de los actores interesados en el ámbito de gobierno corporativo; V. Divulgación de información y transparencia y VI. Las responsabilidades del Consejo de Administración, y las implemente en su operación como Banca de Desarrollo, a fin de cumplir con las mejores prácticas corporativas reconocidas por la OCDE y fortalecer el proceso de regulación y toma de decisiones del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, en cumplimiento del artículo 4, primer párrafo; y del artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**2019-2-06HIU-07-0057-07-003 Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., proporcione las justificaciones y causas expuestas por la Secretaría de Economía y el Banco Nacional de Comercio Exterior para no designar a miembros propietarios en la integración del Comité Técnico del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, a fin de que en la celebración de sesiones ordinarias o extraordinarias, la toma de decisiones concernientes al Fideicomiso 8013-9 se lleve a cabo por miembros propietarios que ocuparan los mismos cargos y en cumplimiento de la Cláusula Sexta, primer párrafo, del Quinto Convenio Modificatorio al Contrato del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 y del artículo 80, tercer párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**2. Contratos y Convenios Modificatorios**

El resultado se dividió en los incisos siguientes: a) Contrato del Fideicomiso 8013-9 y b) Convenios Modificatorios del Fideicomiso 8013-9.

a) Contrato del Fideicomiso 8013-9

Se constató que, la constitución del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 se dio por escrito en el Contrato celebrado el día 20 de diciembre de 2001, en el que se estableció como Fideicomitente y Fiduciaria a Nacional Financiera S.N.C., I.B.D., siendo representada en la primera, por el Director General Adjunto de Desarrollo de Negocios y, en la segunda, por su Delegado Fiduciario.

En cuanto a las cláusulas del contrato, se verificó que se incluyeron las relacionadas con la constitución del Fideicomiso 8013-9; las partes (representantes de la Fideicomitente y Fiduciaria); la integración del patrimonio; los fines del Fideicomiso (finalidad); la integración, funcionamiento y facultades del Comité Técnico; la inversión de los recursos; el registro presupuestario de recursos públicos federales, honorarios y su duración.

Del análisis a las cláusulas antes descritas, se constató que el Contrato del Fideicomiso 8013-9 incluyó las cláusulas que permiten identificar a la Fideicomitente y la Fiduciaria, siendo ambas representadas por Nacional Financiera S.N.C., así como el objetivo por el cual fue creado, cuyo registro quedó a cargo del Fideicomitente ante la Unidad Política Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se observó que se especificó el monto y la composición del patrimonio del Fideicomiso referido, toda vez que se señaló la aportación inicial del Fideicomitente.

Referente al Comité Técnico, el contrato estableció cómo estaría integrado y su funcionamiento; asimismo, se señaló la celebración de sesiones de manera ordinaria y extraordinaria, conforme a la temporalidad, el registro de sesiones, quórum y los acuerdos generados a partir de estas sesiones, así como las facultades conferidas; sin embargo, en el contrato constitutivo no se identificó que se precisara a la unidad responsable de vigilar que los recursos fideicomitados se aplicaran a los fines para los cuales fue constituido.

Referente al propósito de su constitución, mediante Nota informativa del 25 de septiembre de 2020, NAFIN señaló que éste se constituyó como un “vehículo para la administración independiente de los recursos del Programa de Garantías; sin embargo, el ente fiscalizado no acreditó que la constitución del Fideicomiso de Contragarantía 8013-9 estuviera relacionada con las áreas prioritarias o estratégicas indicadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes federales, o decretos, o bien con las prioridades que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo o en los programas que deriven del mismo ni en las previstas en las disposiciones de carácter general emitidas por el Ejecutivo Federal o las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares como lo establece el artículo 213, primer y segundo párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021, de fecha 12 de enero de 2021, NAFIN señaló que el propósito del Fideicomiso 8013-9 apoya a la atención de diferentes áreas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de los periodos 2001-2006, 2007-2012, 2013-2018 y 2019-2024, las cuales se encuentran relacionadas con el acceso al financiamiento de las micro pequeñas y medianas empresas de sectores prioritarios y no atendidos, así como, a la diversificación de productos de financiamiento. En el PND 2019-2024, se destaca la vinculación con el Eje General III. Economía, Principio Rector “Economía para el Bienestar”, el cual señala que tiene por objeto, entre otros, detonar el crecimiento para que las regiones y los sectores sociales con menores ingresos converjan a niveles de desarrollo más altos.

Asimismo, NAFIN señaló que de conformidad con el artículo 2 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera S.N.C. (NAFIN) tiene por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país; en virtud de ello en el artículo 5, fracción X, Capítulo Segundo, del mismo ordenamiento legal, NAFIN se encuentra facultada para “propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado (...)”.

Además, NAFIN indicó que el 28 de diciembre de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Institucional 2020-2024 de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, el cual se encuentra en concordancia con las metas y estrategias establecidas en Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2019-2024 (PRONAFIDE).

En dicho documento se señaló que, dentro de los objetivos prioritarios, en el numeral 6.1. Relevancia del Objetivo prioritario 1 “Contribuir al desarrollo económico e impulsar el desarrollo regional por medio del financiamiento a empresas”, las actividades se encuentran alineadas a los sectores prioritarios y/o a las vocaciones productivas de cada Estado, mismo que se encuentra relacionado a los fines del Fideicomiso 8013-9.

Con base en lo anterior, NAFIN acreditó el propósito por el cual el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 se encuentra relacionado con alguna de las áreas prioritarias o estratégicas indicadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes federales, o decretos, o bien con las áreas prioritarias que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas que deriven del mismo, en las previstas en las disposiciones de carácter general emitidas por el Ejecutivo Federal, o las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares, así como el motivo por el cual contribuye a la consecución de los programas aprobados e impulsados en las actividades prioritarias del Gobierno Federal, con lo que solventa lo observado.

#### b) Convenios modificatorios del Fideicomiso 8013-9

NAFIN proporcionó los cinco convenios modificatorios y las modificaciones realizadas al Contrato del Fideicomiso 8013-9, a partir del año 2002 hasta 2019, señalando que las modificaciones realizadas al Contrato constitutivo del Fideicomiso 8013-9 por medio de los Convenios Modificatorios estuvieron orientadas a los fines, la constitución, integración y facultades del Comité Técnico. De las modificaciones señaladas por la entidad, destacan las relacionadas con el cambio de denominación en dos de los cinco Convenios Modificatorios, en donde se precisó que, a partir del Segundo Convenio Modificatorio se mantuvo la denominación de “Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial”, el cual es objeto de revisión en esta auditoría.

Respecto de las causas que motivaron las modificaciones realizadas al Contrato constitutivo del Fideicomiso 8013-9, NAFIN señaló que correspondieron principalmente al fortalecimiento

---

del Comité Técnico, la actualización de datos de las áreas de NAFIN que participan en el Comité, la inclusión de controles de operación, así como la ampliación de los mecanismos de apoyo a las empresas, por lo que dichas modificaciones contribuyeron con los fines del Fideicomiso; sin embargo, el ente fiscalizado no documentó si dichas modificaciones estuvieron sustentadas en diagnósticos y/o fueron decisiones documentadas.

Además, la entidad no acreditó la información sobre las modificaciones realizadas en la integración del patrimonio ni su impacto en la variación de los montos de los recursos que formaron parte de patrimonio del Fideicomiso 8013, ya que desde 2001 tuvo un incremento en 654.2 veces, al pasar de 20,000.0 mdp a 13,083,077.5 mdp en 2014, lo cual representó un incremento de 13,063,077.5 mdp, lo que podría afectar la operación financiera y el cumplimiento de los fines del Fideicomiso, así como tampoco informó la totalidad de las modificaciones realizadas en la integración del Comité Técnico, principalmente las relacionadas con el número de integrantes, las dependencias a las que pertenecen y su relación con el cumplimiento de los fines del Fideicomiso 8013-9, toda vez que, en el Cuarto Convenio Modificatorio se estableció que los integrantes que lo conformarían serían designados por la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Nacional de Comercio Exterior.

Se constató que, Nacional Financiera, en las modificaciones que reportó, no incluyó las adiciones realizadas en los convenios modificatorios, entre las que se encontraron las cláusulas relativas a la transparencia y rendición de cuentas, las cuales, a partir del Cuarto Convenio Modificatorio los obliga a transparentar y rendir cuentas de los recursos que se integran al Fideicomiso y permitan su vigilancia y fiscalización, mediante los informes que proporcionen, así como la atención a los requerimientos solicitados por la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, se identificó que hasta el Cuarto Convenio Modificatorio se designó a la Dirección de Desarrollo de Productos del Fideicomitente como responsable de vigilar que los recursos del Fideicomiso se apliquen conforme al objeto y fines para los cuales fue constituido, situación que en el Contrato ni en los Convenios Modificatorios anteriores se había incorporado y se constató que las modificaciones del Contrato constitutivo del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 se realizaron mediante Convenios Modificatorios.

### **3. Reglas de Operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9**

El resultado se dividió en los apartados siguientes: a) Modificaciones realizadas a las Reglas de Operación y b) Congruencia de las Reglas de Operación con el objeto y finalidad del Fideicomiso 8013-9.

a) Modificaciones a las Reglas de Operación del Fideicomiso 8013-9

Nacional Financiera proporcionó las Reglas de Operación que regularon el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, así como las modificaciones realizadas desde su constitución hasta 2019, las cuales inicialmente fueron emitidas en 2002, se modificaron el 15 de julio de 2004 y la última adecuación se realizó el 14 de diciembre de 2017, siendo éstas últimas las vigentes para el ejercicio fiscal 2019.

Se verificó que, las modificaciones se dieron principalmente entre las Reglas de Operación del Fideicomiso 8013-9, emitidas en 2002 y 2004, toda vez que, en las primeras, se incluían fines y objetivos diferentes a las establecidas en las segundas y se observó la exclusión de los micro empresarios con actividad empresarial en el programa de Taxis D.F; los micro, pequeños y medianos proveedores del Sector Público, y las MIPYMES afectadas por desastres naturales como sujetos de apoyo. Asimismo, se observó que en las Reglas de Operación iniciales (2002) se estableció el objetivo de los recursos conforme a los montos específicos destinados para respaldar los programas; y en las Reglas de Operación de 2004, se señaló específicamente que las empresas apoyadas serían las pertenecientes al sector industrial, comercial y de servicios, lo cual significó un cambio relevante en la focalización de los recursos.

Se verificó que, en las Reglas de Operación que regularon al Fideicomiso 8013-9, se modificó principalmente el objetivo, ya que, en 2002, su fin y objetivo fue el de “respaldar el riesgo de financiamiento de los programas y sujetos de apoyo”; mientras que, en 2004 se estableció como objetivo “contragarantizar los incumplimientos de pago que se derivaran de los financiamientos que NAFIN o algún intermediario financiero otorgaran a los sujetos de apoyo y a todos los programas que fueran aprobados por el Comité Técnico”; y en las emitidas en diciembre de 2017, se agregó la especificación de “aquellos programas que aprueben los órganos de decisión de la Fideicomitente (Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D.) y que se hagan del conocimiento del Comité Técnico”. Estas modificaciones significaron que se precisó la finalidad y destino de los recursos, a efecto de focalizar la operación del fideicomiso.

Además, se eliminó el propósito de “contragarantizar los incumplimientos de pago que se derivaran de los financiamientos otorgados a los sujetos de apoyo”, quedando de la siguiente manera: “constituir un mecanismo de apoyo financiero en todos aquellos programas que aprueben los órganos de decisión de la Fideicomitente (Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D.) y que se hagan del conocimiento del Comité Técnico, o que apruebe el propio Comité Técnico, y cuya finalidad sea otorgar apoyos a las empresas, especialmente a micro, pequeñas y medianas empresas, así como a personas físicas, en lo sucesivo (sujetos de apoyo)”.

Se constató que las Reglas de Operación emitidas en 2017, se encuentran debidamente formalizadas, toda vez que cuentan con la firma de la Dirección de Administración de Riesgos; sin embargo, el ente fiscalizado no acreditó que las Reglas de Operación del Fideicomiso 8013-9 fueran remitidas a la Dirección General Jurídica de Egresos, mediante las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, para su revisión y autorización.



En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/014/2021 de fecha 18 de enero de 2021, NAFIN informó que en el artículo Quinto Transitorio, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, <sup>15/</sup> se establece que: “Quedan sin efectos todas aquellas disposiciones del Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal <sup>16/</sup> y que contravengan o dupliquen lo dispuesto en el presente Reglamento y, en lo que continúe vigente, éste deberá actualizarse por las áreas competentes de la Secretaría mediante la emisión de las disposiciones correspondientes”.

Al respecto, NAFIN indicó que, en cumplimiento del artículo 217, tercer párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, mediante el sistema de control y transparencia de fideicomisos, el Fideicomiso 8013-9 contó con las Reglas de Operación, la publicación del monto del patrimonio y la actualización de la clave correspondiente, para lo cual la entidad fiscalizada proporcionó captura de pantalla del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) y el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Con la revisión realizada por la ASF, se precisó que en el artículo 217, séptimo párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se establece que: “en caso de que los fideicomisos cuenten con reglas de operación o equivalentes aprobadas por el Comité Técnico, deberán remitirse a través del sistema de control y transparencia de fideicomisos a la Secretaría, en los términos del tercer párrafo de este artículo”.

De lo anterior, NAFIN remitió las capturas de pantalla del Sistema de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominado Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, el cual contiene información del Fideicomiso 8013-9 referente al Fiduciario, el Grupo Temático al que pertenece, y se señala que el Fideicomiso cuenta con Reglas de Operación y justificaciones por las cuales no se realizó a tiempo la solicitud de registro en el apartado de observaciones de extemporaneidad.

Con base en lo anterior, se constató que en el Portal se indicó que el Fideicomiso 8013-9 contó con Reglas de Operación y tienen como soporte documental el Contrato del Fideicomiso 8013-9, así como el recibo de aportación, de conformidad con lo establecido en el artículo 217, tercer párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; sin embargo, no se acreditó que entre los folios asignados por el sistema de la SHCP, se encontraran los documentos que validaran el registro de las Reglas de Operación vigentes en 2019, por lo que no se solventa lo observado.

---

<sup>15/</sup> Diario Oficial, 28 de junio de 2006 (última reforma publicada el 30 de marzo de 2016).

<sup>16/</sup> Diario Oficial, 31 de diciembre de 2004.

b) Congruencia de las Reglas de Operación con el objeto y finalidad del Fideicomiso 8013-9

Nacional Financiera informó que el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial (FISO 8013-9) es uno de los fideicomisos que se constituyó para la administración y operación del Programa de Garantías, del cual precisó que la operación del FISO 8013-9 se desarrolla de la manera siguiente:

1. Las dependencias o entidades del Gobierno Federal, los Gobiernos locales o el sector privado realizan aportaciones de recursos en contragarantía al FISO 8013-9.
2. NAFIN, mediante los fideicomisos garantes, <sup>17/</sup> asigna líneas de garantía a los intermediarios financieros, las cuales se encuentran contragarantizadas por el FISO 8013-9.
3. Los intermediarios financieros pagan al Fideicomiso Garante una comisión, como contraprestación por la garantía asignada.
4. Los intermediarios financieros otorgan crédito a las empresas y realizan la recuperación (cobranza).
5. Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), así como personas físicas con actividad empresarial (PFAE) pagan sus créditos.
6. En caso de incumplimiento de pago de las empresas, los intermediarios financieros reclaman la garantía y ésta es honrada por el Fideicomiso Garante (Fideicomiso 1148-0).
7. El FISO 8013-9 reembolsa al Fideicomiso Garante (Fideicomiso 1148-0) la garantía pagada.
8. Los intermediarios financieros continúan con la cobranza. En caso de recuperación, reintegran la garantía al Fideicomiso Garante (Fideicomiso 1148-0).
9. El Fideicomiso Garante (Fideicomiso 1148-0), a su vez, reembolsa al FISO 8013-9 el monto recuperado.

De lo anterior, se observó que en las Reglas de Operación emitidas y formalizadas desde 2017, y vigentes en 2019, no se estableció la vinculación entre el Fideicomiso 1148-0, como fideicomiso “garante” y el Fideicomiso 8013-9 como “fideicomiso contragarante”, en cuanto a la asignación de líneas de garantía a los intermediarios financieros para el otorgamiento de financiamiento a los sujetos de apoyo (micro, pequeñas y medianas empresas, así como a personas físicas con actividad empresarial en el país), lo que produce una discrecionalidad en el esquema de operación derivado de la falta de asociación y precisión en la norma con el

---

<sup>17/</sup> Se considera al Fideicomiso 1148-0, denominado Fondo para la Participación de Riesgos.

Fondo 1148-0; así como tampoco se estableció que las contragarantías provienen de las aportaciones que realizan el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y las instituciones privadas.

Para verificar la congruencia de las Reglas de Operación del Fideicomiso 8013-9 con el objeto y finalidad del Fideicomiso, Nacional Financiera proporcionó un comparativo de las Reglas de Operación vigentes en 2019 con el Quinto Convenio Modificatorio del Fideicomiso objeto de revisión en esta auditoría.

En la revisión del comparativo proporcionado por la entidad fiscalizada, se observó que existe congruencia en los fines, los sujetos de apoyo, el establecimiento de las aportaciones de terceros al patrimonio del Fideicomiso y la entrega o disposición de los montos de los recursos conforme a los Reglamentos Operativos, que son señalados en ambos documentos; sin embargo, se constató que las Reglas de Operación tuvieron imprecisiones respecto de la vinculación con las modalidades de participación; no se señalaron los mismos aportantes; no se incluyó la promoción, apoyo y complemento a los fondos de garantía y las facultades del Delegado Fiduciario Especial fueron distintas; por lo que dichas Reglas de Operación no fueron congruentes con los fines y objetivos señalados en el Quinto Convenio Modificatorio realizado al Contrato del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9.

Asimismo, Nacional Financiera señaló que los mecanismos operativos y las condiciones de los programas, proyectos o esquemas de financiamiento que integraron los portafolios contragarantizados por el Fideicomiso 8013-9 durante 2019, se encontraron en los Convenios de colaboración que se formalizaron con los aportantes de recursos (contragarantes), así como en los Anexos que forman parte integral del Convenio, para lo cual proporcionó los Reglamentos Operativos con sus respectivos anexos “Formatos de Proyecto” y “Disposición de recursos”.

En la comparación de las Reglas de Operación, vigentes en 2019 con los Reglamentos Operativos formalizados para cada programa y sus anexos, se constató que, en las Reglas de Operación, no se incluyó el objetivo de “contragarantizar”, siendo la función principal que tiene el Fideicomiso 8013-9 dentro de la operación del Programa de Garantías y que sí se incluyó en los Reglamentos Operativos.

En cuanto a los límites de responsabilidad, se constató que las Reglas de Operación no establecieron las modalidades mediante las cuales opera el Fideicomiso 8013-9, que corresponden a “Pari Passu” y “Primeras Pérdidas”, así como tampoco establecieron los porcentajes de participación y las condiciones con los cuales se cubre el riesgo ante los incumplimientos de pago, ni señalaron lo referente a la aplicación de reservas y lo relacionado con los castigos y quebrantos.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021 de fecha 12 de enero de 2021, NAFIN proporcionó evidencia de la convocatoria dirigida a los Miembros del Comité Técnico del Fideicomiso 8013-9, con motivo de la Cuadragésima Sexta Sesión Extraordinaria, del Comité Técnico del Fideicomiso

de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 80139, a celebrarse el 18 de enero de 2021, de conformidad con la Cláusula Séptima, inciso f) del Quinto Convenio Modificatorio al contrato del Fideicomiso 8013-9, con el propósito de presentar una propuesta de modificación a las Reglas de Operación vigentes a 2019.

En la revisión del proyecto de modificación a las Reglas de Operación remitidas por el ente fiscalizado, se observó que la propuesta propone modificar los numerales I. Objetivo; II. Aportaciones; IV. Modalidades de participación; VI. Criterios de Elegibilidad; VII. Límites de Responsabilidad; IX. Facultades del Delegado Fiduciario Especial; X. Mecánica Operativa y XI. Seguimiento, en donde se establece que el Fideicomiso 8013-9 destinará las aportaciones para “contragarantizar” a primeras pérdidas a los portafolios conformados por créditos individuales que otorguen los intermediarios. Asimismo, en el proyecto se señala como aportante a la Fideicomitente y se enuncian las facultades del Delegado Fiduciario Especial; y se incluyen la promoción, apoyo y complemento a los fondos de garantía y la vinculación del Fideicomiso de 8013-9 con el Fideicomiso 1148-0 denominado “Fondo para la Participación de Riesgos” (fideicomiso garante).

De igual manera, se enlistan las actividades que realizará el Fideicomiso 8013-9 para el cumplimiento de sus fines; se especifica que los que realicen aportaciones serán considerados como “aportantes”; y se señala que las modalidades de participación en el riesgo correspondientes a los programas quedarán establecidas en los Reglamentos.

En cuanto a los criterios de elegibilidad, en el documento referido se indica que los sujetos de apoyo serán evaluados por los intermediarios, conforme a sus políticas y procedimientos; para los límites de responsabilidad, se establece que el monto de contragarantía con el que participará el Fideicomiso 8013-9 considerará el monto de recursos aportados y los porcentajes de cobertura del Fideicomiso garante en los programas, proyectos o esquemas; y se especifica que, en el caso de que el Fideicomiso 8013-9 reciba aportaciones de alguna Secretaría de Estado, podrá formalizar la aportación con el instrumento jurídico que dicha dependencia tenga predeterminado.

No obstante, dicho documento no contó con la autorización de los miembros del Comité Técnico del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, por lo que no se solventa lo observado.

#### 2019-2-06HIU-07-0057-07-004 **Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., acredite que las Reglas de Operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, vigentes en 2019, se remitieron a través del sistema de control y transparencia de fideicomisos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que se transparente la operación del Fideicomiso 8013-9, en cumplimiento del artículo 217, séptimo párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2019-2-06HIU-07-0057-07-005 Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., en su carácter de fiduciaria y por medio de su representante, el Delegado Fiduciario Especial, evalúe la factibilidad de proponer al Comité Técnico, la modificación de las Reglas de Operación que rigen el funcionamiento del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 conforme a lo establecido en los Reglamentos Operativos formalizados y con base en la operación del Programa de Garantías, respecto de la vinculación de las modalidades de participación, señalar los mismos aportantes que el Quinto Convenio Modificatorio realizado al Contrato del Fideicomiso 8013-9; incluir la promoción, apoyo y complemento a los fondos de garantía; así como, las mismas facultades del Delegado Fiduciario Especial; establecer la vinculación de éste con el Fideicomiso Fondo para la Participación de Riesgos 1148-0; adicionar el objetivo del fideicomiso de "contragarantizar"; y, cuando sean aprobadas por éste, se remitan a través del sistema de control y transparencia de fideicomisos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que se especifique la operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 y su relación con el Fideicomiso Fondo para la Participación de Riesgos 1148-0 en sus documentos normativos, en cumplimiento de las Cláusulas Primera. Constitución y Octava. Facultades del Comité Técnico, inciso a), del Quinto Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Público 8013-9; y del artículo 217, séptimo párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**4. Vinculación de los Reglamentos Operativos con las Reglas de Operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9**

En el Programa de Garantías se definió el Reglamento Operativo como el documento que precisa las políticas, procedimientos y sanciones a las que se sujetan tanto el Fideicomiso como el Intermediario Financiero, en las operaciones en las que se participa en el riesgo. <sup>18/</sup>

El resultado se presenta en los apartados siguientes: a) Congruencia de los Reglamentos Operativos con las Reglas de Operación del Fideicomiso 8013-9, vigentes en 2019; b) Reglamentos Operativos formalizados por el Fideicomiso 1148-0 y el Fideicomiso 8013-9, vigentes en 2019; y c) Bases de participación del Fideicomiso 8013-9 en cada programa.

- a) Congruencia de los Reglamentos Operativos con las Reglas de Operación del Fideicomiso 8013-9, vigentes en 2019

Con la finalidad de constatar que lo establecido en los Reglamentos Operativos y sus anexos formalizados por el Fideicomiso referido con los contragarantes fueron congruentes con las disposiciones establecidas en las Reglas de Operación del Fideicomiso de Contragarantía para

---

<sup>18/</sup> Nacional Financiera, **Reglamento Operativo, Programa de Garantías, Garantía Automática**, V.1, México, Primero Emisión: 3 de junio, 2019.

el Financiamiento Empresarial 8013-9, vigentes en 2019, se realizó un comparativo del contenido de dichos documentos.

Se constató que, en 2019, en las Reglas de Operación se incluyeron disposiciones en materia de Aportaciones, Sujetos de Apoyo, Modalidades de participación, Perfil de Proyectos a Apoyar, Criterios de Elegibilidad, Límites de Responsabilidad y Mecánica Operativa, las cuales también se incorporaron en los Reglamentos Operativos formalizados para cada programa y sus anexos; sin embargo, en lo relativo a las Comisiones y el Seguimiento de los programas, las Reglas de Operación fijan las comisiones como una excepción para cada programa, lo cual no se identificó en la evidencia proporcionada por el ente; y en cuanto al seguimiento de cada programa por parte de los Intermediarios y del Fideicomiso 8013-9, los Reglamentos Operativos y sus anexos tampoco fijaron el seguimiento, como lo señala las Reglas de Operación.

b) Reglamentos Operativos de los Fideicomisos 1148-0 y 8013-9, vigentes en 2019

En los Reglamentos Operativos formalizados por el Fideicomiso 1148-0 con los intermediarios financieros, se constató que se señala de manera específica los sujetos de apoyo; las reglas, políticas y procedimientos con los que el Fideicomiso 1148-0 y los intermediarios financieros comparten el riesgo en los financiamientos que estos últimos otorgan a los sujetos de apoyo, conforme a las modalidades *Pari Passu* y *Primeras Pérdidas* con las que opera el Esquema de Garantía Automática, mediante la asignación de líneas de garantía; las políticas y procedimientos para solicitar los desembolsos ante los incumplimientos de pago en relación con su frecuencia; las recuperaciones judiciales y extrajudiciales de los financiamientos otorgados y los depósitos que deberán realizar los intermediarios con motivo de los pagos recuperados; la aplicación de reservas preventivas y castigos de los financiamientos, en el caso de las reservas, en aquellas garantías pagadas y pendientes de recuperar y, en cuanto a los castigos, en aquellas garantías en las que se hubieran agotado las gestiones de recuperación, así como los seguimientos semestrales que deberá realizar el Fideicomiso 1148-0 a los portafolios que cuenten con garantías pagadas por los intermediarios financieros, así como, el seguimiento de la revisión del comportamiento de los portafolios garantizados de manera semestral.

En cuanto a los Reglamentos Operativos que el Fideicomiso 8013-9 formalizó con los contragarantes, se verificó que éstos señalan los programas que se establecen en los Convenios de Colaboración celebrados con los aportantes; la participación del Fideicomiso 8013-9 con los recursos aportados para contragarantizar al Fideicomiso 1148-0; el reembolso de los recursos hasta que se agoten mediante solicitud del Fideicomiso 1148-0 y conforme a los montos desembolsados por los intermediarios; la reintegración de recursos siempre y cuando la garantía que otorga el Fideicomiso 1148-0 haya sido cubierta con recursos del Fideicomiso 8013-9; los reembolsos de los montos correspondientes a los castigos y quebrantos ante la existencia de recursos disponibles y solicitados por el Fideicomiso 1148-0; así como los informes mensuales solicitados por los contragarantes relacionados con los financiamientos, pagos y recuperaciones de cada financiamiento registrado, e informes finales cuando los proyectos hayan concluido.

Con base en lo anterior, se constató que, ambos Reglamentos Operativos, si bien retomaron las mismas disposiciones, cada uno presentó diferentes obligaciones, dado que en los primeros se establece una relación contractual entre el Fideicomiso 1148-0 y los intermediarios financieros conforme al Esquema de Garantías Automáticas, mientras que en los formalizados por el Fideicomiso 8013-9 con los aportantes, éste actúa como contragarante del Fideicomiso 1148-0, en cuanto a los pagos que desembolsa para cubrir los incumplimientos de pago de los sujetos de apoyo y que se pagan a los intermediarios, con los recursos que le son aportados por los contragarantes.

c) Bases de participación del Fideicomiso 8013-9 en cada programa

NAFIN proporcionó el número y título de los programas que fueron aprobados por los órganos de decisión de la Fideicomitente y que, además, se hicieron del conocimiento del Comité Técnico o contaron con su aprobación para cada uno de los años del periodo 2015-2019, así como los Reglamentos Operativos y sus anexos correspondientes de los programas vigentes a 2019.

Para el periodo 2015-2019, se aprobaron 41 programas por los órganos de decisión y el Comité Técnico, de los cuales se precisó que, para 2019, el número de programas incorporados en los Reglamentos Operativos formalizados con sus respectivos anexos (Formatos de Proyecto y Distribución de Recursos), no correspondieron con los programas que se operaron con el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, toda vez que NAFIN no acreditó la totalidad de los Reglamentos Operativos y de sus anexos, lo que impidió precisar que para cada programa aprobado se hubiese formalizado un Reglamento Operativo que describiera la mecánica, normas, políticas y procedimientos, mediante los cuales se llevaría el otorgamiento, pago y recuperación de la participación de los riesgos.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021, de fecha 12 de enero de 2021, NAFIN proporcionó nueve Reglamentos Operativos formalizados, un “Formato de Proyecto” y nueve anexos “Distribución de Recursos” faltantes para cada programa aprobado y vigentes a 2019, en donde se describió la mecánica, normas, políticas y procedimientos mediante los cuales se llevaría el otorgamiento, pago y recuperación de la participación de los riesgos. Con base en lo anterior, NAFIN acreditó 30 Reglamentos Operativos, 30 anexos de “Formatos de Proyecto” y 30 anexos de “Distribución de recursos”, con lo que se solventa lo observado.

En relación con la definición de los proyectos específicos y las características de las empresas que fueron apoyadas por el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, en 2019, NAFIN señaló que, la información se encontraba en los Formatos de Proyecto que forman parte de los Reglamentos Operativos.

Al respecto, se verificó que, en cada Formato de Proyecto remitido por NAFIN se incluyó el apartado de la población objetivo de cada uno de los proyectos, en el cual se fijaron las características de cada empresa apoyada por el Fideicomiso 8013-9, que en su mayoría fueron

MIPYMES y personas físicas con actividad empresarial (PFAE); asimismo, se estableció la modalidad con la cual serían apoyados los proyectos, los cuales en su mayoría correspondieron a la modalidad Pari Passu, con excepción de un programa cuya modalidad de cobertura correspondió a Primeras Pérdidas; sin embargo, se observaron distintos porcentajes de participación para los programas apoyados en la modalidad Pari Passu, ya que, según el sector al que pertenecieron las empresas, la proporción definida varió, como fue el caso de las empresas pertenecientes al sector industrial con el 75.0% y las del sector de comercio y de servicios, con el 50.0%.

## 5. Suscripción de Convenios de Colaboración y Apertura de Contratos Específicos

El resultado se dividió en los apartados siguientes: a) Suscripción de Convenios de Colaboración y b) Apertura de Contratos específicos.

### a) Suscripción de Convenios de Colaboración

En el “Manual de Administración y Uso de los Fondos de Contragarantía”, se precisa que, para la instrumentación de diversos esquemas de garantía, se reciben recursos por parte de organismos públicos y privados, sin adquirir el carácter de fideicomitentes, para la recepción de recursos en el Fideicomiso de Contragarantía, se suscriben Convenios de Colaboración.

Nacional Financiera proporcionó la relación de los 46 Convenios de Colaboración celebrados entre el Fideicomiso 8013-9 y los contragarantes en el periodo 2015-2019, de los cuales, en 2019, se suscribieron seis Convenios de Colaboración con cinco contragarantes y estuvieron orientados a apoyar 10 programas: uno con el Fideicomiso México Emprende para el desarrollo de dos programas; otro con el estado de Veracruz para promover el desarrollo industrial; otro más con el estado de Morelos para la sustitución del parque vehicular; uno más con el estado de Yucatán para el fomento económico de la región; y otro con el estado de Oaxaca para apoyar la actividad económica y el desarrollo sectorial con el desarrollo de cinco proyectos.

Durante el periodo 2015-2019, se identificó que de los 46 Convenios de Colaboración suscritos, 29 fueron celebrados con los contragarantes pertenecientes al sector estatal y otros fideicomisos públicos; destacando que en 2018, se suscribió un máximo de 16 Convenios de Colaboración con 10 contragarantes; mientras que, en 2015, se firmó un mínimo de 5 Convenios de Colaboración con un contragarante, lo cual representó el 34.8% (16 programas) y 10.9% (5 programas), respectivamente, del total de programas apoyados durante este periodo.

Asimismo, el ente fiscalizado proporcionó un modelo de convenio en el que se describe el contenido de las cláusulas; sin embargo, se verificó que, en 2019, los seis convenios que suscribió en el marco del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 y los Contragarantes, no incluyeron las mismas cláusulas, toda vez que el 100.0% incluyó la cláusula “Aportación de recursos”, “Cuenta Bancaria específica” y “Objeto”; el 83.3% (5 convenios) incorporó con las cláusulas “Naturaleza de los recursos”, “Obligaciones



del Organismo Intermedio”, “Obligaciones del Fideicomiso” y “Control y Vigilancia”; el 50.0% (3 convenios) las cláusulas correspondientes a “Transparencia”, “Actos específicos”, “Modificaciones”, “Acciones conjuntas” y “Reglamento Operativo”; mientras que 33.3% (2 convenios), las cláusulas “Concertación con los beneficiarios” y “Suspensión o cancelación de la entrega de los apoyos”.

Además, tampoco acreditó para cada uno de los Convenios de Colaboración, las acciones conjuntas a las que se comprometieron el Fideicomiso 8013-9 y los contragarantes, respecto de la aplicación de los recursos, toda vez que en 50.0% de los Convenios de colaboración no se definieron las acciones conjuntas.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021, de fecha 12 de enero de 2021, NAFIN proporcionó evidencia documental sobre la convocatoria dirigida a los Miembros del Comité Técnico del Fideicomiso 8013-9, con motivo de la programación de la Cuadragésima Sexta Sesión Extraordinaria, del Comité Técnico del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 80139, que se celebró el 18 de enero de 2021, de conformidad con la Cláusula Séptima, inciso f) del Quinto Convenio Modificatorio al contrato del Fideicomiso 8013-9 y con el propósito de presentar una propuesta de modificación a las Reglas de Operación, vigentes a 2019.

De la revisión del proyecto de modificación a las Reglas de Operación remitida por el ente, se verificó que en el documento preliminar se propone modificar el numeral X. Mecánica Operativa, primer párrafo, estableciendo que el Fideicomiso 8013-9 suscribirá un Convenio de Colaboración con cada organismo público o privado, para formalizar las(s) aportación(es) que corresponda(n) a cada programa; y en el caso de que el Fideicomiso 8013-9 reciba aportaciones de alguna Secretaría de Estado, podrá formalizar la aportación con el instrumento jurídico que dicha dependencia tenga predeterminado y en todos los casos se especificará el objeto del convenio y la aportación de recursos. No obstante, dicho documento preliminar no cuenta con la autorización de los miembros del Comité Técnico del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, por lo que no se solventa lo observado.

Referente al establecimiento de la cláusula “Acciones conjuntas” en tres convenios de colaboración, suscritos en 2019 por el Fideicomiso 8013-9 y los contragarantes, NAFIN remitió dos Convenios de Colaboración suscritos con el Fideicomiso para Promover el Acceso al Financiamiento de MIPYMES y Emprendedores (FIPRAPYME) y un Convenio de reconocimiento de derechos y obligaciones con el Fondo para el Fideicomiso de Fomento para el Estado de Oaxaca (FIFE0).

En los dos Convenios de Colaboración signados por el Fideicomiso 8013-9 con el FIPRAPYME, NAFIN señaló que de acuerdo con las Reglas de Operación del FIPRAPYME (Anexos F y F.1), ese Fideicomiso contó con un convenio específico para la aportación de sus recursos, por lo tanto, el Fideicomiso 8013-9 se apegó a dicho instrumento jurídico. Asimismo, se indicó que cada programa que contó con recursos aportados por el FIPRAPYME dispuso de un Reglamento Operativo; sin embargo, en dichos documentos no se establecen las acciones

conjuntas entre ambos fideicomisos; además, los Convenios proporcionados como evidencia documental, fueron los mismos que se entregaron durante el desarrollo de la auditoría por lo que no se observó el establecimiento de la cláusula señalada.

En cuanto al Convenio de Colaboración suscrito con el Fondo para el Fideicomiso de Fomento para el Estado de Oaxaca (FIFEO), NAFIN señaló que, derivado de la extinción del Fomento Estatal de las Actividades Productivas de Oaxaca (FIDEAPO), éste no contiene las mismas cláusulas que el convenio de aportación que ocupa el Fideicomiso 8013-9, toda vez que mediante dicho convenio, el FIFEO reconoce las obligaciones del FIDEAPO, plasmadas en un convenio de colaboración previo, el cual contiene una cláusula específica denominada acciones conjuntas.

De lo anterior, remitió el Convenio formalizado con el extinto FIDEAPO, signado con fecha 15 de julio de 2011, en donde se constató el establecimiento de la cláusula “Acciones conjuntas”; sin embargo, en el nuevo Convenio firmado el 27 de diciembre de 2019 con el Fideicomiso de Fomento para el Estado de Oaxaca (FIFEO) no se retomó dicha cláusula, por lo que, no se solventa lo observado.

Asimismo, en la comparación de los Convenios de Colaboración suscritos durante el periodo 2015-2019 con el diseño del Convenio (contrato) proporcionado por NAFIN, se verificó que, de las cláusulas establecidas para los contratos del Fideicomiso 8013-9 con los contragarantes y los suscritos con cada uno, mostraron diferencias en la inclusión y exclusión de cláusulas.

a) Apertura de Contratos específicos

De los 20 contratos aperturados en 2019, conforme a los recursos aportados al Fideicomiso 8013-9, NAFIN acreditó la apertura de dichos contratos; sin embargo, con la revisión de la relación proporcionada, se constató, que aun cuando el contrato número 1065517, tuvo como fecha de apertura e inversión el 12 de noviembre de 2019, no se vinculó con ningún programa y los recursos no fueron utilizados, sin que NAFIN justificara las causas de dicha situación. No obstante, se constató que todos tuvieron como finalidad la inversión de recursos para contragarantizar proyectos de financiamiento.

Para el periodo 2015-2019, de los contratos que se aperturaron para cada programa, se observó que NAFIN acreditó la apertura de 172 contratos y se observó que 22 de los 172 contratos aperturados no tuvieron montos de aportación, aunque sí señalaron fecha de apertura y de inversión, sin que el ente fiscalizado acreditara las causas que justificaron la apertura de contratos sin asignación de recursos.

Con el objetivo de verificar que en los Anexos “Distribución de Recursos” de los Reglamentos Operativos del Fideicomiso 8013-9, se establecieran los mismos montos de aportaciones de los programas apoyados, se analizó la información de cada uno comparándola con la relación a los contratos de inversión formalizados correspondientes al periodo 2015-2019.

De lo anterior, se identificó que, en ocho de los 22 documentos denominados “Distribución de recursos”, la fecha de apertura y de inversión no coincidió con la reportada en la relación de los contratos de inversión; y la suma de los montos de aportaciones señaladas en ambos documentos no fueron las mismas, toda vez que en los diferentes documentos de “Distribución de Recursos”, los montos reportados para algunos contratos correspondieron a la suma de las aportaciones más la capitalización de estos recursos, y en otros, sólo se hizo referencia al monto inicial, lo que denota falta de confiabilidad de la información proporcionada.

No obstante, con la revisión de los Reglamentos Operativos, se verificó que estos contienen el numeral III. denominado “Distribución de los recursos”, en el que se señaló la disposición y manejo de los recursos aportados mediante la suscripción de Convenios de Colaboración celebrados con los contragarantes para destinarlos a los programas aprobados.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021, de fecha 12 de enero de 2021 y con relación a la diferencia de las fechas de apertura de los contratos contra la fecha de inversión, NAFIN proporcionó un documento denominado “Recomendación 10-SG” explicando mediante comentarios el motivo de las diferencias entre las fechas y montos establecidos en los anexos “Distribución de Recursos”, con los datos proporcionados en la relación de los contratos de inversión formalizados para el Fideicomiso 8013-9, informando que la apertura de los contratos de inversión se realiza en bloques grandes preferentemente al inicio de cada año, esto le permite contar con contratos de inversión disponibles a la fecha en que se reciban recursos por parte de los aportantes, por lo cual se explica que la fecha de apertura del contrato puede variar respecto de la fecha de inversión de recursos.

Como evidencia remitió los Estados de Cuenta de los Contratos, en los que se señalaron dichas inconsistencias; sin embargo, de la revisión de estos documentos, no se ubicó con precisión las fechas y los montos señalados en los comentarios; asimismo, el ente indicó que en los estados de cuenta, se consideran traspaso, otros la aportación inicial o incluyen intereses; además, de cuatro contratos no se proporcionó explicación alguna a las inconsistencias señaladas por la Auditoría Superior de la Federación.

Con base en lo anterior, el ente fiscalizado no acreditó los mecanismos de control en la apertura de contratos donde se establezcan las fechas y montos de aportación conforme a los contratos mediante la suscripción de Convenios de Colaboración entre el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 y los Contragarantes públicos o privados; además, no incluye la capitalización de intereses, por lo que no se solventa lo observado.

#### 2019-2-06HIU-07-0057-07-006 **Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., implemente los mecanismos necesarios de control interno que aseguren que el contenido de los Convenios de Colaboración incluya las mismas cláusulas entre los diversos Convenios de Colaboración y/o al menos contengan las cláusulas

definidas en el Modelo de Convenio de Colaboración elaborado, a fin de regular la operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, en cumplimiento del contenido fijado en el Modelo de Convenio de Colaboración y de lo dispuesto en el numeral X. Mecánica Operativa, primer párrafo, de las Reglas de Operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, vigentes a 2019, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2019-2-06HIU-07-0057-07-007 Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., compruebe que en tres convenios se establecieron en las acciones conjuntas para el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial y los contragarantes en cada uno de los Convenios de Colaboración suscritos en 2019, a fin de asegurar que el manejo y disposición de recursos se realizaron conforme a lo establecido en cada uno y mantengan congruencia con lo señalado en sus Reglamentos Operativos y los anexos formalizados para cada programa apoyado, en cumplimiento del numeral X. Mecánica Operativa, primer párrafo, de las Reglas de Operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9; y el documento denominado "Objetivos y Lineamientos del Modelo Institucional de Control Interno" de Nacional Financiera, vigente en 2019, apartado 5. Objetivos del Sistema de Control Interno (SICOI), inciso c), e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2019-2-06HIU-07-0057-07-008 Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., implemente los mecanismos necesarios de control interno en el proceso de la apertura de Contratos Específicos para establecer las fechas y los montos de las aportaciones conforme a los Contratos mediante la suscripción de Convenios de Colaboración entre el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 y los Contragarantes públicos o privados, a fin de que dicha información sea completa, correcta, precisa, íntegra, confiable y oportuna, en cumplimiento del documento denominado "Objetivos y Lineamientos del Modelo Institucional de Control Interno" de Nacional Financiera, vigente en 2019, apartado 5. Objetivos del Sistema de Control Interno (SICOI), inciso c), e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**6. Apoyos financieros**

El crédito es un préstamo que concede una institución financiera mediante sus diversos instrumentos. Por medio de un contrato crediticio, las personas físicas o morales que necesitan financiamiento, como fondos y recursos, solicitan un crédito con el compromiso de

pagarlo en una fecha posterior, así como pagar un interés pactado en el contrato y tiempo establecidos por la institución.<sup>19/</sup>

Las MIPYMES son las micro, pequeñas y medianas empresas, legalmente constituidas con base en la estratificación establecida por la Secretaría de Economía de común acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicada en el Diario Oficial de la Federación. Conforme a esa estratificación, se detallan los tamaños de empresa clasificados por número de trabajadores:<sup>20/</sup>

Estratificación por Número de Trabajadores			
Sector/Tamaño	Industria	Comercio	Servicios
Micro	0-10	0-10	0-10
Pequeña	11-50	11-30	11-50
Mediana	51-250	31-100	51-100

El resultado se presenta en los apartados siguientes: a) Criterios de elegibilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como personas físicas con actividad empresarial; b) Programas y/o Proyectos viables en 2019 y restricciones; c) Créditos otorgados por los intermediarios financieros y montos garantizados para el periodo 2015-2019 y d) Tasa de interés y fondeo de NAFIN.

- a) Criterios de elegibilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como personas físicas con actividad empresarial

En cuanto a los criterios de elegibilidad para definir a los programas y/o proyectos viables, la Dirección de Desarrollo de Productos indicó que, los programas, proyectos y esquemas de financiamiento que operan al amparo del Programa de Garantías, son autorizados por los órganos de decisión de NAFIN en función de los criterios establecidos en el Manual de Garantías.

En dicho Manual se señala que para el otorgamiento de garantías automáticas son aplicables los criterios de elegibilidad que se enlistan a continuación:

- Los programas y/o proyectos de inversión deben ser viables y rentables.
- La empresa que se apoye con la garantía deberá tener una probada solvencia moral y crediticia.

<sup>19/</sup> Glosario de Términos Portafolio de Información...[en línea]. Comisión Nacional Bancaria y de Valores [consulta: 26 de octubre de 2020] Disponible en: [https://portafolioinfectos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00\\_DOC\\_R1.pdf](https://portafolioinfectos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00_DOC_R1.pdf)

<sup>20/</sup> Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa, artículo 3.

- Tratándose de financiamientos ya otorgados por el intermediario, éstos deberán encontrarse al corriente de sus pagos al momento de la presentación de la solicitud de registro de la garantía ante NAFIN.
- Los financiamientos garantizados deberán contar con un reporte favorable del Buró de Crédito conforme a las políticas y criterios vigentes de NAFIN.
- Con excepción de las operaciones de reestructura, los intermediarios solo podrán obtener la garantía de NAFIN para operar aquellos financiamientos que hayan sido dispuestos por el acreditado dentro del periodo de 90 días anterior a la fecha de la entrega de la solicitud de la garantía ante la Institución.
- Será susceptible de ser reinstalada una garantía pagada, siempre y cuando el acreditado se haya regularizado en sus pagos, ya sea que se autoricen las mismas o nuevas condiciones crediticias y, asimismo, el intermediario haya reembolsado previamente a NAFIN el importe del monto de la reestructura conforme al porcentaje de participación en el riesgo, dentro del plazo establecido en el reglamento operativo y/o convenio correspondiente.

No obstante, NAFIN señaló que, conforme a la mecánica operativa de la garantía automática, fue responsabilidad del intermediario financiero constatar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad, por lo que la entidad fiscalizada no acreditó si los beneficiarios cumplieron con los criterios de elegibilidad para las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de las personas físicas con actividad empresarial en el otorgamiento de garantías automáticas.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021 del 12 de enero de 2021, NAFIN señaló que las acciones y mecanismos efectivos que permitieron verificar si los intermediarios financieros revisan el cumplimiento de los criterios de elegibilidad para las empresas beneficiarias de los esquemas, proyectos o programas que cuentan con contragarantía del Fideicomiso 8013-9, se realizó por medio del Manual de Crédito de NAFIN para la incorporación a la Red de Intermediarios y con el establecimiento de las obligaciones dispuestas en el Convenio de Colaboración. También informó que los intermediarios financieros elegibles para participar en el Programa de Garantías de NAFIN se encuentran adheridos a la Red de Intermediarios Financieros, conforme a las Disposiciones Normativas aplicables a los Intermediarios Financieros del Manual de Crédito de NAFIN.

La entidad fiscalizada señaló que se solicita a los intermediarios financieros contar con la autorización de la autoridad financiera correspondiente; atender los requerimientos que la ley establezca y las circulares que en su momento emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o el Banco de México; demostrar que sus políticas y procedimientos de autorización crediticia consideran un proceso de crédito profesional en todas sus etapas, acorde con su propio manual de crédito; y contar con instalaciones, estructura administrativa y sistemas informáticos para brindar un adecuado control y atención de las distintas etapas del proceso

de crédito, así como la generación de reportes e informes que les requiera Nacional Financiera o cualquier autoridad del Sistema Financiero.

Asimismo, remitió como evidencia documental el Manual de Garantías vigente para el ejercicio fiscal 2020; un ejemplo del Convenio de participación en el riesgo y un Reglamento Operativo, ambos formalizados con el intermediario financiero, así como un correo electrónico de la Convocatoria a la 46ª Sesión Extraordinaria del Comité del Fideicomiso 8013-9, con la propuesta de modificación a las Reglas de Operación.

De la revisión al Manual de Garantías, se verificó que en el apartado Reglas de Operación del Esquema de Garantía Automática y, en específico, en los Criterios de Elegibilidad para el otorgamiento de garantías automáticas, se estableció que es responsabilidad del Intermediario Financiero verificar que la empresa apoyada con la garantía tenga una probada solvencia moral y crediticia, lo cual se indicó en este resultado previamente.

En cuanto al Convenio de participación en el riesgo, se observó que la Cláusula Tercera. Identificación y Registro, se precisa que para efectos de identificación y registro de los financiamientos respecto de los cuales se compartirá el riesgo, el intermediario deberá apegarse a lo establecido en el Reglamento Operativo; mientras que, en la Cláusula Sexta. Calificación de los Financiamientos, se indica que el intermediario deberá entregar al Fideicomiso 1148-0 y/o NAFIN, según corresponda, la calificación de la cartera de los financiamientos registrados, conforme a la regulación emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Reglamento Operativo.

En el Reglamento Operativo, NAFIN indicó que éste incluye en sus anexos, las fichas técnicas en donde se describen las condiciones de financiamiento de los programas, proyectos o esquemas de financiamiento; sin embargo, de la revisión a éstos, se constató que sólo se menciona el nombre de las fichas, pero no se detallan las condiciones de financiamiento señaladas.

Referente a la convocatoria dirigida a los Miembros del Comité Técnico del Fideicomiso 8013-9 con motivo de la Cuadragésima Sexta Sesión Extraordinaria del Comité Técnico del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 celebrada el día 18 de enero de 2021, de conformidad con la Cláusula Séptima, inciso f) del Quinto Convenio Modificadorio al contrato del Fideicomiso 8013-9 y con el propósito de presentar una propuesta de modificación a las Reglas de Operación vigentes en 2019, se constató que se sugirió modificar el numeral VI. Criterios de Elegibilidad, primer y segundo párrafo, para eliminar que los proyectos deberán ser viables y que los sujetos de apoyo tendrán una probada solvencia moral y crediticia, y en su lugar establecer que, los sujetos de apoyo serán evaluados por los intermediarios financieros conforme a sus políticas y procedimientos.

Sin embargo, aun cuando en el Manual de Garantías, en las políticas y procedimientos de los Reglamentos Operativos, así como en los Convenios formalizados por el Fideicomiso 1148-0 con los Intermediarios, se ratificó la responsabilidad del intermediario financiero de verificar que la empresa que se apoye con la garantía sea conforme a sus propias políticas y

procedimientos; y se sugiere modificar el numeral VI. Criterios de Elegibilidad de las Reglas de Operación del Fideicomiso 8013-9, a fin de establecer la responsabilidad de los intermediarios financieros de evaluar los criterios de elegibilidad de los sujetos de apoyo; NAFIN no acreditó el establecimiento e instrumentación de acciones y mecanismos efectivos que le permitieran verificar que los intermediarios financieros revisan el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los sujetos de apoyo para el otorgamiento de garantías o, en su caso, un documento en el que se constate que los intermediarios financieros comprueban que se han verificado y sean remitidos a NAFIN para su validación, por lo que no se solventa lo observado.

b) Programas y/o proyectos viables en 2019 y restricciones

La relación de los proyectos y/o programas que fueron autorizados en 2019 por el Comité Interno de Crédito (CIC) al amparo del Programa de Garantías (Automática), se presentan en la tabla siguiente:

PROGRAMAS Y/O PROYECTOS AUTORIZADOS POR EL COMITÉ INTERNO DE CRÉDITO, 2019

Nombre del Programa y/o Proyecto Autorizado	Número de Acuerdo	Sujetos de Apoyo
Proyecto Sectorial de Financiamiento para Industrias Estratégicas.	CIC-ORD-27-114-22/11/2019	Micro, pequeñas, medianas empresas y grandes empresas, incluyendo personas físicas con actividad empresarial y régimen de incorporación fiscal.
Implementación del Proyecto Sectorial de Impulso para el Desarrollo Industrial y Regional.	CIC-ORD-12-055-06/2019	Micro, pequeñas, medianas empresas, dadas de alta como personas físicas con actividad empresarial, incluyendo Régimen de Incorporación Fiscal, y personas morales que cuenten con cédula de validación emitida por el Gobierno Federal y/o gobiernos estatales y/o Nacional Financiera.
Proyectos Sectorial Impulso Económico en el municipio de Santiago, Nuevo León para empresas vinculadas al sector turismo.	CIC-EXT-10-131-23/12/2019	Personas físicas con actividad empresarial, incluyendo régimen de incorporación fiscal, y personas morales, vinculadas al turismo, que cuenten con cédula de validación emitida por el Gobierno.
Programa de Financiamiento al Sector Moldes, Troqueles y Herramientales.	CIC-EXT-09-127-09/12/2019	Personas físicas, incluyendo régimen fiscal, y personas morales vinculadas al sector de moldes, troqueles y herramientas.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por NAFIN mediante el oficio número DNG/248/2020 del 13 de agosto de 2020.

Se constató que, en 2019, los cuatro programas y/o proyectos que fueron autorizados por el Comité Interno de Crédito (CIC) estuvieron orientados a las micro, pequeñas y medianas empresas, denominadas como MIPYMES y a personas físicas con actividad empresarial.

No obstante, NAFIN precisó que sólo el “Proyecto Sectorial de Financiamiento para Industrias Estratégicas” fue autorizado y formalizado, en 2019, mientras que el resto de los programas y/o proyectos, aun cuando sus Reglamentos Operativos fueron autorizados por el Comité Interno de Crédito (CIC) durante 2019, éstos se formalizaron en 2020, sin que NAFIN señale las causas de su posterior formalización.



En cuanto a la realización de estudios económicos para determinar la factibilidad del otorgamiento de créditos a los sujetos de apoyo, se constató que, NAFIN, por medio de la Dirección de Desarrollo de Productos, se basó en el análisis que realizaron los intermediarios financieros participantes en el Programa de Garantías de NAFIN, con base en sus políticas y procedimientos de crédito; mientras que los recursos del Fideicomiso 8013-9 se utilizaron como contragarantía para los programas, proyectos o esquemas de financiamiento que fueron autorizados por los órganos de decisión de NAFIN.

Se constató que, entre las características que autorizaron los órganos de decisión, se incluyó el factor de apalancamiento de los recursos de contragarantía, que correspondieron a la participación en el riesgo que tomaría el Fideicomiso 8013-9, y la autorización de los programas, proyectos o esquema de financiamiento, se sustentó en las disposiciones del Manual de Garantías.

Como evidencia documental, se verificaron los Acuerdos autorizados por el Comité Interno de Crédito y la presentación del programa y/o proyecto; sin embargo, aun cuando en dichos documentos fue posible verificar los factores de apalancamiento y que estos fueron autorizados por el órgano de decisión señalado, NAFIN no acreditó los criterios con los que se determinó el factor de apalancamiento.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021, del 12 de enero de 2021, NAFIN proporcionó mediante nota explicativa la “Metodología general de la estimación del apalancamiento”, en donde se señaló el cálculo de la estimación del apalancamiento del recurso para determinado programa.<sup>21/</sup> Asimismo, se verificó que esta información se incluyó en el Manual Normativo, sección 6 Metodologías.

Asimismo, el ente fiscalizado indicó que, en la sección “Metodologías aplicables por portafolio para el cálculo de la pérdida esperada”, del Manual referido, se presentan las metodologías usadas en el portafolio de garantías para la estimación de la pérdida esperada. Para el cálculo de la probabilidad de incumplimiento se usa la metodología de Cohortes o Cosechas detalladas en el anexo 5, del Manual Normativo de Riesgo de Crédito de Garantías.

De lo anterior, NAFIN señaló que ambas metodologías coinciden en que tienen dos partes, aquella correspondiente a la estimación de la probabilidad de incumplimiento histórica; y aquella correspondiente a la proyectada, por lo que si el programa en cuestión es un programa que ya se ha puesto en marcha, el cálculo se realiza con base en la información histórica o si por el contrario, el programa es nuevo, la pérdida esperada de diseño se estima con base en programas con condiciones de financiamiento similares; como programas que

---

<sup>21/</sup> Es equivalente al cálculo de la pérdida esperada de diseño (PE de diseño) del mismo y está conformada por la Pérdida Esperada que es equivalente a la frecuencia esperada de incumplimiento (EDF) multiplicada por la Exposición y por la Severidad.

tengan tasa, plazo, monto y gracia similares, y vayan dirigidos a los sujetos de apoyo del mismo o similar sector y destino.

El ente también proporcionó información de los criterios para la determinación del Factor de Riesgo en los Programas y/o Proyectos autorizados en el 2019 correspondientes a los programas siguientes: Proyecto Sectorial de Impulso para el Desarrollo Industrial y Regional; Programa de Financiamiento al Sector de Moldes, Troqueles y Herramentales; Proyecto Sectorial Impulso Económico en el municipio de Santiago, Nuevo León para Empresas vinculadas al Sector Turismo, y del Proyecto Sectorial de Financiamiento para Industrias Estratégicas.

De la revisión del Anexo 5. Metodologías de Análisis de Portafolio, se observó que se establecieron las fórmulas aplicables a la metodología para calcular la probabilidad de incumplimiento mediante la Metodología de Cosechas Vintage y la Metodología de Cohortes; y que se detallaron y explicaron las fórmulas de cálculo aplicables a la Severidad, en cuanto al porcentaje de recuperación mediante dos formas: el Filtro de maduración y Cosechas de recuperación.

En cuanto al Anexo 6. Metodologías, se observó que en el apartado 6.4.1 Pérdida Esperada y sus Componentes, se señaló el cálculo de la pérdida esperada mencionada en la nota metodológica; sin embargo, se constató que la referida por el ente correspondió a la forma que se realizó con dos estados de la naturaleza, cumplido y en incumplimiento, en donde se utilizó el modelo descrito de pérdida esperada equivalente a la frecuencia esperada de incumplimiento (EDF), multiplicada por la Exposición y por la Severidad; descartando la forma que considera varios estados de naturaleza, en donde se tiene que utilizar una matriz de migración y el modelo de pérdida esperada equivalente al vector de posición multiplicado por la matriz de migración y por el vector de pérdidas.

Asimismo, en el Anexo 6, se observó que se describió detalladamente la probabilidad de incumplimiento, la Exposición y la Severidad con sus fórmulas de cálculo correspondientes; así como las metodologías aplicables por portafolio para el cálculo de la pérdida esperada.

No obstante, aun cuando ambos anexos tienen como fecha noviembre de 2020, no se constató con evidencia documental el Manual al cual corresponden, así como tampoco se observó en estos documentos la clave, emisión, versión, área encargada y las firmas que acrediten la elaboración y autorización del área correspondiente.

Adicionalmente, en respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/014/2021 de fecha 18 de enero de 2021, NAFIN proporcionó una Nota Metodológica sobre el Apalancamiento y Criterios en la Determinación de las Potencias de los Programas 2019, autorizada por la Dirección de Administración de Riesgo.

El ente fiscalizado señaló que los anexos con fecha noviembre de 2020, forman parte de los manuales normativos de la Dirección de Administración de Riesgos, de los cuales se deriva el

Manual Normativo de Créditos de Garantías, y cuya estructura toma en cuenta como documento medular el Manual Integral de Normas y Políticas de Administración de Riesgos. En éste último, se verificó que fue recibido por el Consejo Directivo de Nacional Financiera, y aprobado el 9 de octubre de 2020 por el Comité de Administración Integral de Riesgos (CAIR) de NAFIN, con la certificación y aprobación del documento denominado “Revisión y aprobación 2020 de los Objetivos, Lineamientos y Políticas para la Administración Integral de Riesgos” del 7 de enero de 2021, correspondiente a la sesión del 1 de diciembre de 2020, y cuya evidencia fue proporcionada por el ente.

Del Manual Integral de Normas y Políticas de Administración de Riesgos se observaron omisiones en los apartados siguientes: clave, emisión y fecha de versión; sin embargo, la aprobación de dicho Manual por el Consejo Directivo de Nacional Financiera y del cual se deriva el Manual Normativo de Créditos de Garantías, del que forman parte los Anexos 5. Metodologías de Análisis de Portafolio y Anexo 6. Metodologías, así como la autorización de la Nota Metodológica del Apalancamiento y Criterios en la Determinación de las Potencias de los Programas 2019 por la Dirección de Administración de Riesgos, se solventa lo observado.

Referente al establecimiento de restricciones para proyectos, programas o sujetos de apoyo, se verificó que, en 2019, las restricciones se limitaron a excluir aquellos sujetos de apoyo a los que no estaban dirigidos los programas, como las grandes empresas, y a personas morales o empresas que no contaran con los requisitos específicos solicitados como cédula de validación o que no pertenecieran a los sectores señalados en los programas y/o proyectos autorizados.

No obstante, aun cuando se señaló que el perfil de los programas y/o proyectos autorizados por apoyar, los sujetos de apoyo, las restricciones de apoyo para los proyectos y el destino se establecieron en el Reglamento Operativo de cada programa, de la revisión a estos documentos vigentes en 2019, se verificó que se incluyó un apartado denominado “Descripción de los proyectos”, el cual sólo contiene la leyenda “se entiende como proyecto al programa señalado en el Convenio de Colaboración celebrado con el contragarante”, sin precisar las restricciones de apoyo a los proyectos. Asimismo, en lo referente a los sujetos de apoyo y las restricciones del proyecto, en el Anexo “Formato de Proyecto”, se observaron dos apartados referentes al nombre del proyecto y la población objetivo, en los cuales se indica las empresas a las que va dirigido el programa autorizado; sin embargo, no se establece un apartado señalando las restricciones del apoyo de forma específica.

Respecto del destino de los recursos, se verificó que en los Reglamentos referidos se incluyó un apartado denominado “Disposición de los recursos”, en el que se menciona la utilización de los recursos aportados por los contragarantes, la forma de inversión y la operación de los reembolsos al Fideicomiso 8013-9 conforme a los Proyectos correspondientes.

c) Programas y/o Proyectos viables durante el periodo 2015-2019

De los programas y/o proyectos considerados viables para el periodo 2015-2019, los principales sujetos de apoyo beneficiados fueron las personas físicas con actividad

empresarial (PFAE), al apoyar un total de 71 PFAE; en cuanto a las MIPYMES, se apoyaron 69 microempresas, 69 pequeñas empresas, 69 medianas empresas y 29 personas morales; respecto de las grandes empresas sólo fueron apoyadas en 2015 y 2016. Asimismo, se observó que en las clasificaciones señaladas por NAFIN, se incorporaron y fueron apoyadas 35 empresas con cédula de validación de daños expedidas por los gobiernos, la Secretaría de Economía y/o Nacional Financiera, así como 32 PFAE con Régimen de Incorporación Fiscal (RIF).

En cuanto al sector que pertenecieron las empresas, se observó que, la mayoría de las empresas beneficiadas pertenecieron al sector de la Industria (23 empresas); mientras que se apoyaron 19 y 12 empresas de los sectores de servicios y comercio, respectivamente.

También, se observó que existieron programas que no requirieron autorización de las instancias de decisión, en virtud de que los sujetos de apoyo que no representaron ningún riesgo para NAFIN, los cuales fueron personas físicas y morales, que estaban legalmente constituidas y se relacionaron con los sectores de transporte e industrial (automotriz), mediante el proceso de asignación de líneas de garantía en la modalidad de primeras pérdidas.

d) Créditos otorgados por los intermediarios financieros y montos garantizados para el periodo 2015-2019

Se verificó que, en 2019, la suma de los créditos otorgados por los intermediarios financieros fue de 141,177,166.4 mdp, de los cuales, el Fideicomiso 1148-0 representó 72.2% (101,971,586.5 mdp), el Fideicomiso 8013-9 con 22.9% (32,343,404.4 mdp) y Bancomext con 4.9% (6,862,175.5 mdp) del total de créditos otorgados. Por tipo de sector, 47.7% correspondió al sector comercio; 27.0% al sector de servicios y 25.3% para el sector industrial; en cuanto al estrato, la pequeña empresa tuvo la mayor participación con 51.6%, seguida por la microempresa con 35.2%, y en menor medida, la mediana y grande empresa con 9.8% y 3.4%, respectivamente. Al analizar el otorgamiento de créditos por los intermediarios financieros, se verificó que, el sector comercio es el preponderante, al concentrar 47.7%, y no la manufactura, que es la que genera el mayor valor agregado; sin embargo, fue el sector menos apoyado por NAFIN. Respecto de los estratos, la pequeña empresa y la microempresa son las que concentran 86.8% de los créditos otorgados, dejando de apoyar a la mediana y grande empresa, por lo que el Fideicomiso 8013-9 redujo su alcance como mecanismo de apoyo financiero para las empresas, lo que podría afectar la canalización de los apoyos financieros a las empresas nacionales.

Para el periodo 2015-2019, se observó que, los créditos otorgados por los intermediarios financieros incrementaron 11.8%, al pasar de 126,260,727.3 mdp en 2015 a 141,177,166.4 mdp en 2019. De lo anterior, el Fideicomiso 8013-9 tuvo mayor participación con 67.9% (482,113,748.4 mdp), y un decremento de 67.5%, al pasar de 99,568,219.3 mdp en 2015 a 32,343,404.4 en 2019; el Fideicomiso 1148-0 tuvo una participación de 28.3% (201,385,639.3 mdp) y un incremento de 286.4%, al pasar de 26,391,012.8 mdp en 2015 a 101,971,586.5 mdp en 2019, mientras que, Bancomext (externo) mostró una participación mínima de 3.8%

(26,938,700.0 mdp) y un aumento de 21.8 veces, al pasar de 301,495.2 mdp en 2015 a 6,862,175.5 mdp en 2019.

No obstante, en el bienio 2018-2019, se revirtió la tendencia mostrada en el periodo 2015-2018, donde el Fideicomiso 1148-0 incrementó los créditos 6.4 veces y el Fideicomiso 8013-9 disminuyó su monto de crédito en 75.1%, debido a la disminución de 67.3% en las aportaciones realizadas al Fideicomiso 8013-9, al pasar de 2,946,603.0 mdp en 2018 a 962,073.3 mdp en 2019, por lo que el Fideicomiso 8013-9 redujo su alcance como mecanismo de apoyo financiero para las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a personas físicas con actividad empresarial del país, lo que podría afectar la canalización de los apoyos financieros a las empresas nacionales.

Durante el periodo 2015-2019, la suma de los créditos otorgados por tipo de sector fue de 710,438,087.6 mdp, de los cuales se observó que el principal sector beneficiado fue el de comercio con 47.2% (335,515,553.0 mdp); el segundo el sector servicios con 28.4% (202,071,677.8 mdp) y el tercero el sector industria con 24.3% (172,850,856.8 mdp). De igual manera, se observó que, el sector comercio incrementó su participación con 51.8%, el sector industria con 41.5%, y el sector servicios con 40.2%, lo cual mostró un alcance menor de apoyos financieros y técnicos al fomento industrial.

En cuanto al estrato, para el periodo 2015-2019, se observó que los créditos otorgados por los intermediarios financieros a las empresas mostraron un incremento generalizado; de los cuales, la gran empresa creció 111.0%, al pasar de 2,260,794.9 mdp en 2015 a 4,771,405.7 mdp en 2019, la pequeña empresa 18.5%, al pasar de 61,511,795.4 mdp en 2015 a 72,913,922.9 mdp en 2019 y la mediana empresa en 16.8%, al pasar de 11,849,550.1 mdp en 2015 a 13,841,179.3 mdp en 2019; sin embargo, la micro empresa mostró un decremento de 2.0%, al pasar de 50,638,586.9 en 2015 a 49,650,658.6 mdp en 2019. Asimismo, para el periodo señalado, se observó que, respecto de los montos garantizados, la gran empresa creció 155.8%; la pequeña empresa incrementó 64.3%; la mediana empresa aumentó 33.4%, y finalmente la microempresa con un incremento de 24.0%. Referente a los estratos, se observó que, la microempresa ha dejado de recibir apoyo financiero por parte de NAFIN, ya que se ha apoyado más al resto de las MIPYMES.

Durante el periodo 2015-2019, el número total de créditos otorgados acumulados fue de 797,506 créditos, con una disminución de 56.1%, al pasar de 193,113 créditos en 2015 a 84,811 créditos en 2019, por lo que NAFIN otorgó mayores montos de créditos garantizados, más no garantizó mayor número de créditos, lo cual redujo su alcance como mecanismo de apoyo financiero para canalizar recursos financieros a las empresas y personas físicas.

#### e) Fondeo de NAFIN y tasas de interés

De los créditos otorgados por lo intermediarios financieros con fondeo y sin fondeo NAFIN, se constató que, en 2019, el número total de créditos otorgados por los intermediarios financieros fue de 84,811 créditos, de los cuales 96.2% (81,578 créditos) de los recursos otorgados fueron sin fondeo NAFIN y 3.8% (3,233 créditos) de los créditos fueron con recursos

de alguna línea de fondeo otorgada por NAFIN, lo cual implicó que el ente fiscalizado garantizó los créditos otorgados por los intermediarios financieros y otorgó líneas de crédito a éstos para fondar financiamientos.

Durante el periodo 2015-2019, del total acumulado durante el periodo, 96.4% (768,822 créditos) de los recursos otorgados fueron sin fondeo NAFIN y 3.6% (28,684 créditos) de los financiamientos fueron otorgados con recursos de alguna línea de fondeo otorgada por NAFIN.

Respecto de las tasas de interés de los créditos otorgados por los intermediarios financieros, para el periodo 2015-2019, se incrementó en 1.8 puntos porcentuales, respecto de 2015, donde 75.0% de los créditos otorgados tuvieron tasas no mayores a 16.5%; del mismo modo en 2019, 75.0% de los créditos otorgados tuvieron tasas de interés no mayores a 18.25%.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/014/2021 de fecha 18 de enero de 2021, NAFIN informó que, con el propósito de asegurar la continuidad del Programa de Garantías ante la escasez de los recursos de contragarantía, en 2019, Nacional Financiera realizó una reingeniería del mismo respecto de dos estrategias:

- Gestionar los recursos del Fideicomiso 1148-0 para cubrir las pérdidas del portafolio (particularmente el portafolio Empresarial, orientado a la masividad).
- Direccionar los recursos de contragarantía que se recaben para Esquemas Sectoriales, con el propósito de apoyar a empresas vinculadas a sectores que atienden vocaciones productivas a nivel regional, y/o estratégicos.

Como evidencia, NAFIN proporcionó un Proyecto de Acuerdo que se envió para autorizar la estrategia que se implementaría, a partir de 2019, para el Esquema de Garantía Automática del Programa de Garantías, emitido por la Secretaría del Consejo Directivo de Nacional Financiera, para la aprobación de la Reingeniería al Programa de Garantías, y en específico, del documento denominado “Nueva Estrategia para el Programa de Garantías en su Modalidad Automática”.

De la revisión a este documento, se observó que se describe como propósito de este nuevo modelo de atención del Programa de Garantías, basarse en la gestión de sus propios recursos, dado que el modelo anterior se sustentaba en la aportación de recursos de contragarantía provenientes, principalmente, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) mediante la Secretaría de Economía. Asimismo, se señalaron como estrategias, las siguientes:

- Sostenibilidad: fortalecer la generación de ingresos para que sea autosustentable, sin que dependa de los recursos de terceros
- Direccionamiento: canalizar el financiamiento hacia actividades económicas estratégicas que generen más y mejores empleos.

En este documento se señaló que, reconociendo la importancia del Programa de Garantías como inductor de crédito, el nuevo modelo considera las directrices establecidas por la actual Administración Federal para la Institución y, ante la escasez de los recursos de contragarantía en los que históricamente se ha sustentado el programa, se busca fortalecer la generación de ingresos con un nuevo esquema de comisiones; homologar criterios y metodologías (precios, cobertura y asignación); así como una operación más eficiente mediante la formalización electrónica, un proceso de registro simplificado y supervisión focalizada.

Asimismo, este nuevo modelo comprende acciones que permitirán aumentar la eficiencia de la operación, tanto en su modelo financiero como en su proceso operativo, tales como:

- Inclusión de Productos NAFIN: Los productos actuales de los intermediarios financieros se adherirán a productos genéricos NAFIN, bajo una nueva clasificación de portafolios con montos máximos de financiamiento y cobertura definidos.
- Modelo sustentable: Se fortalecerá la generación de ingresos con nuevo esquema de comisiones.
- Nueva metodología de pricing: <sup>22/</sup> con base en las pérdidas observadas en los productos empresariales.
- Simplificación Operativa: Formalización electrónica y disminución de bases de operación.
- Supervisión estandarizada: Revisión de las condiciones generales y correcta formalización con documentos específicos.

También se considera una Metodología de Riesgo basada en la estimación de la pérdida observada de los portafolios de crédito PYME de los intermediarios financieros participantes, cuya diferencia con el anterior modelo recae en que el análisis se centraba en una pérdida que se estimaba se cumpliría en el tiempo de la cosecha y se soportaba en los fondos de contragarantías; mientras que, en el nuevo modelo, el análisis se basará propiamente en la pérdida observada, se ajustará a la tendencia que se estaría observando y se soportará en el capital de NAFIN. Asimismo, se establece que en la comisión se recuperará el 100.0% de la pérdida observada mediante el Factor de Riesgo.

De igual manera, se considera un nuevo esquema de comisiones, en donde el nuevo precio incluye todos los costos más una utilidad del capital (libre de impuestos), considerando una rentabilidad del 10.0% y las comisiones que se cobrarán estarán en función del *spread* de tasa

---

<sup>22/</sup> Es el valor que se le da a un producto o servicio y es el resultado de un conjunto complejo de cálculos, investigación, comprensión y capacidad para asumir riesgos. Una estrategia de precios toma en cuenta segmentos, capacidad de pago, condiciones de mercado, acciones de la competencia, márgenes comerciales y costos de insumos, entre otros. Está dirigido a los clientes definidos y contra la competencia. Definition of Pricing Strategies...[en línea]. The Economic Times. [Consulta: 20 de enero de 2021] Disponible en: <https://economictimes.indiatimes.com/definition/pricing-strategies>

que cobre el Intermediario financiero comercial a sus clientes. En esta situación, se establece que:

- La comisión es diferenciada por bucket de spread de tasa.
- El spread tiene una correlación positiva del 95.3%, respecto de la pérdida observada, de manera que a mayor spread mayor comisión.
- La comisión en cada bucket es el “nuevo precio”. de acuerdo con el nivel de pérdida observada.
- Las comisiones son diferentes para cada intermediario financiero.
- Los rangos de *buckets* son fijos para todos los intermediarios financieros.

Para hacer frente a las pérdidas, se señala que, para 2020, se tienen como fondos y reservas 100.0% de reservas del Fideicomiso 1148-0 y 0.0% de los fondos de contragarantía del Fideicomiso 8013-9, lo que se traduce en utilidades generadas que deben cubrir las pérdidas del Fondo 1148-0 y cuya utilidad neta corresponde a las comisiones cobradas. Asimismo, se establece que, con la instrumentación del nuevo modelo del Programa de Garantías, se prevé:

- Asignar líneas de garantía por hasta el 100.0% del apetito de los intermediarios financieros (sujeto a la disponibilidad de capital de la Institución).
- Focalizar recursos para incentivar el crédito al sector industrial y actividades estratégicas.
- Ajuste en la demanda de líneas de garantía con base en las nuevas comisiones.
- Incremento en el costo de financiamiento a las empresas hasta en 100 pb.

Como parte de la evidencia, NAFIN proporcionó cuatro presentaciones dirigidas al Comité Técnico del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, que contienen el Informe de Operaciones del Fideicomiso 8013-9 al cierre de los años 2015, 2016, 2019 y septiembre de 2020, en las cuales se incluye información del monto total de recursos aportados e invertidos en el Fideicomiso referido, así como los recursos aportados e invertidos por entidad.

Por lo anterior, NAFIN no acreditó que se hayan establecido e instrumentado estrategias, acciones y mecanismos de control que le permitan fortalecer y fomentar el financiamiento de los diversos sectores y estratos por medio del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, ya que si bien cuentan con una nueva estrategia para el Programa de Garantías en su Modalidad Automática, no se acreditó la autorización correspondiente ni remitió información de los resultados derivados de esta reingeniería al Programa de Garantías, para promover la canalización de apoyos financieros para el desarrollo económico nacional y regional del país, por lo que no se solventa lo observado.



**2019-2-06HIU-07-0057-07-009 Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., en coordinación con el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 y los Intermediarios Financieros, conforme a la mecánica operativa de la garantía automática establecida en el Manual de Crédito del Programa de Garantías de NAFIN, establezca e instrumente estrategias, acciones y mecanismos efectivos que le permitan verificar si los intermediarios financieros revisan el cumplimiento de los criterios de elegibilidad para las micro, pequeñas y medianas empresas, así como, de las personas físicas con actividad empresarial en el otorgamiento de garantías automáticas, del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, a fin de administrar el Fideicomiso con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para cumplir los objetivos a los que estén destinados los recursos aportados por los contragarantes, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2019-2-06HIU-07-0057-07-010 Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., establezca e instrumente estrategias, acciones y mecanismos de control que le permitan fortalecer y fomentar el financiamiento de los diversos sectores y estratos por medio del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, a fin de promover la canalización de apoyos financieros para el desarrollo económico nacional y regional del país, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**7. Aportaciones al patrimonio por parte del Gobierno Federal, Gobiernos Estatales e Instituciones privadas**

El resultado se dividió en los apartados siguientes: a) Aportaciones al patrimonio del Fideicomiso 8013-9 en 2019; b) Aportaciones del Gobierno Federal, Gobierno Estatal e Instituciones privadas para el periodo 2001-2019 y; c) Programas apoyados en 2019.

**a) Aportaciones al patrimonio del Fideicomiso 8013-9 en 2019**

Se verificó que, en 2019, el Fideicomiso 8013-9 recibió aportaciones por 962,073.3 mdp que provinieron de tres participantes: el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y las instituciones privadas, de las cuales, 83.2% (800,000.0 mdp) provinieron del Gobierno Federal, seguido por los gobiernos estatales con 16.8% (162,071.8 mdp); y el sector privado con 0.0002% (1.5 mdp).

b) Aportaciones del Gobierno Federal, Gobierno Estatal e Instituciones privadas para el periodo 2001-2019

En los Estados Financieros Dictaminados del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, con fecha al 31 de diciembre de 2019, se señaló que el patrimonio del Fideicomiso se integró por las aportaciones realizadas por diferentes aportantes, de las cuales, Nacional Financiera no ha realizado ninguna aportación patrimonial.

Durante el periodo 2001-2019, se observó que las aportaciones máximas registradas para la integración del patrimonio del Fideicomiso 8013-9 se dieron en 2009, con una participación de 11.0% (4,434,893.9 mdp) y en 2014, con 11.6% (4,653,021.9 mdp) respecto del monto acumulado; mientras que, el monto mínimo aportado se registró en 2001, con una participación de 0.05% (20,000.0 mdp). Desde la constitución del Fideicomiso hasta 2019, las aportaciones mostraron una tendencia creciente, al incrementarse 48.1 veces, al pasar de 20,000.0 mdp en 2001 a 962,073.3 mdp en 2019.

Para este mismo periodo, NAFIN reportó que se recibieron por concepto de aportaciones un monto total de 40,193,086.8 mdp, de los cuales, los recursos federales representaron 95.9% (38,525,760.7 mdp); las estatales con 3.9% (1,564,894.0 mdp) y los privados, 0.3% (102,432.1 mdp) correspondieron a aportaciones privadas; sin embargo, el monto presentado en los Estados Financieros Dictaminados para este periodo fue de 42,354,999.2 mdp, lo que significó una diferencia de 2,161,912.4 mdp, equivalente al 5.4% más de lo reportado en la información proporcionada por NAFIN, como se detalla en el cuadro siguiente:

## APORTACIONES AL PATRIMONIO DEL FIDEICOMISO 8013-9, 2001-2019

(Miles de pesos)

Año	Registros de NAFIN (a)	Estados Financieros dictaminados (b)	Diferencia (a-b)
2001	20,000.0	20,000.0	0.0
2002	80,417.0	n.d	n.a
2003	385,000.0	492,665.1	(107,665.1)
2004	176,188.7	183,760.7	(7,572.0)
2005	451,399.3	476,722.6	(25,323.3)
2006	414,220.0	403,729.5	10,490.5
2007	883,209.1	800,172.3	83,036.9
2008	2,636,347.4	3,443,326.9	(806,979.5)
2009	4,434,893.9	3,996,099.4	438,794.5
2010	3,462,589.1	2,768,799.1	693,790.0
2011	4,235,949.7	3,081,101.7	1,154,847.9
2012	2,828,554.6	4,708,268.6	(1,879,714.1)
2013	3,475,856.9	3,571,949.1	(96,092.2)
2014	4,653,021.9	5,157,909.8	(504,887.9)
2015	3,349,254.3	3,398,146.5	(48,892.2)
2016	3,047,402.6	3,093,796.7	(46,394.1)
2017	1,750,106.1	2,115,769.8	(365,663.7)
2018	2,946,603.0	3,269,812.1	(323,209.1)
2019	962,073.3	1,372,969.4	(410,896.1)
Total	40,193,086.8	42,354,999.2	(2,161,912.4)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los Estados Financieros Dictaminados para el periodo 2001-2019 e información de la "Relación de los recursos aportados e invertidos en contratos específicos en el Fideicomiso 8013-9 en 2019", proporcionada por NAFIN, mediante el oficio número DNG/248/2020 del 13 de agosto de 2020.

n.d. no disponible.

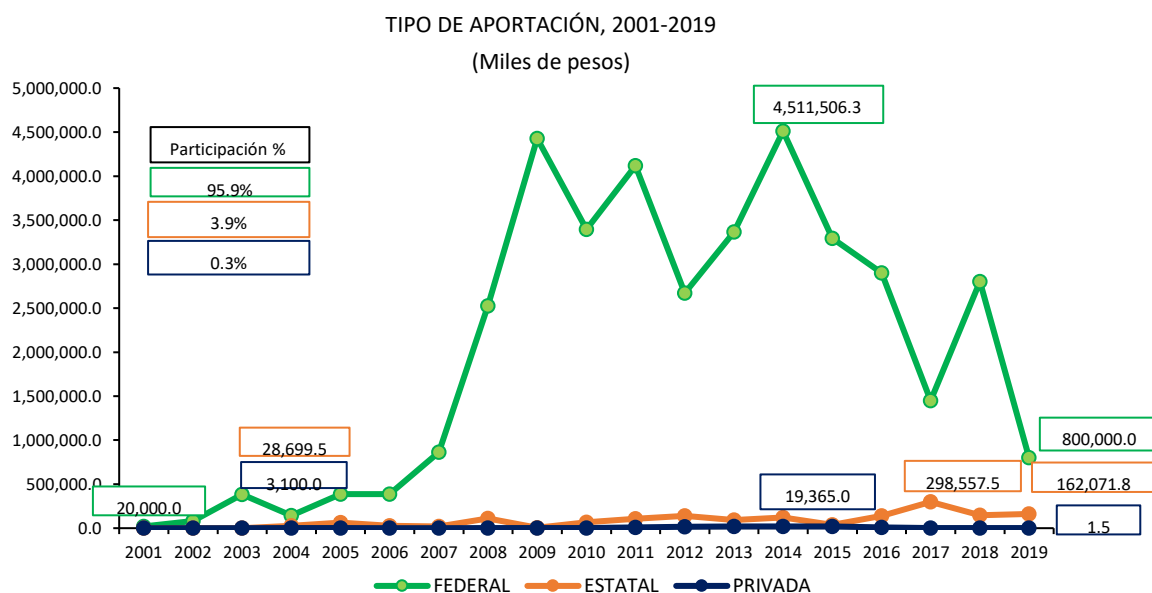
n.a. no aplica.

Asimismo, se verificó que, en 2002, para la suma de las aportaciones registradas en los Estados Financieros correspondientes a 2019, no se contabilizó de manera detallada y precisa; sin embargo, en la información proporcionada por NAFIN, se identificó una aportación por el monto de 80,417.0 mdp, situación que incrementaría el monto total de las aportaciones realizadas al Fideicomiso 8013-9 durante 2019 y muestra la falta de confiabilidad en los montos registrados internamente por Nacional Financiera en comparación con los presentados en los Estados Financieros Dictaminados, en donde no se detalla con precisión

el monto de la capitalización de rendimientos generados, ni se informó de las aportaciones de Gobiernos estatales y de los privados.

b.1) Aportaciones realizadas al patrimonio del Fideicomiso 8013-9 durante el periodo 2001-2019

Para el periodo 2001-2019, la suma de las aportaciones realizadas al Fideicomiso 8013-9 fue de 40,193,086.8 mdp, de los cuales la distribución por tipo de aportación se presenta en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la "Relación de los recursos aportados e invertidos en contratos específicos en el Fideicomiso 8013-9 en 2019", proporcionada por NAFIN mediante el oficio número DNG/248/2020 del 13 de agosto de 2020.

Durante el periodo 2001-2019, de los 40,193,086.8 mdp aportados, se observó que, los recursos federales representaron 95.9% (38,525,760.7 mdp); las estatales con 3.9% (1,564,894.0 mdp) y los privados, 0.3% (102,432.1 mdp) correspondieron a aportaciones privadas.

Asimismo, se verificó que, dos tipos de aportaciones se incrementaron desde la constitución del Fideicomiso hasta 2019. Las aportaciones federales tuvieron un incremento de 39 veces su aportación inicial, al pasar de 20,000.0 mdp en 2001 a 800,000.0 mdp en 2019; las aportaciones estatales aumentaron 4.6 veces, al pasar de 28,699.5 mdp en 2004, cuando se registró su primera aportación, a 162,071.8 mdp en 2019; mientras que las aportaciones privadas disminuyeron 2,067 veces, al pasar de 3,100.0 mdp en 2004, cuando se realizó la primera aportación, a 1.5 mdp en 2019, sin que NAFIN señalara las causas de las variaciones en las aportaciones al Fideicomiso 8013-9.

### b.1.1) Aportaciones federales

En el periodo 2012-2019, el monto total de las aportaciones federales ascendió a 21,891,648.3 mdp, las cuales correspondieron a seis contragarantes, en donde se verificó que la Secretaría de Economía fue el principal contragarante federal del Fideicomiso 8013-9, con una participación del 95.5% (20,918,460.0 mdp), seguido por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), con una participación de 2.7% (587,484.9 mdp), dadas sus aportaciones en 2014, 2015 y 2016; en tercer lugar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con una participación de 1.4% (300,659.2 mdp) con aportaciones en 2013 y 2018; y las participaciones mínimas correspondieron a la Secretaría de Energía con 0.3% (67,838.9 mdp) que se realizaron en 2012 y 2013, el Instituto Nacional de las Mujeres con 0.1% (15,205.3 mdp) en 2015 y la Universidad Nacional Autónoma de México, con 0.01% (2,000.0 mdp) para 2014. Asimismo, se precisó que en ese periodo la Secretaría de Economía disminuyó sus aportaciones en 71.1%, al pasar de 2,770,000.0 mdp en 2012 a 800,000.0 mdp en 2019.

### b.1.2) Aportaciones estatales

Se verificó que, durante el periodo 2012-2019, la suma las aportaciones estatales fue de 1,035,429.5 mdp, realizados por 27 contragarantes específicos y se verificó que, en este periodo, las entidades federativas con mayor participación acumulada fueron Nuevo León con 13.7% (141,500.0 mdp), seguido de Oaxaca con 12.2% (126,146.9 mdp) y Aguascalientes con 10.8% (111,500.0 mdp). Asimismo, se constató que, la mayoría de las entidades federativas aportaron recursos de manera individual, con excepción de Tlaxcala y Quintana Roo, las cuales en conjunto con ocho estados más, tuvieron una participación de 8.2% (85,000.0 mdp); mientras que, entidades federativas como Baja California Sur, Coahuila, Estado de México y Nayarit, no realizaron aportaciones en ninguno de los años del periodo 2012-2019, lo que significó una menor captación de recursos provenientes del sector público y menos recursos en programas orientados a las entidades federativas.

### b.1.3) Principales aportantes privados

Para el periodo 2012-2019, el monto total de las aportaciones privadas fue de 85,794.7 mdp, las cuales fueron realizadas por 28 contragarantes y se observó que los recursos privados que integraron el patrimonio del Fideicomiso 8013-9 provinieron de Instituciones de educación superior y asociaciones civiles.

Asimismo, se constató que, el principal aportante concentró más de la mitad de las aportaciones, cuya participación correspondió al 52.3% (44,839.9 mdp) respecto del total acumulado; y las aportaciones de los 27 contragarantes restantes, representaron 47.7% (40,954.9 mdp), ya que las aportaciones fueron mínimas.

Por otra parte, se verificó que, en el periodo 2001-2019, los recursos provenientes de las aportaciones realizadas al Fideicomiso 8013-9, se invirtieron en 988 contratos, de los cuales, las aportaciones federales representaron 15.5% (153 contratos), las aportaciones estatales correspondieron a 16.9% (167 contratos) y las aportaciones privadas representaron 67.7% (668) de los contratos.

c) Programas apoyados en 2019

Se constató que, en 2019, de los 962,073.3 mdp que provinieron de las aportaciones federales, estatales y privadas realizadas al Fideicomiso 8013-9, se destinaron a 13 programas mediante contratos específicos. Asimismo, se observó que los recursos de las aportaciones federales y privadas se invirtieron en un solo contrato mientras que los recursos estatales se distribuyeron en 11 contratos; además, se verificó que, en tres de los 13 programas apoyados en 2019, se registraron dos aportaciones realizadas por el mismo contragarante en una misma o diferente fecha.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021, del 12 de enero de 2021, NAFIN señaló que las cifras proporcionadas en los Estados Financieros correspondientes a 2019 son correctas y fueron auditadas por el despacho designado por la Secretaría de la Función Pública sin que se haya realizado observación o salvedad alguna. Asimismo, el ente fiscalizado indicó que la diferencia de 410,896.1 mdp entre los registros internos de NAFIN y los Estados Financieros dictaminados de 2019 correspondieron a capitalizaciones de intereses generados por algunos contratos de inversión durante 2019, los cuales son registros contables que no involucraron flujo de efectivo.

Con base en lo anterior, NAFIN proporcionó la integración de los movimientos del patrimonio del Fideicomiso 8013-9, de la cual se derivaron las capitalizaciones de los intereses generados, así como las instrucciones de cada mes en las que se indicó el registro de los montos de cada capitalización y que coincide con la diferencia detectada, en atención a la existencia de mecanismos efectivos de control interno y de carácter operativo para garantizar que la política contable “Aportaciones patrimoniales” en los Estados Financieros del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, de ejercicios subsecuentes, sea integrada y auditada de manera adecuada, y se asegure la confiabilidad de los registros, respecto de la documentación comprobatoria, con lo que se solventa lo observado.

## 8. Intermediarios Financieros

Con el objeto de facilitar el acceso y mejorar las condiciones del financiamiento a las empresas, Nacional Financiera (NAFIN) estableció un modelo en el Programa de Garantías en el que se comparte el riesgo del portafolio de inversión con los intermediarios financieros participantes, el cual opera con dos modalidades de participación en el riesgo: *Pari Passu*<sup>23/</sup> y *Primeras Pérdidas*.<sup>24/</sup>

---

<sup>23/</sup> La participación de NAFIN consistente en honrar la garantía en la parte proporcional convenida.

<sup>24/</sup> La participación consiste en honrar la garantía en primer lugar, hasta agotar los recursos del fondo o partida de garantía.

Los intermediarios financieros son instituciones legalmente constituidas que facilitan las transacciones en el mercado financiero.<sup>25/</sup> También se define como una institución nacional de crédito, organismo auxiliar, institución nacional de seguros y fianzas, mediante la cual se canalizan los fondos de crédito nacional e internacional para dar servicio a un acreditado.<sup>26/</sup> Estos intermediarios financieros pueden clasificarse en Instituciones de Banca Múltiple, Filial de Banco, o Intermediario Financiero no Bancarios.<sup>27/</sup>

Los receptores de las garantías automáticas<sup>28/</sup> son los intermediarios financieros Bancarios (IFB) y No Bancarios (IFNB) de NAFIN. Si bien los intermediarios financieros son los receptores de las garantías, se constituyen como los medios para canalizar los apoyos financieros.

Se comprobó que, en 2019, NAFIN definió los portafolios en Empresarial, Sectorial, Microcrédito y Emergencias, en los cuales los intermediarios financieros que participaron fueron bancarios y no bancarios, con los recursos destinados a capital de trabajo y activos fijos de manera general para cada uno de los portafolios.

Se constató que, durante 2019, los límites de responsabilidad de NAFIN en su participación para el otorgamiento de garantías, respecto de los distintos portafolios fueron de 50.0% para el Empresarial y Microcrédito, 80.0% para el Sectorial y de 100.0% para el portafolio de Emergencias.

En 2019, los cinco principales intermediarios financieros de mayor participación concentraron 79.8% del otorgamiento de créditos, el resto se integró por otros intermediarios financieros con 20.2%. Respecto de la participación en el otorgamiento de créditos 96.3% correspondió a los Intermediarios Financieros Bancarios y 3.7% de los Intermediarios Financieros no Bancarios, predominando la participación de los IFB en la operación del Fideicomiso 8013-9.

Por sector económico, se constató que, en 2019 el sector comercio absorbió 47.7% del total otorgado, el sector servicios 27.0% y el sector industria 25.3%, el cual se concentró en las MIPYMES del sector comercio.

---

<sup>25/</sup> Glosario Sistema financiero, Intermediario financiero, p.6...[en línea]. Banco de México [consulta: 07 de noviembre de 2020] Disponible en: <http://observatorio.azc.uam.mx/glosario/docs/glosariosisfin.pdf>

<sup>26/</sup> Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, Intermediario financiero, p.222... [en línea]. Secretaría de Hacienda y Crédito Público [consulta: 07 de noviembre de 2020] Disponible en: [http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Documentos/u1\\_glosarioap.pdf](http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Documentos/u1_glosarioap.pdf)

<sup>27/</sup> Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D., **Manual Operativo, Administración del Programa de Garantías Automáticas de Nacional Financiera, S.N.C., y de la Banca de Desarrollo**, México, 2019, p.49.

<sup>28/</sup> La garantía automática se otorga para respaldar portafolios conformados por créditos individuales hasta por el monto que establezca el programa respectivo, otorgados a favor de la micro, pequeña, mediana y grande empresa, autorizados bajo procesos de crédito y características similares. La automatización consiste en que no se requiere la autorización caso por caso de Nacional Financiera para garantizar las transacciones, y se rige por un principio de no-discrecionalidad en la integración del portafolio. **Ibid.**

Se constató que, en 2019, en cuanto a los montos totales garantizados, respecto de los créditos otorgados, los cinco principales intermediarios financieros con mayor participación concentraron 86.9%, el resto lo integraron otros intermediarios financieros con 13.1%.

Al cierre de 2019, la suma de créditos otorgados por los intermediarios financieros bajo el Esquema de Garantías de NAFIN ascendió a 141,177,166.4 mdp, lo que representó un incremento de 11.8% (14,916,439.1 mdp), en comparación con los 126,260,727.3 mdp registrados en 2015. Del total de créditos reportados, en ese año, la modalidad Pari Passu representó el 96.0% (135,571,809.9 mdp), y la modalidad Primeras Pérdidas el 4.0% (5,605,356.5 mdp) del total de operaciones otorgadas.

Durante el periodo 2015-2019, la distribución de la modalidad Pari Passu se incrementó en 40.3% al pasar de 96,645,093.3 mdp en 2015 a 135,571,809.9 mdp en 2019; en forma opuesta la modalidad de Primeras Pérdidas mostró un decremento de 81.1%, al pasar de 29,615,634.0 mdp en 2015 a 5,605,356.5 mdp en 2019, lo que significó que los intermediarios financieros optan por esta modalidad, ya que NAFIN honró la garantía en la parte proporcional convenida, al mismo tiempo y en la misma medida.

#### 9. Garantías pagadas y recuperadas del Fideicomiso 8013-9 y Fideicomiso 1148-0

Con el objeto de facilitar el acceso y mejorar las condiciones del financiamiento a las empresas, Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) fijó un modelo mediante el cual se comparte el riesgo del portafolio con los intermediarios financieros participantes en el Programa de Garantías, como se describe a continuación:

- NAFIN, mediante el Fideicomiso para la Participación de Riesgos, comparte el riesgo de los créditos que los intermediarios financieros otorguen a la población objetivo.
- Ante un incumplimiento de pago por parte de las empresas, NAFIN hace honor a su garantía y el intermediario financiero continúa con las gestiones de recuperación.
- En caso del incumplimiento, el Fideicomiso para la Participación de Riesgos le solicita al Fideicomiso 8013-9 el reembolso del pago realizado a los intermediarios financieros.<sup>29/</sup>

El Programa de Garantías opera con dos modalidades de participación en el riesgo: Pari Passu<sup>30/</sup> y Primeras Pérdidas.<sup>31/</sup> Las garantías se orientan a facilitar el acceso al financiamiento al mayor número de empresas; así como a inducir la participación de los intermediarios en el financiamiento de aquellos proyectos que, siendo viables y rentables, se les percibe con un

---

<sup>29/</sup> Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D., **Programa de Garantías**, México, 2016, p.2.

<sup>30/</sup> Cobertura Pari Passu: NAFIN cubre el porcentaje de la garantía convenida, en cada financiamiento en lo individual.

<sup>31/</sup> Cobertura Primeras Pérdidas: NAFIN cubre los primeros incumplimientos de pago que registre el portafolio, hasta por el monto equivalente a los recursos reservados.



mayor riesgo. Los beneficiarios de las garantías son las micro, pequeñas, medianas empresas, grandes empresas y personas físicas de los sectores industrial, comercial o de servicios.<sup>32/</sup>

Los retiros del patrimonio del Fideicomiso para resarcir el pago de garantías que previamente se haya cubierto a los intermediarios financieros ante situaciones de incumplimiento de sus acreditados, constituyen erogaciones de recursos públicos federales que no son consideradas como parte del gasto público, no se registran en el Presupuesto de Egresos de la Federación y tampoco se reflejan en la Cuenta Pública.

El resultado se dividió en dos numerales: 1) Garantías pagadas y recuperadas del Fideicomiso 8013-9 y 2) Garantías pagadas y recuperadas del Fondo 1148-0. En el primer apartado se exponen los incisos siguientes: a) Garantías pagadas y recuperadas en 2019; b) Garantías pagadas y recuperadas para el periodo 2015-2019 y c) Beneficio e impacto del Fideicomiso 8013-9; y, en el segundo apartado: a) Garantías pagadas y recuperadas en 2019 y b) Garantías pagadas y recuperadas para el periodo 2015-2019.

- 1) Garantías pagadas y recuperadas del Fideicomiso 8013-9
  - a) Garantías pagadas y recuperadas en 2019

Se verificó que, en 2019, el 72.4% del monto total de las garantías pagadas se concentró en cinco intermediarios financieros principales, el resto se integró por otros intermediarios financieros, que alcanzaron en conjunto 27.6%. Asimismo, se constató que, en 2019, el 70.0% del monto total de las garantías recuperadas se concentró en cinco intermediarios financieros principales, el resto lo integran otros intermediarios financieros con el 30.0%.

Se constató que el intermediario financiero con mayor registro de garantías pagadas (1,162,719.3 mdp), realizó una menor recuperación dentro de los cinco intermediarios principales, al captar 261,889.9 mdp, representando 22.5% de recuperación, lo que denotó un deficiente proceso de cobranza respecto de los montos de garantías pagados, derivado de la falta de disposiciones normativas que establezcan las medidas específicas sobre los parámetros mínimos y máximos de garantías recuperadas que deben cumplir los Intermediarios Financieros, así como la carencia de seguimiento por parte de Nacional Financiera a las recuperaciones de recursos aportados, factores que podrían afectar el patrimonio del Fideicomiso 8013-9, e impactar en la liquidez y la operación financiera del mismo, como se señaló en el Resultado Núm. 12 “Seguimiento a la aplicación de los recursos, de los intermediarios y de las recuperaciones de recursos aportados”, del presente Informe.

Se comprobó que, en 2019, las garantías pagadas y recuperadas por entidad federativa, se concentraron en cinco estados, lo que representó 50.6% de las garantías pagadas y 51.4% de las garantías recuperadas, de los cuales, la Ciudad de México fue el estado con mayor garantías pagadas con 21.4% (1,126,616.6 mdp) y garantías recuperadas con 19.8% (549,897.8 mdp); en segundo lugar se encontró Jalisco con 8.4% (444,214.5 mdp) en garantías pagadas y 9.6% (267,280.2 mdp) en garantías recuperadas; en tercer lugar el Estado de

---

<sup>32/</sup> Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D., **Manual de Crédito, V.1 Programa de Garantías Automática**, México, 2018, p.4 y 6.

México con 8.3% (439,019.1 mdp) en garantías pagadas y 9.7% (270,633.8 mdp) en garantías recuperadas; en cuarto lugar Nuevo León con 6.3% (330,045.6 mdp) y 7.4% (240,918.3 mdp), y por último el estado de Puebla con 6.2% (324,617.4 mdp) y 4.9% (136,528.1 mdp), respectivamente, por lo que, NAFIN orientó el financiamiento a los programas de las entidades federativas autorizados para el Fideicomiso 8013-9, fomentando la inclusión financiera nacional y regional del país.

Por sector económico, respecto de las garantías pagadas durante 2019, el sector comercio representó 43.8% (2,308,389.1 mdp), el sector de industria 30.1% (1,587,070.5 mdp), y el sector de servicios 26.1% (1,372,512.1 mdp). En ese año, en materia de garantías recuperadas, el sector comercio recuperó el 39.9% (1,110,637.0 mdp), el sector de industria el 32.7% (908,393.7 mdp), y el de servicios el 27.4% (761,709.4 mdp); por lo que NAFIN orientó el financiamiento a los programas de los sectores de comercio, industria y servicios autorizados para el Fideicomiso 8013-9, reduciendo los riesgos en la administración de los créditos a la población beneficiada.

#### b) Garantías pagadas y recuperadas para el periodo 2015-2019

Se verificó que, al cierre de 2019, el Fideicomiso 8013-9 registró un monto de garantías pagadas por 5,267,971.8 mdp y garantías recuperadas por 2,780,740.0 mdp, lo que significó una diferencia en recuperaciones por 2,487,231.8 mdp, representando 52.8% de recuperación, lo que denotó un deficiente proceso de cobranza respecto de los montos de garantías pagados, ya que se careció de disposiciones que establecieran parámetros mínimos y máximos de recuperación que deberían cumplir los intermediarios financieros, así como la ausencia de seguimiento por parte de Nacional Financiera de las recuperaciones de recursos aportados.

Para el periodo 2015-2019, se observó que, las garantías pagadas se incrementaron 31.1%, al pasar de 4,017,891.9 mdp en 2015 a 5,267,971.8 mdp en 2019; en condiciones opuestas, las garantías recuperadas tuvieron una tendencia a la baja con un decremento de 25.6%, al pasar de 3,738,245.9 mdp en 2015 a 2,780,740.0 mdp en 2019, lo que denotó un deficiente proceso de cobranza por parte de los intermediarios financieros respecto de los montos de garantías pagados para el periodo señalado, debido a la carencia de seguimiento por parte de Nacional Financiera a las recuperaciones de recursos aportados.

Se constató que, en 2019, la distribución por modalidad de las garantías pagadas representó 80.0% (4,214,104.7 mdp) en Pari Passu y 20.0% (1,053,867.1 mdp) para Primeras Pérdidas.

Durante el periodo 2015-2019, se observó que, la modalidad Pari Passu respecto de las garantías pagadas tuvo un incremento significativo de 50.3%, al pasar de 2,804,518.0 mdp en 2015 a 4,214,104.7 mdp en 2019, cuya modalidad de riesgo utilizan en mayor parte los intermediarios financieros y el Fideicomiso 8013-9, ya que, en caso de que los créditos otorgados por los bancos y que se encuentren sujetos a la cobertura presenten pérdidas, NAFIN y los intermediarios financieros las dividen en “igual medida y al mismo tiempo”, en partes proporcionales de acuerdo con el porcentaje pactado. En cambio, la modalidad

---

Primeras Pérdidas presentó un decremento de 13.1%, al pasar de 1,213,373.9 mdp en 2015 a 1,053,867.1 mdp en 2019.

Se comprobó que, para 2019, la distribución por modalidad de las garantías recuperadas representó 67.4% (1,874,826.6 mdp) en Pari Passu y 32.6% (905,913.4 mdp) para Primeras Pérdidas.

Para el periodo 2015-2019, se observó que la modalidad Pari Passu, respecto de las garantías recuperadas, disminuyó 14.0%, al pasar de 2,179,241.4 mdp en 2015 a 1,874,826.6 mdp en 2019. Del mismo modo, la modalidad Primeras Pérdidas registró una reducción de 41.9%, al pasar de 1,559,004.5 mdp en 2015 a 905,913.4 mdp en 2019, lo que denotó un deficiente proceso de cobranza por parte de los intermediarios financieros respecto de los montos de garantías pagados para el periodo señalado en ambas modalidades de riesgo, derivado de la falta parámetros fijados para controlar el proceso de recuperación de los recursos y la ausencia de seguimiento por parte de Nacional Financiera a las recuperaciones de recursos aportados.

Se verificó que, para 2019, en la distribución de las garantías pagadas por estrato, las pequeñas empresas tuvieron la mayor participación con 53.2%, las microempresas con 41.5% y las medianas empresas con 5.3%, debido principalmente a que estas últimas empresas tuvieron mayor incumplimiento de pagos.

En el periodo 2015-2019, se observó que las empresas medianas registraron un crecimiento de las garantías pagadas de 96.5%, al pasar de 142,473.2 mdp en 2015 a 279,962.5 mdp en 2019, situación similar en las pequeñas empresas con 52.8%, al pasar de 1,833,786.9 mdp en 2015 a 2,802,659.3 mdp en 2019, debido a que los dos tipos de empresa observaron aumentos en el otorgamiento de créditos: la mediana empresa incrementaron sus créditos en 16.8%, al pasar de 11,849,550.1 mdp en 2015 a 13,841,179.3 mdp en 2019; y la pequeña empresa con 18.5%, al pasar de 61,511,795.4 mdp en 2015 a 72,913,922.9 mdp en 2019. Conviene señalar que estos dos segmentos de empresas presentaron el mayor incumplimiento de pagos, situación por la que se han ejercido las garantías y contragarantías respaldadas por el Fideicomiso 8013-9.

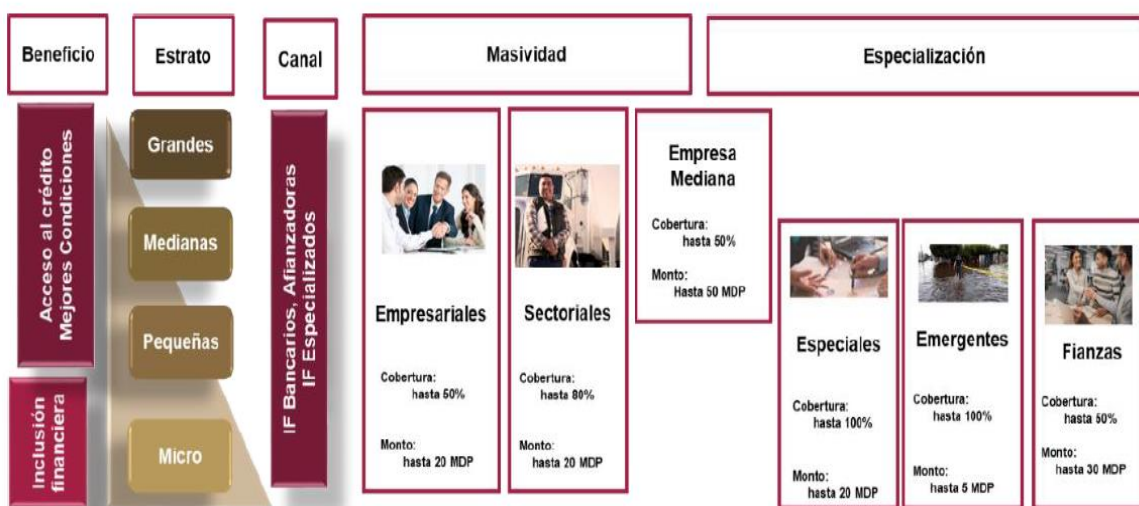
Se constató que, en 2019, en la distribución de las garantías recuperadas por estrato, las microempresas reflejaron la mayor participación con 49.0%, las pequeñas empresas con 45.8% y 5.2% para las medianas empresas.

Durante el periodo 2015-2019, respecto de las garantías recuperadas, se observó que las empresas medianas disminuyeron el monto recuperado en 39.2%, al pasar de 238,844.0 mdp en 2015 a 145,276.3 mdp en 2019; las microempresas tuvieron un decremento de 33.8%, al pasar de 2,059,463.5 mdp en 2015 a 1,363,078.4 mdp en 2019; y, las pequeñas empresas consiguieron una reducción de 45.8%, al pasar de 1,439,938.3 mdp en 2015 a 1,272,385.3 mdp en 2019, lo cual se explica por la falta parámetros fijados para controlar el proceso de recuperación de los recursos y la ausencia de seguimiento por parte de Nacional Financiera a las recuperaciones de recursos aportados, como ya fue señalado.

c) Beneficio e impacto del Fideicomiso 8013-9

Mediante Nota Explicativa del 12 de noviembre de 2020, Nacional Financiera señaló que: “el Programa de Garantías tiene por objetivo facilitar el acceso al financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y personas físicas del país, para lo cual cuenta con una estrategia orientada a lograr tanto la masividad como la penetración en segmentos de mercado, sectores económicos o regiones específicas, conforme a las directrices que establezcan las Dependencias y Entidades responsables de la política pública”.

Asimismo, el ente fiscalizado indicó que, al amparo del Programa y conforme a su normatividad, se implementaron proyectos, programas o esquemas de financiamiento específicos en apoyo de las empresas, que se clasifican de acuerdo con las necesidades u objetivos que atienden, como se presenta a continuación:



✓ *Esquemas Empresariales*

Tienen como objetivo ampliar y diversificar la oferta de crédito para las empresas, a través de un mayor número de intermediarios. Están orientados a empresas de cualquier sector, región o ramas de la economía, que requieren crédito para capital de trabajo o activos fijos.

✓ *Esquemas Sectoriales y Emergentes*

Están orientados a segmentos de mercado, sectores económicos o regiones específicas, conforme a directrices de política pública. En el caso de los Esquemas Emergentes, tienen por objetivo apoyar la reactivación económica de las empresas afectadas por desastres naturales o eventos coyunturales.

NAFIN otorga una mayor cobertura a los Intermediarios Financieros, a efecto de propiciar su participación en estos sectores, permitiendo atender a empresas que por sus características no son sujetos de crédito bajo criterios tradicionales o en condiciones poco competitivas, pero realizan actividades económicas o corresponden a segmentos de mercado estratégicos o prioritarios por su impacto económico y social.

✓ *Fianzas*

Permite ampliar la capacidad de afianzamiento para empresas que cuenten con un contrato de obra o proveeduría con el Gobierno Federal, Gobiernos Estatales y/o empresas del sector privado. Opera a través de Instituciones de Fianzas.

✓ *Empresa Mediana*

Esquema de garantía automática dirigido a los estratos de medianas y grandes empresas, por su contribución a la producción y a la generación de empleos.

Para 2019, NAFIN no acreditó con evidencia documental los beneficios obtenidos por los proyectos, programas y/o esquemas de financiamiento “Empresarial (orientado a la masividad)”, “Proyecto Sectorial Impulso NAFIN + Estados”, “Crédito Joven (producto Tu Primer Crédito – Incubación en línea)”, “Programa de Financiamiento a Pequeños Negocios Adheridos o por Adherirse al Régimen de Incorporación Fiscal” y “Programa de Apoyo a Mujeres Empresarias”, por lo que no fue posible precisar su contribución al desarrollo económico nacional y regional del país.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021 del 12 de enero de 2021, NAFIN remitió por medio de la Subdirección de Garantías de NAFIN evidencia documental sobre la métrica y beneficios obtenidos por los proyectos, programas y/o esquemas de financiamiento “Empresarial (orientado a la masividad)”, “Proyecto Sectorial Impulso NAFIN + Estados”, “Crédito Joven (producto Tu Primer Crédito – Incubación en línea)”, “Programa de Financiamiento a Pequeños Negocios Adheridos o por Adherirse al Régimen de Incorporación Fiscal” y “Programa de Apoyo a Mujeres Empresarias”, como se describe a continuación.

De la revisión a la información proporcionada, se verificó el “Portafolio Empresarial (orientado a la masividad)”, el cual está clasificado como masivo por tener una sostenida e inclusiva focalización. Al respecto, NAFIN entregó como evidencia documental la base de datos en la que se determinó que, durante 2019, el portafolio Empresarial generó un monto de crédito por 102,408,428.0 mdp, correspondientes a 56,165 créditos otorgados. Asimismo, se observó que 54.1% de los créditos otorgados fueron para pequeñas empresas, 42.0% a microempresas, 3.8% a medianas empresas y sólo el 0.1% para la gran empresa. Finalmente, de la cartera de crédito garantizada por NAFIN a diciembre de 2019, 95.9% de beneficiarios accedieron a créditos sin presentar una garantía real (con aval u obligado) y 2.4% sin ningún tipo de garantía, lo cual permitió al beneficiario no comprometer su casa, oficina u otro tipo de bien raíz y en caso de ser necesario tener otra fuente de la cual obtener recursos.

Para el “Proyecto Sectorial Impulso NAFIN + Estados”, el ente fiscalizado proporcionó una base de datos en la que se constató que, en 2019, se generaron 138 créditos que se dirigieron a empresas que contaron con una cédula de validación emitida por los Gobiernos de las Entidades Federativas, que la empresa estuviera ubicada en la entidad que aportó los recursos, así como que fuera formal y con actividades económicas de relevancia para la región.

En ese proyecto, el monto total de créditos otorgados correspondió a un importe de 240,171.5 mdp, de los cuales 100.0% se otorgó sin garantía hipotecaria, facilitando la contratación para el empresario. Estos créditos se contrataron a un plazo promedio de 41 meses y una tasa de interés promedio de 15.4% fija anual. La cobertura de NAFIN a la banca comercial permitió montos de crédito de hasta 2,500.0 mdp. Los empresarios contrataron el crédito únicamente con aval y/o sin dejar en garantía algún colateral adicional, medidas que facilitaron y agilizaron la contratación del crédito, además, se apoyó a las empresas de menor tamaño las cuales enfrentaban las mayores barreras de acceso al crédito. Al respecto, NAFIN proporcionó evidencia de 10 cédulas de validación con las que operó el esquema, durante 2019, mediante este documento, los gobiernos estatales determinaron la elegibilidad de las empresas para que accedieran a financiamiento con las condiciones que se establecieron en el Proyecto.

En lo correspondiente al “Programa Crédito Joven (producto Tu Primer Crédito – Incubación en línea)” se proporcionó la base de datos en la cual se verificó que este tipo de crédito se enfocó a personas que por su edad no contaban con historial crediticio para solicitar un préstamo y poner en marcha un negocio, para el acceso a este financiamiento fue requisito que los emprendedores acreditaran un curso en línea que les ayudó a desarrollar su plan de negocio y contar con los conocimientos básicos sobre las implicaciones de solicitar crédito con una institución bancaria, para lo cual NAFIN proporcionó evidencia de diplomas expedidos por la Secretaría de Economía, mediante el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM). Se determinó que, NAFIN en 2019, mediante el Programa Crédito Joven otorgó 268 créditos, por un monto total de 39,756.9 mdp, en los que se observó un plazo promedio de 49 meses y una tasa de interés promedio de 14.5% fija anual.

En cuanto al “Programa de Financiamiento a Pequeños Negocios Adheridos o por Adherirse al Régimen de Incorporación Fiscal” atiende a la base de la pirámide empresarial, siendo un segmento que no suele atender la banca comercial y que recurre a fuentes de financiamiento más caras o informales. La garantía de NAFIN fue un incentivo para que la banca PYME incursionara en este segmento. Como evidencia documental NAFIN proporcionó una base de datos en la que se comprobó que, en 2019, bajo el programa señalado se otorgaron 85 créditos por 19,039.1 mdp, con plazo promedio de 27 meses y tasa de interés promedio de 17.7% fija anual. En el 100.0% de otorgamiento de financiamientos sólo se requirió de aval u obligado solidario. La asignación de créditos en 2019 fue de 93.5% y 6.5%, respectivamente para la micro y pequeña empresa. Para el periodo 2015-2019, se registraron 3,738 créditos por un monto de 470,454.6 mdp, de los cuales el 99.0% se otorgó a microempresas. Además, el Programa facilitó a los microempresarios el acceso a productos de crédito de índole empresarial, con tasas competitivas para el segmento y montos de crédito, también permitió

que el 88.0% de los créditos se otorgara sin ninguna garantía y sólo en el 12.0% de los créditos se requirió de obligado solidario y/o aval.

Respecto del “Programa de Apoyo a Mujeres Empresarias” en el cual los créditos se dirigieron a mujeres o a empresas, como medida de apoyo a las mujeres empresarias no se pidió ninguna garantía para la contratación del crédito. Al respecto, el ente fiscalizado proporcionó una base de datos en la que se determinó que, en 2019, NAFIN otorgó 478 créditos por 653,218.4 mdp, con plazo promedio de 42 meses y tasa de interés promedio de 13.5% fija anual. En el periodo 2015-2019, se otorgaron 13,972 créditos por 16,649,120.5 mdp, de los cuales el 52.0% se otorgó sin solicitar ningún tipo de garantía, mientras que, el 48.0% de los créditos requirió de un obligado solidario y/o aval, por lo que, 99.5% se contrató sin requerir algún tipo de garantía real. Respecto de la tasa de interés, el 98.0% de los créditos se otorgó a tasa fija con un promedio de 11.9%. El plazo promedio observado en el periodo fue de 39 meses.

Por lo anterior, NAFIN acreditó los beneficios de los programadas y/o proyectos señalados, en coordinación con el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, ya que contaron con la métrica y los beneficios obtenidos por los proyectos, programas y/o esquemas de financiamiento “Empresarial (orientado a la masividad)”, “Proyecto Sectorial Impulso NAFIN + Estados”, “Crédito Joven (producto Tu Primer Crédito – Incubación en línea)”, “Programa de Financiamiento a Pequeños Negocios Adheridos o por Adherirse al Régimen de Incorporación Fiscal” y “Programa de Apoyo a Mujeres Empresarias”; con lo que se solventa lo observado.

En 2019, NAFIN acreditó que se atendieron con garantías y contragarantías 84,811 créditos, aunque en el periodo 2015-2019 se observó que la cobertura de montos garantizados se incrementó en 46.1%, al pasar de 35,665,983.7 mdp en 2015 a 52,108,268.4 mdp en 2019; sin embargo, no garantizó mayor número de créditos, ya que pasó de 193,113 créditos en 2015 a 84,811 créditos para 2019.

## 2) Garantías pagadas y recuperadas del Fondo 1148-0

### a) Garantías pagadas y recuperadas en 2019

Se verificó que, en 2019, el 74.7% del monto total de las garantías pagadas se concentró en cinco intermediarios financieros principales, el resto se integró por otros intermediarios financieros, que alcanzaron en conjunto 25.3%.

Se constató que, en 2019, el 70.9% del monto total de las garantías recuperadas se concentró en cinco intermediarios financieros principales, el resto se integró otros intermediarios financieros, que alcanzaron en conjunto 29.1%, restante. Asimismo, se verificó que un intermediario financiero, aun cuando fue el de mayor registro de garantías pagadas (1,323,858.4 mdp), realizó una menor recuperación dentro de los cinco intermediarios principales, al obtener 291,001.1 mdp, representando 22.0% de recuperación, lo que denotó un deficiente proceso de cobranza respecto de los montos de garantías pagados, debido a la

falta de disposiciones que establezcan las medidas específicas sobre los parámetros mínimos y máximos de las garantías recuperadas que deberían cumplir los Intermediarios Financieros, así como la carencia de seguimiento por parte de Nacional Financiera a las recuperaciones de recursos aportados, situación que podría impactar en la liquidez y la operación financiera del mismo, como se señaló en el Resultado Núm. 12 “Seguimiento a la aplicación de los recursos, de los intermediarios y de las recuperaciones de recursos aportados” del presente Informe.

Se comprobó que, en 2019, las garantías pagadas y recuperadas por entidad federativa, se concentraron en cinco estados, que representaron el 55.0% de las garantías pagadas y el 51.5% de las garantías recuperadas, de los cuales, la Ciudad de México tuvo la mayor participación con 25.2% (1,443,557.4 mdp) en relación a las garantías pagadas y con 20.5% (598,588.6 mdp) respecto de las garantías recuperadas; en segundo lugar estuvo el Estado de México con 9.5% (543,760.6 mdp) en garantías pagadas y 9.6% (280,802.1 mdp) en garantías recuperadas; en tercer lugar el estado de Jalisco con 7.3% (418,771.7 mdp) y 9.2% (268,192.5 mdp); en cuarto lugar Puebla con 6.9% (392,377.4 mdp) y 4.8% (138,658.7 mdp) y por último el estado de Nuevo León con 6.1% (348,628.3 mdp) de garantías pagadas y 7.3% (213,618.4 mdp), de garantías recuperadas.

Desde la perspectiva del sector económico, respecto de las garantías pagadas durante 2019, el sector comercio representó 47.0% (2,688,075.5 mdp), el sector de servicios 27.7% (1,586,012.6 mdp) y el sector industrial 25.3% (1,446,609.5 mdp). En ese año, para las garantías recuperadas, el sector comercio recuperó el 39.7% (1,157,675.6 mdp), el sector de industria 32.1% (936,669.3 mdp), y el de servicios el 28.2% (820,719.4 mdp).

#### b) Garantías pagadas y recuperadas para el periodo 2015-2019

Se verificó que, al cierre de 2019, el Fideicomiso 1148-0 registró un monto de garantías pagadas por 5,720,697.6 mdp y garantías recuperadas por 2,915,064.3 mdp, lo que significó una diferencia en recuperaciones menor por 2,805,633.3 mdp, representando 51.0% de recuperación, lo que denotó un deficiente proceso de cobranza respecto de los montos de garantías pagados.

Para el periodo 2015-2019, se observó que las garantías pagadas se incrementaron 46.5%, al pasar de 3,904,901.2 mdp en 2015 a 5,720,697.6 mdp en 2019; en condiciones opuestas, las garantías recuperadas tuvieron una tendencia a la baja con un decremento de 23.8%, al pasar de 3,823,335.1 mdp en 2015 a 2,915,064.3 mdp en 2019, lo que denotó un deficiente proceso de cobranza por parte de los intermediarios financieros respecto de los montos de garantías pagados para el periodo señalado.

Se constató que, en 2019, la distribución por modalidad de las garantías pagadas representó 88.5% (5,065,150.8 mdp) en Pari Passu y 11.5% (655,546.8 mdp) para Primeras Pérdidas.

Durante el periodo 2015-2019, se observó que la modalidad Pari Passu respecto de las garantías pagadas presentó un incremento significativo de 65.9%, al pasar de 3,053,145.5 mdp en 2015 a 5,065,150.8 mdp en 2019, cuya modalidad de riesgo utilizan en mayor parte



---

los intermediarios financieros y el Fideicomiso 1148-0, ya que, en caso de que los créditos otorgados por los bancos y que se encuentren sujetos a la cobertura presenten pérdidas, NAFIN y los intermediarios financieros las dividen en “igual medida y al mismo tiempo”, en partes proporcionales de acuerdo con el porcentaje pactado. En cambio, la modalidad Primeras Pérdidas presentó un decremento de 23.0% durante el mismo periodo, al pasar de 851,755.7 mdp en 2015 a 655,546.8 mdp en 2019.

Se comprobó que, para 2019, la distribución por modalidad de las garantías recuperadas representó 68.9% (2,009,150.8 mdp) en Pari Passu y 31.1% (905,913.4 mdp) para Primeras Pérdidas.

Para el periodo 2015-2019, se observó que la modalidad Pari Passu, respecto de las garantías recuperadas, disminuyó 11.3%, al pasar de 2,264,330.6 mdp en 2015 a 2,009,150.8 mdp en 2019. Del mismo modo, la modalidad Primeras Pérdidas registró una reducción de 41.9%, al pasar de 1,559,004.5 mdp en 2015 a 905,913.4 mdp en 2019, por el deficiente proceso de cobranza por parte de los intermediarios financieros respecto de los montos de garantías pagados.

Se verificó que, para 2019, en la distribución de las garantías pagadas por estrato, la pequeña empresa tuvo la mayor participación con 54.2%, la microempresa con 37.5%, la mediana empresa con 6.6% y 1.7% la gran empresa, debido principalmente a un mayor incumplimiento de pago por estas.

En el periodo 2015-2019, se observó que el comportamiento de las garantías pagadas fue el siguiente: las empresas medianas mostraron un crecimiento de 153.0%, al pasar de 149,128.0 mdp en 2015 a 377,296.5 mdp en 2019; situación similar en las pequeñas empresas, cuyos montos aumentaron en 58.5%, al pasar de 1,957,810.3 mdp en 2015 a 3,103,248.9 mdp en 2019. Sin embargo, la empresa grande tuvo una participación mínima durante el periodo 2015-2019 ya que, su variación fue de más de 10.1 veces el saldo de 2015, al pasar de 8,691.0 mdp a 96,556.9 mdp en 2019.

Se constató que, en 2019, para la distribución de las garantías recuperadas por estrato, las microempresas reflejaron la mayor participación con 49.3%, las pequeñas empresas con 45.2%, y 5.2% para las medianas empresas y con una mínima participación de 0.3% de la gran empresa.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021, del 12 de enero de 2021, NAFIN proporcionó copia del oficio número DSR/012/2021, de fecha 8 de enero de 2021, dirigido a la Directora de Normatividad Gubernamental de Nacional Financiera, en el que se proporcionó respuesta por parte del Director de Seguimiento y Recuperación de NAFIN, a efecto de proporcionar evidencia documental sobre el Manual para la Supervisión y Seguimiento de las Operaciones de Crédito y Garantías, el cual en su apartado 5 Supervisión de Créditos Garantizados, 5.1.2 Supervisión de Gestión de Portafolios, se incluyeron las políticas bajo las cuales la Dirección de Seguimiento y Recuperación realizó el seguimiento del comportamiento del portafolio de

garantías pagadas a los intermediarios financieros, mediante el establecimiento de metas y presupuestos anuales.

Asimismo, NAFIN proporcionó copia del Acta del Acuerdo CIC-ORD-07-023-04/2019 celebrado el 4 de abril de 2019, mediante el cual el Comité Interno de Crédito de Nacional Financiera autorizó el presupuesto de recuperación de 2019 para el portafolio de garantías pagadas, acordado con los intermediarios financieros que participaron en el Programa de Garantías (Automática); para el portafolio estadístico (que representó el 79.5% del total de saldo pendiente por recuperar a diciembre 2018) por parte de la Dirección de Administración de Riesgos y para el portafolio experto (representó el 20.5% del total del saldo pendiente por recuperar a diciembre 2018). Lo anterior permitió evaluar el desempeño de cada intermediario financiero en la recuperación de garantías pagadas, analizar las dificultades que enfrentaron en su cumplimiento sobre temas específicos, promover acciones concretas sobre las carteras con bajas expectativas de cobro, así como fomentar el cumplimiento de las metas mediante el desempeño histórico observado.

En este sentido, para 2019 se definió el presupuesto anual de recuperación con una meta de 595,700.0 mdp, misma que fue autorizada por el Comité Interno de Crédito y de la cual se proporcionó la presentación y el acuerdo, así como la formalización con cada uno de los intermediarios financieros participantes con Informes Trimestrales al 31 de diciembre de 2019.

Además, NAFIN presentó evidencia sobre el cumplimiento alcanzado en el presupuesto de recuperación, con cifras al 31 de diciembre de 2019, en las que el avance en la meta anual (595,700.0 mdp) fue de 94.9%, con una recuperación acumulada de 565,100.0 mdp; donde dos bancos representaron el 44.0% (248,600.0 mdp) de la recuperación anual, con 125,000.0 mdp y 123,600.0 mdp, respectivamente.

Por lo anterior, NAFIN acreditó que el Comité Interno de Crédito de Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D., con fundamento en el apartado de facultades del Capítulo Reglas de Operación de los Comités en materia de crédito, de las disposiciones generales del Manual de Crédito vigente en NAFIN al 31 de diciembre de 2019, se da por enterado del cumplimiento alcanzado al presupuesto de recuperación 2019, con cifras al 31 de diciembre de 2019, así como de los resultados de la supervisión efectuada a las garantías automáticas pagadas durante el periodo enero-diciembre de 2019 y el seguimiento de garantías selectivas a diciembre de 2019.

Por lo antes expuesto, se observó que, en 2019, NAFIN en coordinación con el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 y los intermediarios financieros, conforme a la mecánica operativa de la garantía automática establecida en el Manual de Crédito del Programa de Garantías de NAFIN, establecieron e instrumentaron disposiciones que incluyeron los parámetros mínimos y máximos de las garantías recuperadas que deben cumplir los Intermediarios Financieros, así como, la implementación de estrategias, acciones y mecanismos de control efectivos para reforzar el proceso de cobranza, con lo que se solventa lo observado.

## 10. Garantías por recuperar del Fideicomiso 8013-9 y el Fideicomiso 1148-0

Las garantías por recuperar representan el saldo pendiente de pago por el intermediario financiero al Fideicomiso 8013-9 y Fideicomiso 1148-0, cuyas gestiones de cobranza están a cargo del intermediario.<sup>33/</sup>

El resultado se dividió en los apartados siguientes: a) Supervisión de NAFIN de las cuentas por recuperar, b) Garantías por recuperar del Fideicomiso 8013-9 en 2019, c) Garantías por recuperar del Fideicomiso 8013-9 para el periodo 2015-2019, d) Garantías por recuperar del Fideicomiso 1148-0 en 2019 y e) Garantías por recuperar del Fideicomiso 1148-0 para el periodo 2015-2019.

### a) Supervisión de NAFIN de las cuentas por recuperar

En materia de las garantías pagadas, durante 2019, NAFIN realizó una visita de supervisión a los intermediarios financieros, y se reservó el derecho de solicitar el rescate de la garantía en aquellos casos en que detectó incumplimiento de obligaciones por parte del intermediario financiero.

Para 2019, la Dirección de Administración Crediticia, como responsable de la administración de las garantías pagadas, tuvo a su cargo la recepción y aplicación, tanto de las cantidades recuperadas por el intermediario financiero, como de los castigos parciales o totales de créditos garantizados que informó el intermediario a NAFIN; y la Dirección de Seguimiento y Recuperación fue la encargada de actuar como contraparte del intermediario para todas las gestiones relacionadas con la recuperación crediticia y/o con el castigo parcial o total de un crédito garantizado, hasta su finiquito, así como instruir a la Dirección de Administración Crediticia la aplicación del quebranto correspondiente. En este sentido, la Dirección de Seguimiento y Recuperación vigiló y monitoreó el cumplimiento de lo establecido, dentro del marco de las disposiciones pactadas con el intermediario.

En los contratos y/o convenios individuales suscritos con los intermediarios financieros, se aclaró que el incumplimiento de las obligaciones implica la cancelación de la garantía por parte de NAFIN, así como el rescate de las garantías pagadas, cuando corresponda.<sup>34/</sup>

En síntesis, NAFIN es la entidad responsable de la supervisión de las cuentas por recuperar, ya que los intermediarios financieros son quienes directamente se encargan de la labor de recuperación directa.

---

<sup>33/</sup> Nacional Financiera, S.N.C., **Manual Operativo Administración del Programa de Garantías Automáticas de Nacional Financiera, S.N.C., y de la Banca de Desarrollo**, México, 2019, p.49.

<sup>34/</sup> Nacional Financiera, S.N.C., **Manual de Crédito V.1 Programa de Garantías Automática**, México, 2018, pp.11 y 16.

b) Garantías por recuperar del Fideicomiso 8013-9 en 2019

Se verificó que, para 2019, los cinco intermediarios financieros principales con mayor participación concentraron 69.1% de las cuentas por recuperar, que en conjunto sumaron 12,007,346.5 mdp del saldo total por recuperar (17,372,316.1 mdp) que significaron 69.1% del total; el resto se integró por otros intermediarios financieros con 30.9%.

Se verificó que, al cierre de 2019, el portafolio Empresarial participó con 52.4% (9,008,636.3 mdp) de las garantías por recuperar; el portafolio de Subastas representó 15.1% (2,596,566.1 mdp); el portafolio Sectorial significó 14.8% (2,546,627.9 mdp); y los otros 11 portafolios participaron en conjunto con el 17.6% restante.

Del análisis realizado, se constató que un intermediario financiero tuvo una participación de 23.9% (4,157,852.6 mdp) del monto total por recuperar, lo que evidencia que es necesario reforzar la supervisión y seguimiento por parte de NAFIN de las garantías por recuperar.

c) Garantías por recuperar del Fideicomiso 8013-9 para el periodo 2015-2019

Al cierre de 2019, se verificó que el saldo de garantías total por recuperar del Fideicomiso 8013-9 ascendió a 17,372,316.1 mdp. Para 2019, el monto de garantías por recuperar sumó 4,337,708.7 mdp, lo que representó 82.3% de las garantías pagadas en el mismo año por 5,267,971.8 mdp, como se señaló en el Resultado Núm. 9 “Garantías pagadas y recuperadas” del presente informe, lo cual contrasta con las cuentas por recuperar, ya que para 2019 se logró recuperar 17.7% del total de garantías otorgadas, lo que denotó un deficiente proceso de cobranza por parte de los intermediarios financieros, falta de las medidas necesarias para establecer parámetros mínimos y máximos de cobranza, a efecto de garantizar la solvencia financiera, y ausencia de supervisión de dicho proceso por parte de NAFIN.

Durante el periodo 2015-2019, se observó que los montos de las garantías por recuperar del Fideicomiso 8013-9 presentaron una tendencia al alza, al incrementarse en 2.4 veces más de lo registrado en 2015, al pasar de 1,280,270.2 mdp a 4,337,708.7 mdp en 2019, sin que NAFIN precisara las causas de dichas variaciones. En ese periodo, los saldos de las garantías por recuperar mostraron un deficiente proceso de cobranza por parte de los intermediarios financieros, lo cual podría afectar el patrimonio y liquidez del Fideicomiso 8013-9, debido a que el monto de las garantías por recuperar representa 4.5 veces más del patrimonio aportado en 2019 al fideicomiso.

Al cierre de 2019, la modalidad Pari Passu representó 75.9% (13,184,465.2 mdp) del total y el de Primeras Pérdidas 24.1% (4,187,850.9 mdp). Durante el periodo 2015-2019, la modalidad Pari Passu incrementó 2.6 veces más, al pasar de 1,051,148.1 mdp en 2015 a 3,760,922.2 mdp en 2019; de manera similar la modalidad Primeras Pérdidas presentó un aumento de 1.5 veces más sus saldos durante el mismo periodo, al pasar de 229,122.1 mdp en 2015 a 576,786.6 mdp en 2019, lo que permite deducir que fue la modalidad Pari Passu con la que los intermediarios financieros prefieren participar en el riesgo. Al respecto, NAFIN no precisó

las razones de la predilección de la modalidad Pari Passu, ya que esta es la que representó el mayor rezago de garantías por recuperar.

d) Garantías por recuperar del Fondo 1148-0 en 2019

Se verificó que, al cierre de 2019, los cinco intermediarios financieros con mayor participación concentraron 71.6% de las cuentas por recuperar, que en conjunto sumaron 13,020,013.3 mdp del saldo total por recuperar (18,180,575.6 mdp); el resto se integró por otros intermediarios financieros con 28.4%.

En 2019, se verificó que, la suma de garantías por recuperar ascendió a 5,095,387.9 mdp; y que la distribución de portafolios fue la siguiente: el portafolio empresarial tuvo la mayor participación con 50.2% (2,558,116.4 mdp), del cual 91.5% del monto fue con contragarantía y 8.5% sin contragarantía; en segundo lugar, el portafolio sectorial con 25.2% (1,285,013.5 mdp), del cual 92.5% del monto fue con contragarantía y 7.5% sin contragarantía; en tercer lugar, el portafolio de subasta con 8.6% (438,765.4 mdp), del cual el 100.0% del monto se administró con contragarantía; y el 16.0% restante lo conformaron en conjunto otros 11 portafolios.

Dentro de las garantías por recuperar predominan las garantías con contragarantía, las cuales representan el 88.9% del total de garantías por recuperar en 2019, esto es todos aquellos saldos por recuperar que tienen participación directa con el Fideicomiso 8013-9, encargado de contragarantizar todos los financiamientos otorgados por los intermediarios financieros, lo que se traduciría en pérdidas directas para este fideicomiso en caso de no presentarse recuperación alguna de los montos.

e) Garantías por recuperar del Fideicomiso 1148-0 para el periodo 2015-2019

Se verificó que, al cierre de 2019, el saldo de garantías por recuperar del Fideicomiso 1148-0, ascendió a 18,180,575.6 mdp. El monto de garantías por recuperar sumó 5,095,387.9 mdp, que representó el 89.1% de las garantías pagadas en el mismo año por 5,720,697.6 mdp, como se señaló en el Resultado número 9 “Garantías pagadas y recuperadas” del presente informe, el cual en contraste con las cuentas por recuperar, para 2019 se logró recuperar 10.9% del total de garantías otorgadas, lo que denotó un deficiente proceso de cobranza por parte de los intermediarios financieros, como ya se comentó.

Durante el periodo 2015-2019, se constató que los montos de las garantías por recuperar presentadas por NAFIN se incrementaron en 2.6 veces más lo registrado en 2015, al pasar de 1,414,590.5 mdp (de los cuales 90.5% fue con contragarantía y 9.5% sin contragarantía) a 5,095,387.9 mdp (de los cuales 88.9% fue con contragarantía y 11.1% sin contragarantía) en 2019, sin que NAFIN precisara las causas de dichas variaciones.

Al cierre de 2019, se verificó que, la distribución por modalidad de las garantías por recuperar representó 82.1% (14,920,473.0 mdp) para Pari Passu y 17.9% (3,260,102.5 mdp) para Primeras Pérdidas.

Durante el periodo 2015-2019, se observó que, la modalidad Pari Passu incrementó 2.8 veces más, al pasar de 1,185,468.5 mdp en 2015 a 4,518,601.4 mdp en 2019; de manera similar la modalidad Primeras Pérdidas presentó un aumento de 1.5 veces más sus saldos durante el mismo periodo, al pasar de 229,122.1 mdp en 2015 a 576,786.6 mdp en 2019, lo que permite deducir que fue la modalidad Pari Passu con la que los intermediarios financieros prefieren participar en el riesgo. Al respecto, NAFIN no precisó las razones de la predilección de la modalidad Pari Passu, que pese a presentar el mayor rezago de garantías por recuperar, la entidad fiscalizada no evidenció las medidas tomadas al respecto para minimizar los saldos de las garantías por recuperar.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021, del 12 de enero de 2021, NAFIN proporcionó copia del oficio número DSR/012/2021, de fecha 08 de enero de 2021, dirigido a la Directora de Normatividad Gubernamental, de Nacional Financiera, en el que se precisó que la normatividad que contiene la participación de NAFIN para el seguimiento, recuperación y castigo de las garantías automáticas en el Manual de Garantías. En el capítulo de “Reglas de Operación del Esquema de Garantía Automática”, se dispone que la Dirección de Seguimiento y Recuperación, así como la Dirección Jurídica, Contenciosa y de Crédito, llevan a cabo el seguimiento de las acciones de recuperación sólo en el caso de la modalidad con contingencia, de conformidad con la vía de cobranza que siga el intermediario, acorde a lo dispuesto en dichas reglas, extrajudicial y judicial, respectivamente. Lo anterior, se realiza con base en el Reglamento Operativo formalizado con los intermediarios financieros y se refiere a las gestiones de cobranza realizadas por éstos para cada crédito garantizado del que se haya pagado la garantía.

La Dirección de Seguimiento y Recuperación, así como la Dirección Jurídica, Contenciosa y de Crédito, en el ámbito de sus funciones no tienen considerado en la normatividad de referencia realizar el seguimiento de las acciones de recuperación de aquellos Intermediarios Financieros que participaron en el esquema de Garantía Automática, bajo la modalidad sin contingencia, como es el caso de la cartera garantizada del intermediario financiero señalado, la cual se menciona en el apartado “Resultado número 10 Garantías por recuperar del Fideicomiso 8013-9 y el Fideicomiso 1148-0”, considerando que, como señala la propia normatividad, es obligación del intermediario financiero entregar a NAFIN los recursos producto de la recuperación crediticia que obtenga del acreditado final e informar el castigo del crédito acompañado de la documentación requerida del mismo, en ambos casos con la oportunidad indicada en contrato y/o Reglamento Operativo.

Con base en lo antes expuesto, la Dirección de Seguimiento y Recuperación, así como la Dirección Jurídica, Contenciosa y de Crédito no están en posibilidad de reforzar la supervisión y seguimiento de las garantías de los intermediarios financieros clasificados bajo la modalidad sin contingencia, respecto al seguimiento de las acciones de cobranza realizadas por el intermediario financiero para su recuperación.

No obstante, NAFIN llevó a cabo el establecimiento del presupuesto anual de recuperación 2019 con una meta definida de 595,700.0 mdp, misma que fue autorizada por el Comité

---

Interno de Crédito (CIC) y el seguimiento correspondiente mediante la Dirección de Seguimiento y Recuperación.

Con base en lo anterior, se determinó que, Nacional Financiera, la Dirección de Seguimiento y Recuperación, así como la Dirección Jurídica, Contenciosa y de Crédito, en el ámbito de sus funciones señalaron que la normativa no incluye de forma específica realizar el seguimiento de las acciones de recuperación de aquellos Intermediarios Financieros que participen en el esquema de Garantía Automática bajo la modalidad sin contingencia, como fue el caso del intermediario financiero señalado, ya que su normativa indica que sólo llevan a cabo el seguimiento de las acciones de recuperación para el caso de la modalidad con contingencia con base en el Reglamento Operativo formalizado con los intermediarios financieros; sin embargo, se lleva a cabo la evaluación del desempeño de cada intermediario financiero en la recuperación de garantías pagadas, se analizan las dificultades que enfrentaron en su cumplimiento sobre temas específicos, como se señaló en el Resultado Núm. 11 “Evaluación de resultados de los programas apoyados”, del presente Informe, por lo que se solventa lo observado.

Asimismo, en respuesta adicional a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/014/2021 del 18 de enero de 2021, NAFIN proporcionó el Manual Normativo de Administración de Riesgo de Garantías, como evidencia documental sobre la implementación de control interno y se determinó que el riesgo de crédito se limita a la pérdida potencial por falta de pago de un acreditado al intermediario financiero, ocasionando que ejerza la garantía pactada con NAFIN. Asimismo, la entidad fiscalizada señaló que, en el contexto de análisis de riesgo de crédito, las recuperaciones se consideran como parte de la severidad de la pérdida, la cual es la porción del crédito que no se recupera mediante acciones de cobranza extrajudicial o judicial.

NAFIN indicó que “para incrementar la recuperación sería necesario ajustar las condiciones de los créditos que los intermediarios financieros otorgan a las empresas, tales como garantías hipotecarias y/o cualquier otro colateral que asegure la recuperación del crédito, lo cual podría limitar el acceso al financiamiento, especialmente de las empresas de menor tamaño”. Además, mencionó que “la recuperación de recursos no funciona como un mecanismo para restituir patrimonio del Fideicomiso y por tanto no afecta su operación financiera”.

La ASF verificó que el Manual Normativo de Administración de Riesgo no se encontraba formalizado, ya que carecía de la clave, emisión, versión, área encargada y las firmas que acrediten la autorización del área correspondiente; y que en las Reglas de Operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, en el numeral X. Mecánica operativa, se establece que: “En el evento de que haya recuperaciones derivadas de los procesos de cobranza de los Intermediarios, al Fideicomiso 8013-9 recibirá dichas recuperaciones y las mantendrá como parte de su patrimonio, (...)”, situación contraria al argumento referido por la entidad fiscalizada, por lo que la observación se mantiene.

2019-2-06HIU-07-0057-07-011 **Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., implemente los mecanismos necesarios de control interno para evitar que en ejercicios subsecuentes, los montos de las garantías por recuperar presentadas por NAFIN se incrementen para el Fideicomiso 8013-9 y 1148-0, a fin de que dicha información sea completa, correcta, precisa, íntegra, confiable y oportuna, en cumplimiento del artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; del numeral X. Mecánica operativa, párrafo sexto; de las Reglas de Operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, vigentes en 2019; del numeral II. Mecánica operativa, apartado 5 Reembolso, de las Reglas de Operación del Programa de Garantías del Fideicomiso Fondo para la Participación de Riesgos 1148-0, vigentes en 2019; y del documento denominado "Objetivos y Lineamientos del Modelo Institucional de Control Interno" de Nacional Financiera, vigente en 2019, apartado 5. Objetivos del Sistema de Control Interno (SICOI), inciso c), e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**11.** Evaluación de resultados de los programas apoyados

El resultado se dividió en los dos apartados siguientes: a) Normativa aplicable, términos, condiciones, metodología y estándares establecidos para evaluar los resultados de los programas y b) Evaluaciones realizadas a los resultados de los programas apoyados, en 2019.

- a) Normativa aplicable, términos, condiciones y metodología establecidos para evaluar los resultados de los programas

En las Reglas de Operación, del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 vigentes a 2019, numeral X. Mecánica Operativa, séptimo párrafo, se señala que: "Para dar seguimiento a la aplicación de los recursos aportados, evaluar los resultados del programa apoyado, así como definir su continuidad, el Fideicomiso 8013-9 informará de ello a las partes correspondientes, conforme a los términos y condiciones establecidos para cada programa en su respectivo reglamento".

NAFIN señaló que la normativa aplicable para los términos, condiciones y metodología de los reportes de resultados de los programas se describe en el Reglamento Operativo, que forma parte integral del Convenio de Colaboración formalizado entre el Fideicomiso 8013-9 y los contragarantes. En dicho Reglamento, se precisó que en el numeral VII. Seguimiento, a solicitud del contragarante, se indica que se elaborarán los reportes mensuales y finales.

El control, la vigilancia y la evaluación de los recursos para determinar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos, previstos para el apoyo a los beneficiarios, corresponderán al contragarante y al Fideicomiso 8013-9 en colaboración.

Se constató que, para 2019, las evaluaciones realizadas a los proyectos de financiamiento contragarantizados por el Fideicomiso 8013-9 fueron aquellas que se disponen en el Reglamento Operativo, sin que se acreditara un formato único para realizar dichas



evaluaciones. Como hechos posteriores, la ASF verificó que, por medio del Acta de Sesión Ordinaria número 58, del 29 de enero de 2020, NAFIN solicitó al Comité Técnico del Fideicomiso 8013-9 autorizar el “Formato de seguimiento de los reportes mensuales hacia los contragarantes”, con el fin de establecer un formato único para informar lo relativo a los financiamientos, pagos y recuperaciones asociados a cada financiamiento registrado por los intermediarios financieros participantes, en el cual se incluyeron, entre otros campos, el origen y monto de la aportación, las afectaciones en garantías pagadas, las recuperaciones, las condonaciones, los quebrantos, las disponibilidades, así como el crédito y monto garantizado, con lo cual se solventa la observación relativa a la falta de un Formato único en 2019. No obstante, el formato de seguimiento de los reportes mensuales hacia los contragarantes, pese a fijar términos y condiciones para evaluar los resultados de los programas, no contaron con una metodología explícita para la aplicación de estos.

b) Evaluaciones realizadas a los resultados de los programas apoyados en 2019

Se constató que, en 2019, los principales programas que garantizaron créditos fueron: Construcción, Crédito Joven y el de Cuero y Calzado; y que se protegieron 7,979 créditos, siendo el programa de Cuero y Calzado el principal otorgante de garantías, en apoyo a 2,320 empresas que operaron dentro del Fideicomiso 8013-9. Sin embargo, el ente fiscalizado no acreditó la información respecto del total de empresas apoyadas, los créditos garantizados, los montos operados, los montos garantizados, así como el crédito promedio que se otorgó en ese año, ya que algunos formatos de reporte se encontraron incompletos en el rubro de “total general”.

Como hechos posteriores, la ASF verificó que, en el formato de operación autorizado, el 29 de enero de 2020, no se consignó una cifra exacta de las empresas a las que se apoyaron y que no todos los Reportes de Operación de Recursos incluyeron este rubro. Asimismo, se constató que en dichos reportes no existió congruencia entre el dato registrado y el cálculo que se aplicó, ya que la entidad fiscalizada indicó que el crédito promedio se obtuvo por medio del monto operado entre las empresas apoyadas; sin embargo, dicho cálculo no correspondió con las columnas mencionadas, lo cual denota la falta de confiabilidad en las cifras incluidas en los reportes proporcionados.

Se verificó, que para 2019, Nacional Financiera reportó 23 evaluaciones a igual número de programas, sin que acreditara la información, respecto del total de empresas apoyadas, los créditos garantizados, los montos operados, los montos garantizados, así como el crédito promedio que se otorgó en ese año, ya que algunos formatos de reporte estaban incompletos en el rubro de total general. Además, se verificó que, en el formato de operación que, el 29 de enero de 2020, NAFIN solicitó al Comité Técnico del Fideicomiso 8013-9, no se consignó una cifra precisa de las empresas a las que se apoyaron y que sólo algunos Reportes de Operación de Recursos incluyeron este rubro y dieron a conocer la cifra respectiva.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021, del 12 de enero de 2021, NAFIN proporcionó copia del correo electrónico del 8 de enero de 2021, dirigido a los Ejecutivos de la Subdirección de

Garantías, en el cual adjuntaron el documento “Guía para la elaboración de los Reportes de Contragarantes”, la cual contiene la metodología para la elaboración de los reportes de seguimiento y la definición del crédito promedio, el cual se calcula como resultado del monto de crédito mensual otorgado entre el número de créditos en el mismo periodo, con el fin de obtener los Reportes de Operación del Fideicomiso 8013-9 de una manera completa, precisa, íntegra, confiable y oportuna, por lo que, de implementarse este documento, se obtendrían parámetros confiables para la evaluación de los programas apoyados.

El objetivo principal de esta Guía consiste en establecer las bases para la elaboración del Reporte a Contragarantes autorizado por el Comité Técnico mediante el Acuerdo CT-08-29/01/20 del 29 de enero de 2020, En las instrucciones de llenado del Reporte a Contragarantes, se solicitan los datos siguientes: nombre de la institución que elaboró, nombre del proyecto, periodo de información (mes y año), fecha y monto de las aportaciones, rendimientos de las aportaciones invertidas en el contrato, garantías pagadas, garantías recuperadas, condonaciones y quebrantos, así como la disponibilidad líquida de los recursos, número de créditos garantizados, monto operado, monto garantizado, crédito promedio, firma del representante del Fideicomiso, fecha de elaboración, nombre del Contragarante y número de contrato.

El formato de Reporte de Contragarantes presenta información acumulada desde el inicio de la operación del proyecto asociado al contrato que se reporta, hasta el 31 de diciembre del año inmediato anterior; sin embargo, si bien se proporcionó la evidencia documental sobre la metodología por implementar y en dicha Guía se instrumentan los mecanismos de control y seguimiento necesarios, a fin de disponer de parámetros confiables para la evaluación de los programas apoyados, no se solventa lo observado, debido a que la “Guía para la elaboración de los Reportes de Contragarantes” no cuenta con los elementos de aprobación y autorización del área responsable de su elaboración.

#### 2019-2-06HIU-07-0057-07-012 **Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., instrumente los mecanismos de control y seguimiento necesarios, así como la metodología de los Reportes de Operación del Fideicomiso 8013-9 para que se elaboren de manera completa, precisa, íntegra, confiable y oportuna, a fin de disponer de parámetros confiables para la evaluación de los programas apoyados, en cumplimiento del numeral X, Mecánica operativa, séptimo párrafo, de las Reglas de Operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, vigentes en 2019 y del documento denominado "Objetivos y Lineamientos del Modelo Institucional de Control Interno" de Nacional Financiera, vigente en 2019, apartado 5. Objetivos del Sistema de Control Interno (SICOI), inciso c), e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

---

**12.** Seguimiento a la aplicación de los recursos, de los intermediarios y de las recuperaciones de recursos aportados

El resultado se dividió en los siguientes apartados: a) Seguimiento a la aplicación de recursos en 2019; b) Seguimiento a los Intermediarios Financieros en 2019, y c) Seguimiento a la recuperación de recursos aportados en 2019.

a) Seguimiento a la aplicación de recursos en 2019

Se constató que, en 2019, el mecanismo mediante el cual se dio seguimiento a la aplicación de recursos fueron los reportes mensuales y/o anuales solicitados por los contragarantes, de los cuales su temporalidad dependió de si el programa continuaba vigente o se daba por concluido.

Para 2019, la Dirección de Desarrollo de Productos dio seguimiento de forma mensual a la aplicación de recursos; sin embargo, de los 22 programas revisados, se constató que, los programas “Fondo de apoyo para el Programa de Desarrollo de Software y Servicios Relacionados (PROSOFT)” y “Programa Eco-crédito empresarial” no contaron con los 10 rubros establecidos en el “Formato de Reporte único” que fueron presentados para los Contragarantes, por lo que no se acreditó la información respecto del resto de los programas proporcionados por el ente fiscalizado (20 programas), debido a que, en 2019, NAFIN no contó con un formato homogéneo para la presentación de la información en los reportes de seguimiento y no acreditó las solicitudes de los contragarantes para la realización y entrega de los reportes de seguimiento.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021, del 12 de enero de 2021, NAFIN proporcionó los oficios números 215CO201A/198/2019, del 08 de mayo de 2019, y SEDEC/DGFF/FET/1999/2020, del 08 de septiembre de 2020, de los cuales en el primer oficio, la Secretaria Técnica y la Dirección del Fondo de Garantías para el Impulso a la Micro y Pequeña Empresa del Estado de México (FOGAMEX), solicitó a NAFIN proporcionar mediante correo electrónico los reportes mensuales del Fideicomiso 8013-9 correspondiente al ejercicio fiscal 2019 y de conformidad con lo establecido en el apartado VII. Seguimiento del Reglamento Operativo; y en el segundo oficio, se le solicitó a NAFIN proporcionar el informe de los beneficiarios del Programa “Proyecto sectorial Impulso NAFIN+ESTADOS TABASCO”, conforme a lo dispuesto en las cláusulas Quinta, fracción V, Del Seguimiento, y Sexta, inciso f), Acciones del Fideicomiso 8013-9.

Asimismo, el ente fiscalizado proporcionó dos correos electrónicos con fecha 21 de enero de 2020 y 25 de agosto de 2020. En el primer correo, se observó la solicitud de los reportes mensuales para integrar la carpeta del Programa Impulso Veracruz, que se definieron como compromiso en el Convenio firmado, de acuerdo con la solicitud dirigida mediante este medio a NAFIN y remitida al área de Proyectos Sectoriales para atenderla; y en el segundo correo, con motivo de una reunión con el Gobierno del Estado de Chiapas y como parte del seguimiento del programa Impulso en esa entidad, se le solicitó a NAFIN presentar los

informes mensuales de las MIPYMES que fueron apoyadas así como un informe final una vez que concluyeran las obligaciones asumidas por las partes, conforme al Reglamento Operativo correspondiente.

Además, NAFIN remitió correos con la correspondencia recibida en el año 2019 respecto de los proyectos siguientes: Emprendedores a la Banca Comercial, Ven a comer, Programa de Financiamiento para Adquisición de Franquicias, Crédito Joven, Programa de Mujeres Empresarias, Fondo Frontera, Financiamiento al Sector Cuero y Calzado; sin embargo, se constató que dicha evidencia corresponde información de bases acumuladas de acreditados o de los esquemas sectoriales, así como de estados de cuenta de algunos programas, más no la solicitud expresa de los contragarantes solicitando los informes mensuales respecto de algún programa específico.

Por lo anteriormente expuesto, NAFIN no acreditó si sólo hubo una solicitud de informes mensuales en 2019 o si la información solicitada en 2020 correspondía al ejercicio fiscal que se revisa en esta Cuenta Pública, con lo que no se solventa lo observado.

En cuanto a los reportes finales, la Dirección de Desarrollo de Productos señaló que, conforme a lo dispuesto en la Cláusula Décima Quinta y Cuarta de los Contratos de Colaboración formalizados con los contragarantes en 2019, la duración de los contratos fue de carácter indefinido, por lo que los recursos no tendrían carácter devolutivo en tanto estén respaldando cartera, por lo cual no era necesario que se recibiera una notificación para definir la continuidad de la permanencia de sus recursos.

Como hechos posteriores, NAFIN proporcionó el Acta de la Quincuagésima Séptima Sesión Ordinaria del Comité Técnico, celebrada el 29 de enero de 2020, en la que se verificó que los formatos de reportes de seguimiento fueron sometidos a aprobación del Comité Técnico del Fideicomiso 8013-9, por lo que se atendió la observación respecto de la falta de un formato homogéneo para los reportes de seguimiento de 2019.

#### b) Seguimiento a los Intermediarios Financieros en 2019

La Dirección de Desarrollo de Productos de NAFIN señaló que los lineamientos, políticas y condiciones para los Intermediarios Financieros se encuentran normados en el Reglamento Operativo que se formalizan con el Fideicomiso 1148-0.

En la revisión y análisis de dichos Reglamentos, se constató que en éstos se establecieron procedimientos y sanciones para los financiamientos que otorgan los Intermediarios Financieros y la participación en el riesgo que asume el Fideicomiso 1148-0; además, señalan que la Dirección de Seguimiento y Recuperación es la responsable de realizar el seguimiento al portafolio de las garantías pagadas, con el objetivo de asegurar la continuidad de la recuperación, conforme a los montos y número de garantías pagadas, así como de las metas, presupuestos y montos recuperados.

En cuanto a los procedimientos, se constató que, derivado de la revisión que realiza la Subdirección de Supervisión y Seguimiento de Garantías (SSSG), NAFIN debe emitir el resultado de la supervisión, la cual envía para su consulta al Intermediario Financiero, y en caso de existir, observaciones, irregularidades o diferencias en la información presentada, le concede un plazo para que realice las aclaraciones correspondientes; mientras que en las sanciones, se estableció que dependiendo del resultado de la supervisión, NAFIN podrá recuperar las garantías conforme a su participación en el riesgo o en caso de no emitir un dictamen final, no podrá rectificar el desembolso realizado al Intermediario.

Para la revisión del portafolio, se dispuso que semestralmente el Fondo y el Intermediario Financiero revisarán el comportamiento del Portafolio garantizado, conforme a los parámetros de seguimiento como severidad, probabilidad de incumplimiento y exposición, así como las acciones preventivas o correctivas para un adecuado comportamiento del portafolio, el cual, en caso de presentar un desempeño mejor al esperado, el Fideicomiso lo reconocerá en el porcentaje de comisión, y en caso desfavorable, además de aplicarse en el porcentaje de comisión, también podrá suspenderse temporalmente la operación del producto.

No obstante, en 2019, NAFIN no acreditó la supervisión tradicional (el Fideicomiso efectuará la supervisión de la totalidad de los financiamientos respecto de los cuales haya desembolsado su participación en el riesgo, con base en la documentación y protocolos de supervisión previamente acordados entre el Fideicomiso y el Intermediario Financiero) ni la revisión de portafolio, conforme a las políticas, procedimientos y sanciones señalados en los Reglamentos Operativos del Fideicomiso 1148-0.

NAFIN indicó que en los Anexos Operativos de los Reglamentos Operativos se señalan los informes y reportes generados para el seguimiento de la operación respecto de los créditos garantizados, en los cuales se debe incluir datos como el porcentaje o monto de la recuperación de garantías conforme a lo pagado en cierto periodo, así como un lugar de supervisión y revisión, periodicidad, información del portafolio de las garantías pagadas y medios de entrega para su revisión; sin embargo, en 2019, no acreditó cumplir con estos protocolos de supervisión con cada Intermediario Financiero, ni acreditó los informes y/o reportes que permitieran constatar que dio seguimiento a la operatividad de los Intermediarios Financieros, a fin de recuperar las garantías otorgadas conforme a su participación en el riesgo de los financiamientos que fueron otorgados por éstos.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021 del 12 de enero de 2021, NAFIN informó que la Dirección de Seguimiento y Recuperación (DSR) realizó la supervisión tradicional del 100.0% de las garantías pagadas en 2019.

De lo anterior, se proporcionó un ejemplo del “Anexo 7 Protocolos de Supervisión”, en el cual se verificó que forma parte de los Reglamentos Operativos formalizados con los Intermediarios Financieros; y una relación de las garantías pagadas en 2019 por mes de pago;

sin embargo, el ente fiscalizado no remitió los protocolos de supervisión formalizados con cada intermediario.

Asimismo, el ente fiscalizado proporcionó como muestra de los cinco intermediarios financieros con mayor monto pagado, un ejemplo del proceso realizado considerando una garantía pagada a cada uno de ellos, dichos documentos fueron: cartas de avisos de supervisión emitido del Sistema Integral de Administración de Garantías (SIAG) mediante correo electrónico, el aviso de calendario de supervisión emitido mediante el Sistema Nafinet por correo electrónico, el formato de supervisión mediante el cual se realizó la revisión de la garantía pagada conforme a la cédula de producto; el aviso de resultado de supervisión, así como la bitácora emitidos por el Sistema Nafinet con las fechas del proceso.

De la revisión a la evidencia documental, se constató que se tuvo un registro de las garantías pagadas por los intermediarios financieros, que contiene el número de garantías, nombre del acreditado, fecha y monto de pago, así como la fecha de supervisión, el resultado de la supervisión y fecha de dictamen final. De la muestra remitida, se verificó que, mediante correo electrónico se les notificó el aviso y calendario de supervisión, la carta y un anexo del detalles de las garantías; el formato de supervisión con número de garantía y nombre del acreditado; se observó que se comunicó el Aviso de Reporte de Resultados de Supervisión; el Aviso de Dictamen de Supervisión y el Dictamen Final, y se comprobó que en las Bitácoras se registraron los procesos de la supervisión, que incluyeron las fechas de publicación de calendario, notificación y consultas de los intermediarios financieros de los avisos de supervisión, entrega de expedientes; publicación y consulta de los resultados de supervisión, entrega de información de aclaración, así como la publicación y consulta del dictamen de supervisión.

En cuanto a la revisión del portafolios, NAFIN señaló que de manera periódica la Dirección de Administración de Riesgos (DAR) emite un reporte con el análisis de los mismos, tales como: seguimiento a la meta de recuperación; Informe de Supervisión y Seguimiento; Supervisión de garantías pagadas y seguimiento a la meta de recuperación por intermediario, lo cual indicó que, la Dirección de Administración de Riesgos proporcionó a la dirección a su cargo, la información correspondiente a la revisión de portafolios (análisis de riesgos realizada mensualmente), sin acreditar la evidencia sobre dicho reporte.

Referente a los Informes y/o reportes generados como evidencia del seguimiento a la operatividad de los Intermediarios Financieros y que corresponden a la Dirección de Seguimiento y Recuperación; se proporcionaron los informes trimestrales presentados al Comité Interno de Crédito, señalando que en éstos se indica el avance de la meta anual de recuperación de los intermediarios, así como el resultado de la supervisión de garantías pagadas. De la revisión a dichos informes correspondientes a los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de 2019, se constató que se presentan ante este órgano de decisión, el Informe de Desempeño del Presupuesto de Recuperación 2019 con motivo de la supervisión de las garantías automáticas, y mediante los acuerdos emitidos por dicho Comité, se verificó que ese órgano se dio por enterado del cumplimiento alcanzado al presupuesto de recuperación 2019, así como de los resultados de la supervisión efectuada a las garantías

automáticas pagadas durante los periodos enero-marzo, enero-junio, enero-septiembre y enero-diciembre de 2019.

Por lo antes expuesto, NAFIN acreditó llevar a cabo la supervisión tradicional y los Informes y/o reportes generados como evidencia del seguimiento a la operatividad de los Intermediarios Financieros; sin embargo, no acreditó los protocolos de supervisión acordados entre el Fideicomiso 1148-0 y los Intermediarios Financieros ni la revisión de los portafolios, por lo que se mantiene la observación referente a estos dos aspectos.

c) Seguimiento a la recuperación de recursos aportados en 2019

La Dirección de Desarrollo de Productos señaló que la Dirección de Seguimiento y Recuperación (DSR), en particular, la Subdirección de Supervisión y Seguimiento, es la encargada de efectuar la supervisión de todos los financiamientos respecto de los cuales haya desembolsado su participación en el riesgo, conforme a lo establecido en el Reglamento Operativo formalizado entre el Fideicomiso 1148-0 y el Intermediario Financiero.

Asimismo, en estos Reglamentos, se define la “Recuperación” como la devolución de una deuda que obtiene el Intermediario por parte de su cliente, vía extrajudicial o judicial, que incluye el total o parte del principal, más los intereses correspondientes en su caso.

Se verificó que, en 2019, para la recuperación de garantías, el Fideicomiso 1148-0 estableció políticas y procedimientos para una supervisión directa sobre los intermediarios financieros basada en un presupuesto y meta anual de recuperación de las garantías pagadas y pendientes de recuperar; en cuanto a la recuperación y reembolso, se señaló que los procesos de recuperación extrajudicial o judicial, serían validados por el Fideicomiso 1148-0 para su aplicación, asimismo, para este proceso, el Intermediario deberá enviar, por medio del sistema de NAFIN, la información de los pagos que reciba.

No obstante, en 2019, Nacional Financiera no acreditó que los intermediarios financieros remitieran la información necesaria al Fideicomiso 1148-0 sobre el presupuesto y meta anual de recuperación de las garantías pagadas y pendientes de recuperar, ni los resultados de éstas, mediante los formatos establecidos y que éstos quedaran debidamente registrados en su sistema conforme a las políticas y procedimientos señalados en los Reglamentos Operativos formalizados por el Fideicomiso 1148-0 y los Intermediarios Financieros.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021 del 12 de enero de 2021, NAFIN proporcionó una Nota Informativa sobre la determinación de la meta de recuperación, en la cual señaló que, de acuerdo con el Manual Operativo de Riesgo de Crédito y Garantías, la variable más importante para el modelo es el saldo pendiente por recuperar (SPPR) y, ésta a su vez, se relaciona de manera positiva con la variable monto pagado y de forma negativa con la variable monto recuperado, las cuales forman parte del Modelo para determinar el presupuesto de recuperación. Asimismo, señaló que, con base en estas variables y como consecuencia de la

diversidad de intermediarios financieros adscritos en el portafolio de garantías, se clasifican en dos portafolios: análisis estadístico <sup>35/</sup> y análisis experto. <sup>36/</sup>

El ente fiscalizado proporcionó los Informes de Avance por Intermediario Financiero, los cuales son elaborados con información de las recuperaciones reportadas por los mismos al Fideicomiso 1148-0, mediante el Sistema Integral de Administración de Garantías (SIAG). De la revisión a los Informes de Desempeño a la meta de recuperación, se verificó que éstos contienen cifras e información acumulada de manera mensual, en el año 2019 (periodo enero-diciembre), sobre el cumplimiento de la meta; la meta de recuperación, a 2019, que considera lo recuperado y acumulado en 2018 y en 2019; el presupuesto global de garantías pagadas 2019, así como la estructura de recuperación en el mismo año y de uno a seis años considerando condonación, gastos de juicio y recuperación líquida; la severidad por cosecha; un resumen ejecutivo, conclusiones, comentarios y el presupuesto de garantías pagadas por tipo de crédito. Asimismo, se constató que NAFIN remitió dichos Informes mediante correo electrónico a cinco Intermediarios Financieros con portafolios de análisis estadístico.

De los 31 Intermediarios Financieros con portafolios de análisis experto, se verificó que NAFIN notificó, mediante correo electrónico, el Informe de desempeño a la meta anual de recuperación con cifras correspondientes al periodo enero-diciembre 2019. Asimismo, se observó que, en los casos en donde al cierre del periodo revisado se hubiese reportado que el desempeño del intermediario fue por debajo de lo esperado o nulo, se les solicitó que compartieran las acciones que llevarían a cabo para la recuperación de las garantías, el estatus del portafolio, así como las expectativas de recuperación para alcanzar la meta establecida antes del cierre del año, con la finalidad de contabilizarla en el año siguiente.

Asimismo, NAFIN indicó que la generación de estos Informes fue gestionada por la Dirección de Seguimiento y Recuperación mediante el Sistema de Desempeño para las Metas de Recuperación (DEMÉR), para lo cual proporcionó capturas de pantalla de su funcionamiento, el cual tiene como objetivo principal, brindar información oportuna que permita a la Dirección de Seguimiento y Recuperación (DSR); mostrar la posición de los Intermediarios Financieros respecto de la meta de recuperación establecida; y además, se señaló que el sistema se conforma de información transaccional mediante interfaces automáticas (SIAG), cargas manuales de información y parametrización de catálogos de negocios de garantía automáticas; lo que permite dar seguimiento al comportamiento del portafolio por medio de tableros, gráficas e informes y hasta la fecha, representa una herramienta para dar seguimiento al desempeño de recuperación de las garantías automáticas.

---

<sup>35/</sup> Para este análisis, se obtiene información histórica de las variables antes mencionadas, (con una antigüedad de 5 años) en sus distintos segmentos como son: Esquema (modalidad de participación en el riesgo Primeras Pérdidas o Pari Passu), Taxonomía (esquemas: Empresarial, Empresa Mediana, Sectorial, Emergentes, Subasta), Intermediario Financiero, Producto (definido por el Intermediario Financiero), Con garantía/ sin garantía y Cosecha de pago.

<sup>36/</sup> Para la determinación de la meta del portafolio experto, se considera SPPR, monto pagado y monto recuperado, además de las siguientes variables: Tipo de intermediario financiero (bancos u otros), Volumen de operación (considerando pagos y recuperaciones), composición del portafolio (con o sin garantía) y recuperación histórica).



También se indicó que dicho sistema tiene la capacidad de filtrar la información por distintos elementos, desplegando un cuadro resumen para el control de la información del periodo de consulta; y se informó que el sistema despliega reportes de los Intermediarios a los que se les asignó una meta de recuperación a cierto periodo con la información del desempeño, y cuyas capturas de pantalla coinciden con lo presentado en los Informes de Desempeño a la meta de recuperación remitidos a los Intermediarios Financieros, con portafolios de análisis estadístico y portafolios de análisis experto.

Con base en lo anterior, se constató que NAFIN, con la información que recibe de los intermediarios financieros respecto de la meta de recuperación de las garantías pagadas (porcentaje de cumplimiento) y la que conforma el Sistema DEMER mediante interfaces automáticas (SIAG), fueron incluidas en los Informes de desempeño a la meta anual de recuperación, en donde se observó el cumplimiento de ésta y los resultados obtenidos de las garantías pagadas y recuperadas por los intermediarios de manera mensual en el periodo enero-diciembre de 2019, por lo que se solventa lo observado.

Se verificó que, en los Reglamentos Operativos del Fideicomiso 8013-9, se dispuso la recuperación de recursos; sin embargo, aun cuando se señala que se dará en los casos en los que recuperen algún monto los intermediarios, estos recursos serán reintegrados por el Fideicomiso 1148-0 conforme a su participación en el riesgo, siempre y cuando, en las garantías pagadas se utilizarán recursos del Fideicomiso 8013-9.

En cuanto a la distribución de las garantías recuperadas, NAFIN señaló que la evidencia de las recuperaciones al Fideicomiso 8013-9 corresponde a los Estados Financieros del Fideicomiso, específicamente, en la Balanza de Comprobación, en la Cuenta 5207 “Recuperaciones de Créditos y Adeudos Castigados” y “Recuperaciones de créditos incobrables”, para lo cual, la Dirección de Administración Crediticia de NAFIN proporcionó una base de datos denominada “Base de las Recuperaciones al F8013-9 Balanza de Comprobación 2019 (Cta 5207)”, con las recuperaciones al Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 extraídas del Sistema de Administración de Garantías (SIAG) y cuyos montos fueron contabilizados y presentados en los Estados Financieros.

Se constató que, en 2019 de las garantías aplicadas a reservas, los montos honrados al 31 de diciembre de 2019 por el Fideicomiso 8013-9, fueron superiores a los montos recuperados, toda vez que se pagaron 525,543.7 mdp y se recuperaron 49,504.6 mdp, equivalente al 9.4%, lo que significó una pérdida de 476,039.0 mdp. Asimismo, se constató que, para este año, los registros internos sobre las Recuperaciones de Garantías Aplicadas a Reservas (RAR), coincidieron con los saldos de las recuperaciones de créditos y adeudos castigados de la Balanza de Comprobación.

Referente a la Recuperación de garantías aplicadas a castigos (RAC), se verificó que, en 2019, los montos honrados para las garantías aplicadas a castigos fueron de 344,072.3 mdp, de los cuales el Fideicomiso 8013-9 recuperó 43,542.7 mdp, equivalente al 12.7%, lo que significó que 300,529.6 mdp fueron considerados como montos incobrables respecto de los créditos otorgados y contragarantizados. Además, se comprobó que, en 2019, los montos registrados

por la entidad fiscalizada sobre las Recuperaciones de créditos incobrables coincidieron con los reportados en la Balanza de Comprobación al 31 de diciembre de 2019.

Asimismo, se verificó que, en 2019, como resultado de las recuperaciones de los montos honrados se integraron al patrimonio del Fideicomiso 8013-9; sin embargo, no se acreditaron los términos y condiciones establecidas en cada programa apoyado para la distribución proporcional de las recuperaciones ni cómo serían distribuidas proporcionalmente como lo establecen los Reglamentos Operativos del Fideicomiso 8013-9.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021 del 12 de enero de 2021, NAFIN informó que, la Dirección de Seguimiento y Recuperación realiza sus funciones con base en lo establecido en el apartado 5. Supervisión de Créditos Garantizados del Manual para la Supervisión y Seguimiento de las Operaciones de Crédito y Garantías; y proporcionó evidencia documental del Sistema Integral de Administración de Garantías (SIAG), el Sistema Nafinet y el Sistema de Desempeño para las Metas de Recuperación (DEMER).

De la revisión a la evidencia documental, se verificó que mediante el SIAG se notifican los avisos de supervisión y el Dictamen final con el resultado de la Supervisión, anexando las garantías que han sido honradas al intermediario, con el detalle y observaciones de las aclaraciones de las garantías pagadas; en cuanto al Sistema Nafinet, se constató que mediante el módulo de supervisión y seguimiento, los intermediarios financieros consultan el aviso de supervisión conforme a las garantías honradas que representa cada uno, los resultados de la supervisión y el Dictamen final de las garantías pagadas, además de que la entrega-recepción de los expedientes se lleva a cabo en dicho portal; mientras que, de la revisión al sistema DEMER, se observó que dicho sistema integra información de la meta anual autorizada y da seguimiento a su avance, conforme a las recuperaciones reportadas por los intermediarios financieros mediante el SIAG.

Asimismo, NAFIN señaló que con la información generada de los sistemas señalados, la Dirección de Seguimiento y Recuperación realizó informes y/o reportes periódicos de supervisión, seguimiento y recuperación de la meta establecida, emitidos a las áreas internas, a los órganos de decisión correspondientes, así como a los intermediarios financieros que participan en el Programa de Garantías Automáticas, los cuales también son presentados en las sesiones ordinarias del Comité Técnico del Fideicomiso 8013-9, proporcionando las presentaciones de la 55ª, 56ª y 57ª sesiones ordinarias celebradas en mayo, septiembre y diciembre de 2019, respectivamente, por este órgano de decisión.

En dichas presentaciones, se constató que se incluyó un apartado de los Informes de garantías pagadas y pendientes de recuperación, en donde se informa sobre el desempeño a la meta de recuperación del portafolio de garantías pagadas de NAFIN y cuya meta fue estimada sobre la exposición del portafolio, misma que se integra de recursos aportados con capital propio y con recursos de distintos contragarantes que participan en el Programa de Garantías Automáticas; asimismo, se detalla información de indicadores como fueron el saldo pendiente por recuperar y recuperación acumulada de los portafolios de análisis estadístico

y experto, así como el porcentaje de la severidad alcanzada al cierre del periodo analizada en cada sesión.

Por lo antes expuesto, se constató que mediante los sistemas SIAG, Nafinet y DEMER, se generó información suficiente, precisa, confiable y oportuna que permitió documentar el seguimiento a la aplicación de los recursos de los intermediarios financieros (garantías pagadas) y de las recuperaciones de los recursos aportados; y que con dicha información, se realizaron los informes de las garantías pagadas y pendientes de recuperar que fueron presentadas en las sesiones del Comité Técnico del Fideicomiso 8013-9, con lo que se solventa lo observado.

#### 2019-2-06HIU-07-0057-07-013 **Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., acredite que a solicitud de los Contragarantes se realizaron los "Formatos de Reporte de Seguimiento" de 2019 y conforme a la solicitud se dio seguimiento a los recursos aportados al Fideicomiso 8013-9 por los contragarantes, a fin de transparentar la operación del Fideicomiso 8013-9 y administrar los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral XI. Seguimiento, de las Reglas de Operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9; y de la Cláusula Décima Quinta. Unidad responsable de la aplicación de los recursos, del Cuarto Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso 8013-9, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados y medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2019-2-06HIU-07-0057-07-014 **Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., en coordinación con el "Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9" y el Fideicomiso 1148-0 "Fondo para la Participación de Riesgos", acredite que se realizó la revisión de los portafolios y los protocolos de supervisión con cada Intermediario Financiero, a fin de recuperar las garantías otorgadas conforme a su participación en el riesgo de los financiamientos que fueron otorgados por éstos, con el propósito de transparentar la operación de los Fideicomisos 8013-9 y 1148-0 y administrar los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral XI. Seguimiento, de las Reglas de Operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9; y de la Cláusula Décima Quinta. Unidad responsable de la aplicación de los recursos, del Cuarto Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso número 8013-9, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados y medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

### **13. Transparencia y Rendición de Cuentas**

Con el propósito de verificar que, en 2019, se informó sobre el desempeño de la operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, a fin de

comprobar el avance en el cumplimiento del objetivo del Fideicomiso, se revisó el Informe del Director General al Consejo Directivo al 31 de diciembre de 2019, en el cual se señaló lo siguiente:

INFORMACIÓN FINANCIERA DE GESTIÓN DEL FIDEICOMISO DE CONTRAGARANTÍA PARA EL FINANCIAMIENTO EMPRESARIAL 8013-9, 2019  
(Miles de pesos)

Balance General al 31 de diciembre de 2019			
Activo		Pasivo y Patrimonio	
Garantías Pagadas por Recuperarse	15,322,600.0	Patrimonio	42,355,000.0
Reserva de Garantías Pagadas	(15,322,600.0)	Resultado del Ejercicio en curso	(3,020,700.0)
<b>Cuentas de Orden</b>			
<b>Activos Contingentes</b>			
Garantías Pagadas Pendientes de Recuperar			17,372,300.0
<b>Pasivos Contingentes</b>			
Contragarantías Vigentes F-11480			7,610,900.0
Contragarantías Vigentes BANCOMEXT y SHF			1,474,200.0
Compromisos Crediticios			1,773,200.0
Cuentas de Registro			8,062,000.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información del Informe del Director General al Consejo Directivo al 31 de diciembre de 2019, proporcionados por NAFIN mediante el oficio número DNG/198/2020 del 23 de junio de 2020.

Como se observa en el cuadro anterior, en 2019, se reportó por concepto de garantías pagadas por recuperarse el monto de 15,322,600.0 mdp, el patrimonio del fideicomiso 8013-9 que ascendió a 42,355,000.0 mdp, las garantías pagadas pendientes de recuperar por un monto de 17,372,300.0 mdp y los compromisos crediticios por 1,773,200.0 mdp.

Asimismo, en el Estado de Resultados, se observó una disminución de 16.0%, lo que representó 119,000.0 mdp, al obtener ingresos por intereses sobre inversiones en valores de 642,900.0 mdp en 2019, cifra menor a lo reportado en 2018; respecto de los egresos se observó un crecimiento de 6.0% (224,600.0 mdp), debido a las Reservas sobre Garantías Pagadas, al pasar de 3,513,500.0 mdp en 2018 a 3,738,100.0 mdp en 2019, por último reportó una pérdida en la operación de 3,020,700.0 mdp para 2019. No obstante, no se consignó información sobre el cumplimiento de objetivos y metas, en relación con el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9.

En la Cuenta Pública 2019, se incluyó un Anexo con información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son entidades, con registro vigente al 31 de diciembre de 2019, en el que se señaló el objetivo, misión, disponibilidad, ingresos, rendimientos y egresos del

Fideicomiso 8013-9; sin embargo, no se acreditó el reporte del cumplimiento del objetivo, por lo que no se informó si dichos recursos fueron utilizados para su cumplimiento.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/005/2021, del 12 de enero de 2021, NAFIN proporcionó copia del oficio número DDP/149/2020, del 29 de diciembre de 2020, dirigido al Director de Enlace con Entidades del Sistema Financiero de Fomento, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el que se solicitó el apoyo para que por medio de esa instancia coordinadora de sector se consulte a las áreas competentes dentro de la SHCP, a efecto de conocer si es viable agregar en el apartado "Reporte del cumplimiento de la Misión y Fines", el resultado de la mecánica de apoyo que se ha implementado con los recursos del Fideicomiso, en específico el número de empresas y monto de crédito generado acumulados al periodo que se reporte, por lo que, de incluirse dicha información en la Cuenta Pública permitirá evaluar y dar seguimiento al objetivo del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 en los ejercicios fiscales subsecuentes, a fin de transparentar el ejercicio de los recursos para el cumplimiento de su propósito, con lo que se solventa lo observado.

#### **14. Situación Financiera del Fideicomiso 8013-9 y el Fideicomiso 1148-0**

Con el propósito de evaluar si la situación financiera de los Fideicomisos 8013-9 y 1148-0, se revisaron los Estados Financieros Dictaminados de los Fideicomisos 8013-9 y 1148-0. Para evaluar el desempeño financiero de los dos Fideicomisos, el análisis se dividió en dos apartados: 1) Fideicomiso 8013-9 y 2) Fideicomiso 1148-0; cada uno con los siguientes subapartados: a) Estados Financieros dictaminados del periodo 2015-2019 y b) Razones financieras.

##### **1) Fideicomiso 8013-9**

###### **a) Estados financieros dictaminados 2015-2019**

Al cierre del ejercicio 2019, la inversión en activos totales del Fideicomiso 8013-9 tuvo un saldo de 11,235,550.2 mdp, los cuales fueron financiados por pasivos con saldo de 296,456.3 mdp (2.6% del activo total), y un Patrimonio de 10,939,093.9 mdp (97.4% del activo total).

En ese año, el activo total estuvo conformado por Inversiones en valores que representó 99.9% de los activos totales (11,235,442.8 mdp), y deudores con 0.001% (107.4 mdp).

De las inversiones en valores, el Fideicomiso mantuvo el 90.3% invertido en pagarés con plazo de vencimiento de hasta tres días, mientras que, el 9.7% lo mantuvo invertido en fondos de inversión con disponibilidad cada 28 días.

Como un criterio prudencial determinado por el Comité Técnico del Fideicomiso, las garantías pagadas se reservan al 100.0%, dado el tipo de operaciones garantizadas, por lo que existe un neteo entre las garantías pagadas pendientes de recuperar y la estimación de garantías pagadas en la presentación del activo del Balance General.

Del activo destaca que, sus diversos componentes son altamente líquidos, por lo que su conversión a efectivo es menor a un año; lo anterior no aplica para las garantías y su estimación (reserva), toda vez que su recuperación recae en las acciones que ejecuten los Intermediarios Financieros y demás participantes de los diversos programas a los que da soporte el Fideicomiso 8013-9, aunque no hay un efecto en la clasificación derivado del neteo de estos dos conceptos.

El pasivo total del Fideicomiso 8013-9, en 2019, se compuso en su totalidad de acreedores diversos, formado principalmente por intereses generados por contratos de inversión.

Al término de 2019, el Fideicomiso 8013-9 registró un saldo de patrimonio contable de 10,939,093.9 mdp, el cual, en términos absolutos, el 57.4% lo integró el patrimonio contribuido total (42,354,999.2 mdp); las entregas patrimoniales representaron 10.6% (menos 7,809,530.9 mdp); los resultados de ejercicios anteriores el 27.9% (menos 20,585,684.5 mdp); y el resultado neto del ejercicio el 4.1% (menos 3,020,689.9 mdp).

En 2019, las aportaciones patrimoniales tuvieron un incremento total de 1,372,969.4 mdp, de los cuales 58.2% correspondió a aportaciones realizadas por el “Fideicomiso para Promover el Acceso de Financiamientos a MIPYMES y Emprendedores” (FIPRAPYME, Secretaría de Economía); el 29.9% provino de la capitalización de rendimientos generados por las aportaciones de diversos contratos de garantías, y el 11.9% de otras aportaciones estatales y privadas.

Los activos contingentes se integraron de garantías pagadas pendientes por recuperar, las cuales se refieren a las garantías pagadas a los fideicomisos garantes correspondientes a esquemas de garantías de NAFIN y/o las Bancas de Desarrollo (BANCOMEXT, SHF, BANSEFI), <sup>32/</sup> en proceso de recuperación. Al término de 2019, el Fideicomiso 8013-9 registró un total de garantías pagadas pendientes por recuperar de 17,372,316.1 mdp, de los cuales 84.4% (14,662,826.0 mdp) fueron parte del saldo inicial y 15.6% (2,709,490.2 mdp) correspondieron al incremento neto del ejercicio. Las garantías pagadas por el Fideicomiso 8013-9 a los Fideicomisos garantes permitieron cubrir parte de la pérdida que se generaron en los diversos esquemas y programas apoyados. Dichos otorgantes de garantías solicitaron al Fideicomiso 8013-9 el reembolso de los recursos, de conformidad con los Reglamentos Operativos establecidos para cada programa.

Los pasivos contingentes representaron la contingencia entre el Fideicomiso 8013-9 y los otorgantes de garantías, soportados mediante diversos instrumentos jurídicos, respecto de los créditos garantizados a los intermediarios, al amparo de los diversos esquemas del programa de garantías. Al respecto, los pasivos contingentes del Fideicomiso 8013-9, al cierre de 2019, fueron de 9,423,781.1 mdp, siendo los saldos más representativos los del

---

<sup>32/</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT); Sociedad Hipotecaria Federal (SHF); Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).

---

Fideicomiso 1148-0 con 80.7% (7,610,997.5 mdp) y el del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. con 15.4% (1,449,147.9 mdp).

Los compromisos crediticios que el Fideicomiso 8013-9 tuvo al cierre de 2019 fueron de 1,773,153.8 mdp y se integraron por las contragarantías por asignar intermediarios con 82.6% (1,464,164.9 mdp) y las contragarantías pendientes de disponer por los intermediarios con 17.4% (308,988.9 mdp).

De igual manera, se consideraron las Cuentas de Registro que fueron las garantías castigadas que correspondieron a garantías pagadas a fideicomisos garantes, a los cuales les notificaron la imposibilidad de cobro. Al 31 de diciembre de 2019, el saldo que se reportó fue de 8,060,844.8 mdp, 9.6% adicional a lo registrado en 2018.

La ASF verificó que el total de ingresos por intereses obtenidos por el Fideicomiso 8013-9, durante 2019, fue de 642,948.2 mdp. Los ingresos por intereses obtenidos en la operación de 2019 provinieron de los intereses y demás réditos generados por las inversiones en valores que mantuvo el Fideicomiso a lo largo del año. En ese año, el promedio de rendimiento de la subasta de los Certificados de la Tesorería de la Federación a 28 días (CETE) fue de 7.85%; si se compara este rendimiento con el obtenido del promedio del saldo de las inversiones en valores del Fideicomiso (promedio del saldo inicial y saldo final), el rendimiento de las inversiones fue de 5.1%, inferior al obtenido por los certificados.

El Fideicomiso obtuvo ingresos por el resultado de intermediación (utilidad o pérdida generadas por la compraventa de instrumentos financieros) de 98,601.4 mdp, que, sumados a los otros gastos de la operación de 3,736,378.3 mdp (principalmente constitución de estimaciones preventivas de garantías otorgadas, castigos aplicados, y recuperación de créditos y castigos), y los gastos de administración y promoción por 25,861.1 mdp, en conjunto registraron egresos totales por 3,663,638.1 mdp en el ejercicio 2019. La pérdida neta del periodo fue de 3,020,689.9 mdp, lo que representó un margen por la pérdida neta de 469.8%, respecto de los ingresos por intereses obtenidos.

No obstante, se verificó que, a pesar de la pérdida registrada en el ejercicio 2019, con base en el análisis del Estado de Flujo de Efectivo del Fideicomiso 8013-9, su operación fue superavitaria en cuanto al flujo neto de efectivo generado por actividades de su operación por 1,594,910.8 mdp, toda vez que la pérdida del ejercicio deriva en su mayor parte de la constitución de estimaciones preventivas (reservas), las cuales no constituyen un movimiento de efectivo. Dada la naturaleza del Fideicomiso, el cual no persigue un fin de lucro, el flujo de efectivo generado en la operación se netea en su totalidad con las actividades de financiamiento propias de su fin de contragarantizar a otros vehículos.

Del análisis horizontal del Estado de Resultados, se constató que, de 2018 a 2019, el Fideicomiso 8013-9 registró una disminución de 15.6% en sus ingresos por intereses, al pasar de 761,901.9 mdp a 642,948.2 mdp. Esta disminución se explica por un menor saldo promedio en títulos para negociar en 2019 (12,583,819.9 miles de pesos), en comparación al promedio en el saldo de 2018 (14,664,132.7 miles de pesos). No obstante, lo anterior, el rendimiento

obtenido mediante los títulos para negociar en ambos ejercicios fue de 5.1% en 2019, y 5.2% en 2018, marginalmente superior al obtenido un año antes.

En cuanto a las partidas de gasto, el Fideicomiso 8013-9 registró un incremento de 8.0% en el total de egresos, al pasar de 3,392,309.9 mdp en 2018 a 3,663,638.1 mdp en 2019, siendo el principal componente de los egresos los que integraron la partida de Otros Ingresos y Egresos de la Operación, que en su mayor parte fueron estimaciones preventivas de garantías otorgadas.

Por lo anterior, la pérdida neta del ejercicio 2019 se vio incrementada en 14.8%, respecto de la observada en 2018, pasando de 2,630,408.0 mdp en 2018, a 3,020,689.9 mdp en 2019. Lo anterior principalmente por la constitución de estimaciones preventivas (reservas).

Otras partidas menos relevantes que sufrieron cambios fueron el resultado por intermediación, que tuvo un decremento en 33.9%, ya que pasó de 149,186.0 mdp en 2018, a 98,601.4 mdp en 2019; y los gastos de administración y promoción presentaron una disminución de 11.2%, pasando de registrar un gasto por 29,116.7 mdp en 2018, a 25,861.1 mdp en 2019, lo que implicó una disminución de 11.2%.

En cuanto al periodo 2015 a 2019, el análisis horizontal del Estado de Resultados se constató que, el Fideicomiso 80139 registró un incremento de 67.7% en sus ingresos por intereses, toda vez que en 2015 registró ingresos por 383,383.6 mdp. A pesar de este incremento, si se compara con la tasa de rendimiento promedio de las emisiones de CETES a 28 días de ambos años, en 2015 el rendimiento promedio de un CETE fue de 2.98%, mientras que, en 2019 fue de 7.85%. Por su parte, el rendimiento de las inversiones en valores en 2015 fue de 2.98%, mientras que, en 2019 fue de 5.11%; por lo que el déficit entre rendimientos aumentó en el periodo 213.6%, pasando de 87 puntos base en 2015 menos respecto del CETE en dicho año, a 274 puntos base en 2019 menos respecto del CETE en ese año.

Para la estimación preventiva de garantías pagadas y castigos, esta partida fue reclasificada en el Estado de Resultados, dentro de Otros Ingresos (Egresos) de la Operación. Por su parte, el resultado por intermediación tuvo un incremento de 4.6 veces el saldo registrado en 2015, ya que pasó de 17,444.7 mdp en 2015, a 98,601.4 mdp en 2019.

Por lo anterior, el Fideicomiso 8013-9 registró un incremento de 66.7% en el total de sus egresos al pasar de 2,198,171.1 mdp en 2015, y de 3,663,638.1 mdp para 2019, por lo que la pérdida neta del ejercicio 2019 se vio incrementada en 66.4%, respecto de la observada en 2015, pasando de 1,814,787.4 mdp, a 3,020,689.9 mdp en 2019.

Del análisis horizontal del Activo, se verificó que, de 2018 a 2019, el saldo del activo total disminuyó 19.4%. Esta disminución derivó directamente del saldo de las inversiones en valores, al presentar una disminución de 2,696,754.2 mdp, ya que los deudores se mantuvieron sin cambio alguno. Por otro lado, las garantías pagadas sin contragarantías por recuperarse presentaron un incremento de 19.4%, al pasar de 12,835,424.6 mdp en 2018 a



---

15,322,656.4 mdp en 2019, como efecto de la acumulación de garantías pagadas pendientes de recuperación.

Con el análisis horizontal del activo total del Fideicomiso 80139, en el periodo 2015-2019, se constató que este disminuyó 40.0%, al pasar de 18,719,662.2 mdp en 2015 a 11,235,550.2 en 2019, principalmente por la disminución en el saldo de los títulos por negociar. Al respecto, aunque NAFIN no señaló las causas por las cuales disminuyó el activo en dicho periodo, se infiere que esta disminución fue resultado de una mayor aplicación de recursos de contragarantía, en contraposición a las aportaciones patrimoniales; lo anterior como un efecto natural de la maduración del Fideicomiso.

Del análisis horizontal del Patrimonio de 2018 a 2019, se observó una disminución en su saldo de 20.0%, al pasar de 13,678,721.3 en 2018 a 10,939,093.9 en 2019, debido principalmente al incremento en las pérdidas del ejercicio.

En cuanto al Patrimonio contribuido, se incrementó de 2018 a 2019 en 3.4%, debido a las contribuciones de los aportantes por 1,372,969.4 mdp.

Con el análisis vertical del Estado de Resultados, se constató que, en 2019 la pérdida neta del ejercicio fue de 4.6 veces los ingresos por intereses, porcentaje mayor del observado en 2018 que fue de 3.4 veces.

En cuanto a las cuentas que conformaron los egresos, el resultado por intermediación representó 15.3% de los ingresos por intereses, menor al observado en 2018, que fue de 19.6%.

Los Otros ingresos (egresos) de la operación representaron 5.8 veces (egreso de 3,736,378.3 mdp) los ingresos por intereses para 2019, presentando un monto mayor al de 2018 que fue de 4.6 veces (egreso de 3,512,379.1 mdp); y los gastos de administración y promoción representaron 4.0% los ingresos por intereses en 2019, mayor a lo registrado en 2018 que fue de 3.8%.

En 2019, el Fideicomiso 8013-9 presentó una pérdida neta del ejercicio por 3,020,689.9 mdp, mayor a la registrada en 2015 por la cantidad de 1,814,787.5 mdp. Con el análisis vertical se constató que la pérdida neta del ejercicio en 2019 representó 4.6 veces sus ingresos por intereses (642,948.2 mdp).

Respecto del Patrimonio Total, presentó un saldo positivo de 10,939,093.0 mdp en 2019, lo que representó una proporción del 97.4% respecto de los activos totales, cifra inferior a la observada en 2018 y 2015, que fue de 98.2% (13,678,721.3 mdp) y 98.3% (18,395,565.2 mdp), respectivamente.

Si bien el patrimonio total ha mantenido proporciones similares respecto del activo durante el periodo 2015 a 2019, sus componentes han tenido cambios importantes respecto del total del activo. Las proporciones de las entregas patrimoniales representaron el 69.5% respecto

del activo en 2019, cifra mayor que el 7.4% que guardaba en 2015; las pérdidas de resultados de ejercicios anteriores representaron 183.2%, y la pérdida del resultado neto del ejercicio representó el 26.9%, ambos porcentajes mayores a los presentados en 2015 de 58.3% y 9.7%, respectivamente.

b) Indicadores financieros y de riesgos del Fideicomiso 8013-9

A fin de evaluar las métricas empleadas en el Fideicomiso 8013-9, para dar seguimiento a su situación financiera, así como identificar y, en su caso, mitigar riesgos, principalmente de portafolio, por medio del Oficio número DNG/254/2020 del 24 de agosto de 2020, la Dirección de Normatividad Gubernamental señaló que: “(...) toda vez que, el principal mecanismo de apoyo del Fideicomiso 8013-9 consiste en contragarantizar los portafolios de financiamiento implementados al amparo del programa de garantías, y que dichos portafolios son a su vez garantizados por el Fideicomiso 1148-0, los indicadores de riesgo son aplicables al Fideicomiso 1148-0”.

Se constató el seguimiento que se hizo en el Fideicomiso 1148-0 sobre el ejercicio de garantías aplicables al programa de dicho Fideicomiso, su recuperación, así como la determinación de severidades y pérdidas esperadas. De igual manera, se comprobó que, por medio del Reporte de Garantías, la Dirección General Adjunta de Crédito, por medio de su Dirección de Administración de Riesgos, dio seguimiento a los riesgos asociados al portafolio, como fue la concentración, operativo, cartera vencida, pérdida observada, recuperaciones, pérdida esperada, y Valor en Riesgo (VaR) de dicho Fideicomiso.

Dentro del Reporte de Garantías, se verificó el requerimiento económico del Fideicomiso 1148-0 si se considera el Valor en Riesgo,<sup>38/</sup> el cual ascendería a 7,980.4 millones de pesos, de los productos Empresarial, Mediana, Sectorial y Emergencias. En este caso, la cobertura que le brindaría la contragarantía del Fideicomiso 8013-9 ascendería a 1,920.0 millones de pesos. En una situación en la que el Fideicomiso 1148-0 requiriera ejercer la contragarantía por el valor de su exposición máxima, el Fideicomiso 8013-9 contaría con un saldo de inversiones en valores de 11,235.4 millones de pesos de rápida conversión a efectivo para hacer frente, esto es 5.8 veces su requerimiento máximo al que pudiera estar expuesto.

Conviene señalar que los programas, proyectos y esquemas de financiamiento se operaron en segundo piso, por medio de intermediarios financieros, los cuales otorgaron crédito con base en sus políticas y procedimientos. En consecuencia, los intermediarios financieros fueron los responsables de evaluar la solvencia de los acreditados; el Fideicomiso 8013-9 no evaluó la liquidez, solvencia, rentabilidad y eficiencia operativa de los sujetos de apoyo.

Por esa situación, en la administración de los recursos del Fideicomiso 8013-9 no se establecieron indicadores y controles directos sobre la gestión final de sus recursos que

---

<sup>38/</sup> El Valor en Riesgo (VaR) es una medida estadística de riesgo de mercado que estima la pérdida máxima que podría registrar un portafolio en un intervalo de tiempo y con cierto nivel de probabilidad o confianza. De Lara, Alfonso; Medición y control de riesgos financieros; tercera edición, Limusa 2013, México, página 59.

dieran seguimiento de un uso eficiente, eficaz, económico, transparente y honrado, conforme lo establece el artículo 134 Constitucional en su primer párrafo; lo anterior se desprende de la evidencia entregada en la materia aplicable a dicho Fideicomiso (Presentación al Comité Técnico del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, Quincuagésima Octava Sesión Ordinaria), la cual indica que el seguimiento operativo de los recursos invertidos en dicho Fideicomiso obedece a los efectos financieros de su ejercicio en el Fideicomiso 1148-0, aplicándose a los requerimientos que afectan la posición propia de Nacional Financiera, más que al beneficio obtenido por los solicitantes finales de financiamiento bancario.

## 2) Fideicomiso 1148-0

### a) Estados financieros dictaminados 2015-2019

Al cierre del ejercicio 2019, la inversión en activos totales en el Fideicomiso 1148-0 tuvo un saldo de 18,709,551.6 mdp, los cuales fueron financiados por pasivos con saldo de 4,118,975.6 mdp (22.0% del activo total), y un Patrimonio de 14,590,576.1 mdp (78.0% del activo total).

En 2019, el activo total estuvo conformado por Disponibilidades que representó el 10.2% (1,904,239.4 mdp) del activo, así como Inversiones en valores con 89.8% (16,804,429.5 mdp), y otras cuentas por cobrar con 0.005% de los activos totales (882.7 mdp).

Como un criterio prudencial determinado por el Comité Técnico del Fideicomiso, las garantías pagadas se reservan al 100.0%, dado el tipo de operaciones garantizadas, por lo que ambos rubros se netean en su totalidad en la presentación del activo del Balance General.

En 2019, el pasivo total del Fideicomiso 1148-0 se integró de Otras cuentas por pagar con saldo de 214,216.1 mdp (5.2% del total de pasivos), por Estimación preventiva para garantías otorgadas con saldo de 400,408.0 mdp (9.7% del saldo de los pasivos totales), las cuales fueron las provisiones que hizo el Fideicomiso 1148-0 respecto de las operaciones garantizadas basadas en su calificación trimestral, y la Reserva adicional que deriva de una reingeniería del producto Empresarial del Programa de Garantía Automática, con saldo de 3,504,351.5 mdp (85.1% del total de pasivos).

Al término de 2019, el Fideicomiso 1148-0 registró un patrimonio total de 14,590,576.1 mdp, el cual el 13.1% lo integró el patrimonio contribuido (1,904,219.9 mdp), aportado en su totalidad por NAFIN; los resultados de ejercicios anteriores acumularon 77.1% (11,250,527.8 mdp) del saldo del patrimonio; y el 9.8% restante correspondió al resultado neto del ejercicio (1,435,828.4 mdp).

Los activos contingentes o garantías pagadas pendientes por recuperar, se refiere a las garantías pagadas a los intermediarios financieros conforme al porcentaje de la participación

en el riesgo contratada y modalidad, correspondientes a esquemas de garantías de NAFIN y/o las Bancas de Desarrollo (BANCOMEXT, SHF, BANSEFI),<sup>39/</sup> en proceso de recuperación.

Al cierre de 2019, el Fideicomiso 1148-0 registró un total de garantías pagadas pendientes por recuperar de 25,791,573.1 mdp, de las cuales 63.8% (16,444,567.8 mdp) correspondieron a garantías pagadas pendientes por recuperar por los intermediarios cubiertas por el Fideicomiso 8013-9, 29.5% (7,610,997.5 mdp) de contragarantías recibidas, 5.5% (1,428,738.3 mdp) de garantías pagadas pendientes por recuperar sin contragarantías, y 1.2% (307,269.5 mdp) a garantías pagadas por recuperar por los intermediarios cubiertas por otros contragarantes. Las garantías pagadas por el Fideicomiso 1148-0 a los intermediarios financieros permitieron cubrir parte de la pérdida que se genere en los diversos esquemas y programas apoyados.

Los pasivos contingentes son las obligaciones asumidas por el Fideicomiso 1148-0 y que corresponden al saldo vigente de las garantías registradas por los intermediarios financieros ante el fideicomiso, respecto de las cuales éste tiene que responder ante el incumplimiento de pago por parte de las empresas en el pago de los financiamientos garantizados. Al respecto, se constató que, al cierre de 2019, el total de pasivos contingentes del Fideicomiso 1148-0 fue de 80,081,590.0 mdp, y se observó que los montos más representativos de pasivos contingentes fueron las garantías otorgadas mediante la modalidad Pari Passu con 98.4% (78,780,135.2 mdp) del pasivo contingente, y con una mínima participación las garantías registradas en la modalidad Primeras Pérdidas con 1.6% (1,301,454.8 mdp).

Las garantías cubiertas pendientes de reembolsar al Fideicomiso 8013-9 con un saldo de 16,444,567.8 mdp, representaron 98.2% del total de garantías por reembolsar. El monto de las garantías pagadas reportadas por los intermediarios financieros como incobrables ascendieron a la cantidad de 1,950,500.0 mdp, lo que representó el 2.4% del total de garantías otorgadas (80,081,590.0 mdp).

Los compromisos crediticios que el Fideicomiso 1148-0 tuvo al cierre de 2019 fueron de 174,763,679.9 mdp y se integraron por las líneas de garantías no dispuestas a favor de intermediarios.

La ASF verificó que, el total de ingresos por intereses obtenidos por el Fideicomiso 1148-0 durante 2019, fue de 1,240,443.6 mdp. Por otro lado, obtuvo ingresos por comisiones y tarifas cobradas de 2,299,104.5 mdp que, sumados a los egresos por la estimación preventiva para riesgos crediticios y reservas adicionales constituidas de 1,310,879.3 mdp y los gastos de administración y promoción por 6,391.3 mdp, en conjunto registraron una utilidad antes de pagos provisionales de impuesto sobre la renta (ISR) por 2,248,212.9 mdp en el ejercicio 2019. Al disminuir el saldo por pagos provisionales de ISR por 812,384.5 mdp, la utilidad neta del periodo fue de 1,435,828.4 mdp, lo que representó un margen de utilidad de 115.8%,

---

<sup>39/</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT); Sociedad Hipotecaria Federal (SHF); Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).

respecto de los ingresos por intereses. Si se consideran los ingresos por intereses más las comisiones y tarifas cobradas, el margen de utilidad en 2019 fue de 40.6%.

Del análisis horizontal del Estado de Resultados se constató que, de 2018 a 2019, el Fideicomiso 1148-0 registró un incremento de 19.3% en sus ingresos por intereses.

La estimación preventiva para riesgos crediticios y reservas adicionales constituidas tuvo un incremento en 32.8%, ya que registró gastos por 987,193.3 mdp en 2018, a 1,310,879.3 mdp en 2019.

En 2018, el Fideicomiso 1148-0 registró gastos de administración y promoción de 1,192.9 mdp; para 2019, el Fideicomiso tuvo un incremento de 4.4 veces más el gasto, ya que presentó un saldo de 6,391.3 mdp. Por otra parte, la pérdida o utilidad cambiaría, pasó de generar utilidad por 184.0 mdp en 2018, a pérdida por 316.1 mdp en 2019.

Para los años de análisis, el Fideicomiso 1148-0 registró un incremento de 35.3% en los pagos provisionales de ISR, al pasar de 600,538.8 mdp en el ejercicio 2018, y en 2019 fue de 812,384.5 mdp, por lo que la utilidad neta del ejercicio 2019 se vio incrementada en 1.5%, respecto de la observada en 2018, pasando de 1,415,170.3 mdp en 2018, a 1,435,828.4 mdp en 2019.

Por otra parte, del análisis horizontal del Estado de Resultados para el periodo 2015-2019, se constató que, el Fideicomiso 1148-0 registró un incremento de 3.7 veces más en sus ingresos por intereses.

De igual manera para la estimación preventiva para riesgos crediticios y reservas adicionales constituidas, aumentó 2.2 veces más, ya que registró 415,176.1 mdp en 2015, y pasó a 1,310,879.3 mdp en 2019. De manera contraria, la reserva de garantías pagadas y castigos tuvo un decremento de 100.0%, ya que pasó de 198,246.1 mdp en 2015 a 0.0 mdp en 2019.

Para el periodo 2015-2019, el Fideicomiso 1148-0 registró un aumento en los gastos de administración y promoción, ya que pasó de 1,121.9 mdp en 2015 a 6,391.3 mdp en 2019, registrando un aumento de 4.7 veces más el saldo registrado en 2015. Por otra parte, los gastos por pagos provisionales de ISR también se incrementaron en 69.8%, pasando de 478,376.2 mdp en 2015 a 812,384.5 mdp en 2019.

Por consiguiente, el Fideicomiso 1148-0 registró una utilidad neta del ejercicio 2019, la cual incrementó en 69.5%, respecto de la observada en 2015, pasando de 846,888.4 mdp, a 1,435,828.4 mdp en 2019.

Del análisis horizontal del Activo, se verificó que, de 2018 a 2019, el saldo del activo total se incrementó 14.3%. Este crecimiento provino del aumento en el saldo de las inversiones en valores, al incrementarse en 2,340,406.8 mdp. Por otro lado, las otras cuentas por cobrar presentaron un incremento de 220.7 veces más su monto registrado en 2018, al pasar de 4.0 mdp en 2018 a 882.7 mdp en 2019.

Se constató que, en el periodo 2015-2019, el activo total del Fideicomiso aumentó 67.4%, al pasar de 11,177,503.0 mdp en 2015 a 18,709,551.6 en 2019. Este incremento provino principalmente del incremento en el saldo de las inversiones en valores.

De 2018 a 2019, el Fideicomiso 1148-0 tuvo un incremento en el saldo de sus pasivos de 28.2%, este incremento obedeció principalmente a un mayor saldo de la reserva adicional de 31.1%, al pasar de 2,673,263.9 mdp en 2018 a 3,504,351.5 mdp en 2019.

Para el periodo 2015-2019, el Fideicomiso 1148-0 presentó un incremento de sus pasivos de 4.3 veces, al pasar de 776,724.1 mdp en 2015 a 4,118,975.6 mdp en 2019, de igual manera, este incremento se debió principalmente al aumento en el saldo de la reserva adicional.

Del análisis horizontal del Patrimonio, se incrementó 10.9%, al pasar de 13,154,747.6 en 2018 a 14,590,576.1 en 2019, debido principalmente a la acumulación de Resultados de ejercicios anteriores de 14.4%, ya que pasó de un monto de 9,835,357.4 mdp en 2018, a 11,250,527.8 mdp en 2019. En cuanto al Patrimonio contribuido, no se observó algún movimiento en 2018 y 2019.

Con el análisis vertical del Estado de Resultados, se constató que en 2019 la utilidad neta del ejercicio fue de 115.8%, respecto los ingresos por intereses, porcentaje menor del observado en 2018 que fue de 136.1%. Debido a que en 2019 la estimación preventiva para riesgos crediticios y reservas adicionales constituidas del Fideicomiso 1148-0 fue mayor respecto de sus ingresos, el margen financiero ajustado por riesgos fue negativo (70,435.8 mdp).

En cuanto a la utilidad antes de pagos provisionales de ISR, este presentó un margen de 181.2%, respecto de los ingresos, siendo de 2,248,212.9 mdp, cifra menor a lo obtenido en 2018, que fue de 193.9% de utilidad con un monto de 2,015,709.1 mdp.

En 2019, el Fideicomiso 1148-0 presentó una utilidad neta del ejercicio por 1,435,828.4 mdp, mayor a la registrada en 2015 que fue de 846,888.4 mdp. Con el análisis vertical se constató que la utilidad neta del ejercicio en 2019 representó 115.8%, respecto de los ingresos por intereses (1,240,443.6 mdp).

Del análisis vertical del activo total, se observó que en 2019 se mantuvieron proporciones similares en las inversiones en valores, respecto de 2015; de igual manera las Disponibilidades en 2015 y 2016 fueron los mismos montos (1,809,344.3 mdp), y de 2017 a 2019 tampoco se tuvo variación entre éstos (1,904,239.4 mdp). En el rubro de otras cuentas por cobrarse presentó una variación poco significativa respecto del activo total en cada año de operaciones; en 2015 fue de 161.4 mdp siendo este menor al de 2019 de 882.7 mdp, lo cual implicó un incremento de 721.2 mdp.

Del análisis de las garantías pagadas por recuperarse, se identificó que en 2019 representaron el 7.2% (1,343,939.1 mdp) respecto del activo total, y en 2015 éstas representaron el 3.9% (431,209.5 mdp) del activo total, lo que representa un incremento en esta cuenta de 912,729.7 mdp.

En cuanto al pasivo del Fideicomiso 1148-0, la cuenta de Reserva adicional representó 18.7%, el mayor porcentaje del pasivo total respecto del saldo de los activos totales en 2019.

El pasivo representó 22.0% (4,118,975.6 mdp) de los activos totales en 2019, porcentaje superior al observado en 2015 que fue de 6.9% (776,724.1 mdp), con una variación absoluta de 3,342,251.5 mdp. En cuanto a 2017 fue el año que mayor incremento en monto de pasivo total presentó al presentar una variación absoluta por 1,344,662.7 mdp, con un 18.2% de los activos totales.

Respecto del Patrimonio total, éste presentó un saldo positivo de 14,590,576.1 mdp en 2019, lo que representa 78.0% con respecto de los activos totales, cifra superior a la observada en 2015, que fue de 10,400,779.0 mdp) y una participación de 93.1%, respecto de los activos totales.

Se observó que el patrimonio contribuido durante el periodo 2015-2019 no tuvo variación alguna, esto se explica debido a que no hubo aportaciones al patrimonio durante estos años.

Los saldos a 2019 de la cuenta de Resultado de ejercicios anteriores fue la que representó la mayor participación dentro del patrimonio total al presentar el 60.1% (11,250,527.8 mdp), respecto de los activos totales. De manera similar en 2015 el saldo de esta cuenta representó 68.4% (7,649,670.6 mdp), de los activos totales.

#### Razones financieras 2015-2019

A fin de evaluar la situación financiera del Fideicomiso 8013-9 y 1148-0, a partir del análisis del Balance General y del Estado de Resultados, se calcularon diversas métricas para conocer la situación financiera del Fideicomiso. Los resultados de éstas se presentan en los apartados siguientes: Liquidez, Solvencia, Apalancamiento, Rentabilidad y Generación de Valor Económico.

#### Liquidez

- i. Razón de liquidez. <sup>40/</sup> En 2019, el Fideicomiso 8013-9 contó con 37.9 pesos de activos corrientes por cada peso de pasivos de corto plazo y el Fideicomiso 1148-0 contó con 4.5 pesos de activos corrientes por cada peso de pasivos de corto plazo. En términos generales de prácticas de mercado, se comprueba que ambos Fideicomisos fueron líquidos, ya que contaron con los recursos para hacer frente a sus pasivos de corto plazo, y tendrían un excedente para continuar su operación. Asimismo, para el Fideicomiso 8013-9 este indicador disminuyó en 31.0% respecto al observado para 2018, el cual fue de 54.9 pesos y en 34.4% respecto a 2015 y para el Fideicomiso 1148-0 en 10.8% respecto a 2018 y de 68.4% en relación con 2015 el cual fue de 14.4 pesos.

---

<sup>40/</sup> Razón de liquidez = Activos corriente / Pasivos de corto plazo.

- ii. Razón de solvencia.<sup>41/</sup> Considerando la totalidad de activos de la empresa para solventar la totalidad de los pasivos, en 2019 el Fideicomiso 8013-9 contó con 37.9 pesos por cada peso de pasivo total y el Fideicomiso 1148-0 tuvo 4.5 pesos por cada peso del pasivo total. Con base en las prácticas generales del mercado, se verificó que tanto el Fideicomiso 8013-9 como el Fideicomiso 1148-0 fueron solventes, dado que sus estructuras alcanzarían para solventar sus obligaciones. Asimismo, para el Fideicomiso 8013-9 este indicador disminuyó 31.0% respecto del observado para 2018 y para el Fideicomiso 1148-0 disminuyó en 10.8% con respecto a 2018.

Con base en estos elementos, se constata que, en 2019, ambos Fideicomisos fueron líquidos, contando con recursos monetarios en niveles considerados como prudenciales; y fueron solventes, contando con recursos suficientes para el cumplimiento de sus obligaciones. Ambos indicadores son coincidentes, al contar con activos y pasivos con posible horizonte de realización de hasta un año.

### **Apalancamiento**

- iii. Apalancamiento (pasivo total / capital). En 2019, los pasivos totales del Fideicomiso 8013-9 fueron equivalentes a 0.03 veces el capital, mientras que para el Fideicomiso 1148-0 fue de 0.28 veces. Este indicador tuvo un aumento de 46.2% respecto al observado en 2018 para el Fideicomiso 8013-9, que fue de 0.02 veces y para el Fideicomiso 1148-0 tuvo un aumento de 15.6% respecto a 2018.
- iv. Endeudamiento (pasivo total / activo total). En 2019, los pasivos totales del Fideicomiso 8013-9 representaron 12.6% los activos totales para el Fideicomiso 1148-0 fue de 22.0%; lo anterior se debe a que ambos contaron con pasivos a corto plazo de 296,453.3 miles de pesos y 4,118,975.6 miles de pesos, respectivamente. Este indicador aumentó en 45.0% respecto del observado en 2018 para el primer Fideicomiso y de 12.1% para el segundo.

Con base en lo anterior, en 2019 ambos Fideicomisos vieron un aumento en su endeudamiento, y por ende en su apalancamiento, aunque considerado bajo dado el mecanismo de operación que tienen; el pasivo total del Fideicomiso 8013-9 pasó de 253,583.1 miles de pesos en 2018 a 296,456.3 miles de pesos en 2019; y del Fideicomiso 1148-0 fue de 3,213,518.5 miles de pesos en 2018 y pasó a 4,118,975.6 miles de pesos en 2019.

---

<sup>41/</sup> Razón de solvencia = Activos totales / Pasivos totales.



## Rentabilidad

Para analizar la rentabilidad económica y financiera del Fideicomiso 8013-9 y del Fideicomiso 1148-0, se utilizaron las razones siguientes: Rendimiento sobre activos (ROA),<sup>42/</sup> Rendimiento sobre capital (ROE)<sup>43/</sup> y Retorno sobre capital empleado (ROCE).

- i. ROA (utilidad del ejercicio / activos totales). En 2019, el Fideicomiso 8013-9 obtuvo una pérdida neta de 3,020,689.9 miles de pesos, por lo que la inversión total en activos de la empresa (11,235,550.2 miles de pesos) tuvieron una rentabilidad negativa de 26.9%, la cual aumentó a la observada en 2018 en 42.4%.

El Fideicomiso 1148-0 obtuvo resultado neto de 1,435,828.4 miles de pesos, por lo que la inversión total en activos de la empresa (18,709,551.6 miles de pesos) tuvieron una rentabilidad positiva de 7.7%, la cual se vio disminuida en con respecto a 2018 en 11.2%.

- ii. ROE (utilidad del ejercicio / capital contable): En 2019, dado que el Fideicomiso 8013-9 tuvo una pérdida en el ejercicio de 3,020,689.9 miles de pesos, y el capital contable fue de 10,939,093.9 miles de pesos, el ROE calculado para el ejercicio 2019 fue de un retorno negativo de 27.6%, el cual aumentó en 43.6% respecto a 2018, el cual fue de 19.2%.

En cuanto al Fideicomiso 1148-0, el ROE calculado en 2019 fue de un retorno positivo de 9.8%, el cual disminuyó en 8.5% con respecto a 2018 el cual fue de 10.8%.

- iii. ROCE (resultado operativo / capital empleado). Para el cálculo de esta razón, se consideró el diferencial entre los ingresos por intereses menos los gastos administrativos y de promoción. En 2019, el capital empleado (invertido) en el Fideicomiso 8013-9 tuvo un rendimiento de 5.6%, lo anterior debido a que la empresa registró un resultado operativo de 617,087.0 miles de pesos.

Para el Fideicomiso 1148-0, el ROCE calculado tuvo un rendimiento de 8.5%, debido a que registró un resultado operativo positivo de 1,234,052.2 miles de pesos.

Dados los resultados anteriores, se observa que los indicadores de rentabilidad para el Fideicomiso 8013-9 indican que no fue rentable en 2019, caso contrario para el Fideicomiso 1148-0, el cual tuvo una rentabilidad positiva. Si se considera que un Certificado de la Tesorería de la Federación (CETE) a 28 días, tuvo un rendimiento anual de 7.25% al cierre de 2019,, el retorno de la inversión en activos para el Fideicomiso 8013-9 tuvo una rentabilidad negativa de 26.9%, el retorno del capital contable de la empresa también fue negativo en 27.6% y para el Fideicomiso 1148-0 fue positiva en ambos indicadores con 7.7% y 9.8%

---

<sup>42/</sup> Es una medida que determina la utilidad neta generada por el capital de la empresa y se calcula como el cociente del resultado neto (acumulado 12 meses), entre los activos totales.

<sup>43/</sup> Es una medida que determina la utilidad neta generada por el capital de la empresa y se calcula como el cociente del resultado neto (acumulado 12 meses), entre el capital contable.

respectivamente, y el retorno del capital empleado fue positivo para ambos Fideicomisos en 5.6% y 8.5%, respectivamente.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/014/2021 del 18 de enero de 2021, NAFIN proporcionó las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; el Acuerdo de Autorización de Reingeniería del Programa de Garantías; una Nota explicativa proporcionada por la Dirección de Administración de Riesgos; la revisión y aprobación 2020 de los Objetivos, Lineamientos y Políticas para la Administración Integral de Riesgos; el Manual Normativo de Límites y Monitoreo; y el Manual Normativo de Administración de Riesgo de Garantías.

De la revisión a la información proporcionada, NAFIN aclaró que el Fideicomiso 8013-9 es un Fideicomiso de Contragarantía, de acuerdo con las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que en su apartado número LXVIII indican que son fideicomisos constituidos por instituciones de banca de desarrollo, cuyas actividades se limitan a garantizar, total o parcialmente mediante el Esquema de Primeras Pérdidas, las garantías otorgadas por dichas instituciones o sus fideicomisos a otras Instituciones o entidades financieras.

Asimismo, NAFIN indicó que los recursos aportados se destinan para el pago de los incumplimientos, cuya recuperación está en función de los tiempos y etapas que conllevan los procesos de cobranza de las instituciones financieras. En consecuencia, el Estado de Resultados del Fideicomiso tenderá a mostrar una posición negativa, en concordancia con su naturaleza, toda vez que los principales movimientos corresponden a los desembolsos por las garantías reclamadas por las instituciones financieras.

NAFIN precisó que el decremento en el patrimonio del Fideicomiso se debe principalmente a la disminución en las aportaciones y no a los niveles de recuperación. También destacó que los recursos que integran el patrimonio del Fideicomiso 8013-9 son suficientes para hacer frente a los compromisos que se mantienen con el Fideicomiso 1148-0.

El ente fiscalizado señaló que, durante 2019, la Secretaría del Consejo Directivo de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (NAFIN), certificó que en la Sesión Ordinaria celebrada el 7 de mayo de 2019, dicho cuerpo colegiado autorizó la estrategia que se implementaría a partir de 2019 para el Esquema de Garantía Automática del Programa de Garantías, del documento denominado “Nueva Estrategia para el Programa de Garantías en su Modalidad Automática”, así como la nota complementaria denominada “Metodología de Garantía Automática”; sin embargo, no se proporcionó evidencia de la aprobación correspondiente.

De la revisión a la “Nueva Estrategia para el Programa de Garantías en su Modalidad Automática”, se constató que el propósito de esta estrategia se basa en la gestión de sus propios recursos, el cual contiene las siguientes estrategias:

- Sostenibilidad: fortalecer la generación de ingresos para que sea autosustentable con un nuevo esquema de comisiones, sin que dependa de los recursos de terceros. Se busca homologar criterios y metodologías para la definición de precios, cobertura y asignación.
- Direccionamiento: canalizar el financiamiento hacia actividades y sectores económicos estratégicas que generarían más y mejores empleos, siempre con la consigna de una alineación con el mandato y un mayor impacto en cuanto a mayor acceso al crédito.

Este documento señala que para hacer más eficiente el funcionamiento de este nuevo modelo se planteó realizar acciones tanto en su modelo financiero como en su proceso operativo, las cuales fueron:

- Inclusión de productos NAFIN: los productos anteriores de los intermediarios financieros se adherirían a productos genéricos NAFIN, bajo una nueva clasificación de portafolios con montos máximos de financiamiento y cobertura definidos.
- Modelo sustentable: se fortalecería la generación de ingresos con nuevo esquema de comisiones.
- Nueva metodología de pricing: con base en las pérdidas observadas en los productos empresariales.
- Simplificación operativa: formalización electrónica y disminución de bases de operación.
- Supervisión estandarizada: revisión de las condiciones generales y correcta formalización con documentos específicos.

Se observó que la Metodología de Riesgos se basó en la estimación de la pérdida esperada de los portafolios de crédito PYME de los intermediarios financieros participantes; comparativamente desde la perspectiva anterior, la pérdida esperada se soportaba en fondos de contragarantía, y en la nueva perspectiva la pérdida observada se soportaría con el capital de NAFIN. De igual manera, se planteó que en las comisiones se recuperaría el 100.0% de la pérdida observada mediante el factor de riesgo.

Asimismo, en relación a la asignación de precios, anteriormente NAFIN analizaba cada producto del intermediario financiero y determinaba el precio de la garantía por cada uno, si el intermediario modificaba su producto se volvía a analizar el riesgo y por consecuencia se modificaba el precio. En el nuevo modelo se planteó que el producto empresarial contaría con cinco segmentos, cada uno segmentado por sobretasas, de modo que el intermediario financiero registraría sus créditos y NAFIN los distribuiría de acuerdo con el segmento correspondiente, donde el intermediario financiero participaría con cualquiera de sus productos; por lo que, el nuevo precio incluiría todos los costos más una utilidad de capital

(libre de impuestos), considerando una rentabilidad de 10.0%. Las comisiones por cobrar estarían en función del spread de tasa que cobró el intermediario financiero a sus acreditados.

Se verificó que como propuesta para hacerle frente a las pérdidas se consideraban los fondos y reservas con los que contaba el Fideicomiso 8013-9 y el Fideicomiso 1148-0, los que representaron el 41.0% y 59.0%, respectivamente del total de las reservas, las cuales sumaron 5,436,000.0 mdp. En la proyección que se propuso a 2020 como resultado de la implementación, se observó que los fondos del Fideicomiso 8013-9 se reducirían a 0.0% y se concentrarían en el Fideicomiso 1148-0, con el objetivo de que éste último concentrara el 100.0% del total de las reservas (5,436,000.0 mdp), donde las comisiones cobradas representarían las utilidades generadas y éstas deberían cubrir las pérdidas del Fideicomiso 1148-0.

Por lo anterior, con la implementación del nuevo modelo del Programa de Garantías, NAFIN espera lograr:

- Asignar líneas por hasta el 100.0% del apetito de los intermediarios financieros (sujeto a la disponibilidad de capital de la Institución).
- Focalizar recursos para incentivar el crédito al sector industrial y actividades estratégicas.
- Ajustar la demanda de líneas de garantía con base en las nuevas comisiones.
- Incrementar en el costo de financiamiento a las empresas hasta en 100 puntos base.

Por otra parte, NAFIN proporcionó el Manual Normativo de Administración de Riesgo de Garantías donde se menciona que, la administración de riesgos de crédito, así como la normatividad asociada a ella se caracterizan por su énfasis en el desarrollo y aplicación de metodologías y modelos basados en fundamentos teóricos, que tienden a minimizar la subjetividad en la medición de riesgos y homogeneizar las terminologías y parámetros correspondientes.

Respecto de lo anterior, NAFIN proporcionó los tipos de metodologías institucionales de identificación de riesgos, según el nivel de análisis (acreditado/contraparte y portafolio) y aquellas que son utilizadas para la determinación de límites.

1. Metodologías y Modelos a nivel acreditado: se separan en metodologías de evaluación y calificación, la de evaluación corresponde a la etapa previa a la admisión del acreditado y la de calificación una vez otorgado el crédito.
2. Metodologías y Modelos a nivel contraparte: no se usan metodologías de evaluación, aplica únicamente la calificación que puede ser inicial y periódica, es necesario para que un intermediario financiero (bancario y no bancario) forme parte del programa de Garantías que pertenezca a la red.

3. Metodologías y Modelos a nivel de Portafolio: los objetivos de estas metodologías es contar con herramientas que permitan una adecuada administración del riesgo incluyendo su correcto dimensionamiento y su traducción en las reservas teóricas adecuadas (económicas y regulatorias) que sustenten el riesgo de las operaciones de NAFIN; así como también establecer la infraestructura necesaria para el perfeccionamiento de las bases de datos y modelos institucionales. Entre las que están:
- Metodologías de pérdida esperada y sus componentes (Probabilidad de Default, Exposición y Severidad)
  - Metodología de cálculo de la pérdida no esperada y VaR de crédito
  - Metodologías para escenarios de estrés
  - Bactesting
  - CIR
  - Metodología para el cálculo de precios
  - Metodología de supervisión de garantías pagadas por muestreo

Sin embargo, aun cuando NAFIN proporcionó evidencia documental del Proyecto de Acuerdo de Autorización de Reingeniería del Programa de Garantías del documento denominado "Nueva Estrategia para el Programa de Garantías en su Modalidad Automática", no se acreditó el avance logrado respecto de la estrategia y propósito planteados de junio 2019 a la fecha; tampoco acreditó la formalización del Manual Normativo de Límites y Monitoreo y el Manual Normativo de Administración de Riesgo de Garantías, presentados con fecha de noviembre de 2020, ya que dichos documentos no contenían la clave, emisión, versión, área encargada y firmas que identificaran la autorización del área correspondiente, por lo que no se solventa lo observado.

#### 2019-2-06HIU-07-0057-07-015 **Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., en coordinación con el "Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9", revise y analice la situación financiera del Fideicomiso, y como resultado de ello, se instrumenten las medidas necesarias para mejorar el uso de los recursos, la operatividad y situación financiera del Fideicomiso, a fin de administrar el Fideicomiso 8013-9 con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados los recursos aportados por los contragarantes, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 15. Patrimonio, Ingresos, Egresos, Rendimientos y Disponibilidades

El patrimonio representa el valor que contablemente tienen para la entidad sus activos y pasivos sujetos de reconocimiento en los estados financieros; por esta razón, también se le conoce como “activos netos” de una entidad (activos menos pasivos). <sup>44/</sup>

Los egresos son la erogación o salida de recursos financieros, motivada por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido o por algún otro concepto. <sup>45/</sup>

Los ingresos es el incremento de los activos o el decremento de los pasivos de una entidad, durante un periodo contable, con impacto favorable en la utilidad o pérdida neta o, en su caso, en el cambio neto en el patrimonio contable y, consecuentemente, en el (...) patrimonio contable. <sup>46/</sup>

Los rendimientos (...) de un instrumento o de un componente que sea un pasivo financiero deben reconocerse en resultados conforme se devenguen (...) y deben afectar directamente a las utilidades acumuladas. <sup>47/</sup>

Las disponibilidades son los recursos financieros que las entidades mantienen en caja, depósitos o inversiones hasta en tanto son aplicados a cubrir su flujo de operación o gasto. <sup>48/</sup>

El resultado se dividió en dos apartados: a) Metodología para la identificación, cuantificación y valoración del patrimonio, los ingresos, los egresos, los rendimientos y las disponibilidades del Fideicomiso 8013-9 en 2019 y b) Aportaciones al Patrimonio, Ingresos, Egresos, Rendimientos y Disponibilidades del periodo 2015-2019.

---

<sup>44/</sup> Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera, A.C. (CINIF), Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), **Normas de Información Financiera, 2019**, NIF A-5 “Elementos Básicos de los Estados Financieros”, México, 2019, p. 70, párrafo 33.

<sup>45/</sup> Tecnológico de Monterrey, **Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal**, México, 2015, p. 166.

<sup>46/</sup> Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera, A.C. (CINIF), Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), **Normas de Información Financiera, 2019**, NIF A-5 “Elementos Básicos de los Estados Financieros”, México, 2019, p. 71, párrafo 43.

<sup>47/</sup> Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera, A.C. (CINIF), Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), **Normas de Información Financiera, 2019**, NIF C-12 “Instrumentos Financieros con Características de Pasivo y de Capital”, México, 2019, p. 878, párrafo 45.1.

<sup>48/</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), **Glosario de términos más usuales en materia de ingreso, gasto y deuda pública**, México, 2018, página 32.

a) Metodología para la identificación, cuantificación y valoración del patrimonio, los ingresos, los egresos, los rendimientos y las disponibilidades del Fideicomiso 8013-9 en 2019

Se verificó que, en 2019, NAFIN estableció la metodología para la identificación, cuantificación y valoración del patrimonio, los ingresos, los egresos, los rendimientos y las disponibilidades del Fideicomiso 8013-9, de conformidad con las Disposiciones de Carácter General aplicables a las instituciones de crédito emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, particularmente, lo establecido en el Anexo 33 que contiene los criterios de contabilidad. Además, la contabilización de las transacciones del Fideicomiso 8013-9 se realizó con apego a lo contenido en la Serie A de las Normas de Información Financiera, emitidas por el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera, A.C.

Al cierre de 2019, la disponibilidad final del Fideicomiso 8013-9 fue de 10,939,093.9 mdp, lo que representó una disminución de 20.0% (2,739,627.4 mdp), en comparación con 2018. Asimismo, las aportaciones al patrimonio también disminuyeron en 63.2%, al pasar de 3,126,059.0 mdp en 2018 a 1,149,630.5 mdp en 2019, lo que representó una disminución de 1,976,428.5 mdp, por lo que se redujo el impulso a las MIPYMES, en apoyo con contragarantías a los financiamientos otorgados.

En cuanto a los ingresos que registró el Fideicomiso 8013-9, provienen de las reinversiones de las disponibilidades y los intereses que estas generaron; en 2019, los ingresos disminuyeron 15.6% en comparación con 2018, al pasar de 761,901.8 mdp a 642,948.2 mdp; mientras que, de forma contraria, los egresos, se incrementaron 8.0%, al pasar de 3,392,309.9 mdp en 2018 a 3,663,638.1 mdp en 2019, lo que significó un incremento en las erogaciones por 271,328.2 mdp; en consecuencia, los rendimientos que obtuvo el Fideicomiso 8013-9 en 2019, fueron menores en 15.6%, respecto de 2018, al disminuir 118,953.7 mdp.

b) Aportaciones al Patrimonio, Ingresos, Egresos, Rendimientos y Disponibilidades del periodo 2015-2019

b.1) Patrimonio

Durante el periodo 2015-2019, se constató que las aportaciones al patrimonio disminuyeron 66.2%, al pasar de 3,398,146.5 mdp en 2015 a 1,149,630.5 mdp en 2019, sin que NAFIN precisara el motivo por el cual las aportaciones en lugar de incrementarse año con año demostraron una tendencia decreciente en el periodo revisado.

En el periodo 2015-2019, se verificó que existió una disminución de las aportaciones de 71.3%, este decremento se debió a la disminución en 47.8% de los aportantes al Fideicomiso en 2019 comparado con los aportantes de 2015 y, por consecuente, se tuvo 56.1% menos de créditos garantizados en 2019 en contraste con los de 2015.

## b.2) Ingresos y Egresos

Respecto de los ingresos, durante el periodo 2015-2019, el Fideicomiso 8013-9 tuvo un incremento significativo de 67.7%, al pasar de 383,383.6 mdp en 2015 a 642,948.2 mdp en 2019. De igual forma, los egresos tuvieron un incremento de 66.7%, al pasar de 2,198,171.1 mdp en 2015 a 3,663,638.1 mdp en 2019. Del análisis anterior, se determinó que uno de los factores por los que el Fideicomiso 8013-9 presentó pérdida para cada uno de los años del periodo 2015-2019, se debió a que los egresos fueron mayores a los ingresos, lo que significó un mayor pago de garantías a los intermediarios financieros y una menor recuperación de las mismas.

## b.3) Rendimientos

Asimismo, para dicho periodo, los rendimientos del Fideicomiso incrementaron 67.7%, al obtener 259,564.5 mdp más de lo registrado en 2015.

## b.4) Disponibilidades

Por otro lado, las disponibilidades disminuyeron 40.5% al pasar de 18,395,565.2 mdp en 2015 a 10,939,093.9 mdp en 2019. La disminución de las disponibilidades tuvo como causas principales el decremento en las aportaciones al patrimonio y la disminución en las recuperaciones de las garantías pagadas a los intermediarios financieros; ya que a pesar del aumento de los montos de créditos garantizados en 11.8% para el periodo 2015-2019, disminuyeron el número de apoyos financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas en 56.1%; por lo que, se podría poner en riesgo el objeto del Fideicomiso 8013-9.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG/014/2021 del 18 de enero de 2021, NAFIN proporcionó información de tres presentaciones al Comité Técnico del Fideicomiso 8013-9, que contaron con el Informe de Operaciones, total de recursos aportados, monto total invertido al cierre de los años 2018, 2019 y septiembre 2020.

En la presentación que NAFIN remitió con cifras a septiembre 2020, denominada “Comité Técnico del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial (8013-9)”, de la Sexagésima Primera Sesión Ordinaria del 17 de diciembre de 2020, los temas a tratar fueron entre otros, el Informe de Operaciones de Nacional Financiera a septiembre de 2020, el Informe de Garantías pagadas pendientes de recuperar a septiembre de 2020 y el Informe de Situación Financiera a septiembre de 2020; sin embargo, las cifras no fueron presentadas al 31 de diciembre de 2020 y no se acreditó el establecimiento e instrumentación de las estrategias, acciones y mecanismos de control para aumentar las disponibilidades del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, con un eficiente proceso de recuperación de las garantías pagadas, a fin de que se incrementaran el número de apoyos financieros otorgados a las micro, pequeñas y medianas empresas y personas físicas con actividad empresarial del país, por lo que no se solventa lo observado.



---

**2019-2-06HIU-07-0057-07-016 Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., establezca e instrumente estrategias, acciones y mecanismos de control efectivos para aumentar las disponibilidades del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, con un eficiente proceso de recuperación de las garantías pagadas, a fin de incrementar el número de apoyos financieros otorgados a las micro, pequeñas y medianas empresas y personas físicas con actividad empresarial del país, en cumplimiento del artículo 386 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; del artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y, del numeral X. Mecánica operativa, párrafo sexto, de las Reglas de Operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, vigentes en 2019, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

***Consecuencias Sociales***

En 2019, el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 no contó con adecuados mecanismos y estrategias para la supervisión y seguimiento del uso eficiente de los recursos económicos y la recuperación de las garantías pagadas, lo que impidió precisar los beneficios obtenidos con la entrega de las contragarantías, aunque se observó que las garantías recuperadas tuvieron una tendencia a la baja con un decremento de 25.6%, lo cual reforzara la tendencia a reducir la cobertura de créditos garantizados a la micro, pequeñas y medianas empresas y personas físicas del país en el futuro inmediato.

***Buen Gobierno***

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

***Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones***

Se determinaron 15 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 9 restantes generaron:

16 Recomendaciones al Desempeño.

***Dictamen***

El presente se emite el 18 de enero de 2021, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento del objeto del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, respecto del otorgamiento de garantías a los intermediarios financieros para que éstos concedan apoyos financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a personas físicas con actividad empresarial del país, conforme a los términos establecidos en

las Reglas de Operación y Reglamentos operativos de cada programa, así como el desempeño financiero del fideicomiso. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

La Auditoría Superior de la Federación ha realizado 10 revisiones al Fideicomiso de Contragarantía para Financiamiento Empresarial 8013-9 que opera Nacional Financiera en años anteriores, las cuales presentaron un dictamen positivo sin observaciones.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, se identificó que en México el sistema financiero se concentró en las empresas grandes, las cuales tienen un nivel bajo de inclusión financiera para segmentos importantes de la población, principalmente rural y de bajos ingresos. Asimismo, se señaló que, en nuestro país, las MIPYMES emplean alrededor del 70.0% de la población y representan más de la mitad de los ingresos de las empresas; sin embargo, más del 70.0% de las MIPYMES son informales, lo que les impide acceder al crédito y a otros servicios financieros.

En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2020-2024, se identificó que en México aún se cuenta con muy poca penetración de servicios bancarios entre las MIPYMES y un nivel bajo de acceso al crédito y servicios financieros para segmentos importantes de la población. Uno de los principales propósitos de la banca de desarrollo es impulsar el crecimiento económico y el bienestar social mediante un mayor financiamiento y servicios financieros a los sectores y actividades económicas que por sus características y condiciones enfrentan limitaciones de acceso a los provistos por los intermediarios financieros privados.

En el Quinto Convenio Modificatorio del 4 de junio de 2012 del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, se estableció el objetivo de: “Constituir un mecanismo de apoyo financiero en todos aquellos Programas que aprueben los órganos de decisión de la Fideicomitente y que se hagan del conocimiento del Comité Técnico, o que apruebe el propio Comité Técnico, y cuya finalidad sea otorgar apoyos a las MIPYMES, así como a las personas físicas del país”.

La operación del Fideicomiso 8013-9 se encuentra asociada al Fideicomiso para la Participación de Riesgos 1148-0 para el otorgamiento de las garantías, ya que Nacional Financiera fijó un Programa de Garantías, mediante el cual el Fideicomiso 1148-0 comparte el riesgo de los créditos que los intermediarios financieros otorgan a la población objetivo, los cuales ante un incumplimiento de pago por parte de las empresas, NAFIN hace honor a su garantía y el intermediario financiero continúa con las gestiones de recuperación. De ocurrir el incumplimiento de pago, el Fideicomiso 1148-0 solicita al Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 el reembolso del pago realizado a los

intermediarios financieros.<sup>49/</sup> Esta referencia implicó que en algunos de los resultados del presente Informe se detallan los procesos y avances de ambos fideicomisos.

Como resultado de la fiscalización, se verificó que, en 2019, NAFIN no contó con lineamientos y/o procedimientos para la adopción de las prácticas de Gobierno Corporativo, a fin de fortalecer el proceso operativo y la toma de decisiones, ni acreditó que el Comité Técnico del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, y el Director de Productos, en su carácter de Secretario Técnico del Fideicomiso, diseñaron, propusieron e implementaron procedimientos y mecanismos enfocados a adoptar los criterios de Gobierno Corporativo, a efecto de mejorar la operación y facilitar la toma de decisiones. La entidad fiscalizada tampoco acreditó disponer de Criterios y Procedimientos específicos establecidos para la adopción de los principios de Gobierno Corporativo y/o un documento rector, en el cual se constatará que atendió las directrices de los principios de Gobierno Corporativo.

Del comparativo de las Reglas de Operación del Fideicomiso 8013-9 con los Reglamentos Operativos formalizados para cada programa, se detectaron omisiones en las Reglas sobre las modalidades de participación “Pari Passu” y “Primeras Pérdidas”, ya que los porcentajes de participación fueron diferentes, así como la cobertura de la diferencia en la variación de las tasas de interés, los aportantes, los criterios para la realización de inversiones, las facultades del Delegado Fiduciario Especial, la entrega de los recursos a otros fideicomisos autorizados por el Comité Técnico y lo relativo con la promoción, apoyo y complemento a los fondos de garantía, que señaló el Quinto Convenio Modificatorio, situación por la que las Reglas de Operación no se ajustaron en su totalidad con los fines y objetivos señalados por la entidad en el último convenio modificatorio realizado al Contrato Constitutivo del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, debido a las deficiencias en el diseño normativo.

En 2019, el Fideicomiso 8013-9 suscribió seis Convenios de Colaboración con cinco contragarantes que estuvieron orientados a apoyar 10 programas: uno con el Fideicomiso México Emprende para el desarrollo de dos programas; otro con el estado de Veracruz para promover el desarrollo industrial; otro más con el estado de Morelos para la sustitución del parque vehicular; uno más con el estado de Yucatán para el fomento económico de la región; y otro con el estado de Oaxaca para apoyar la actividad económica y el desarrollo sectorial con el desarrollo de cinco proyectos.

Asimismo, NAFIN proporcionó un modelo de convenio en el que se describe el contenido de las cláusulas; sin embargo, se verificó que, en 2019, los seis convenios que suscribió en el marco del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 y los Contragarantes, no incluyeron las mismas cláusulas, toda vez que el 100.0% incluyó la cláusula “Aportación de recursos”, “Cuenta Bancaria específica” y “Objeto”; el 83.3% (5 convenios) incorporó con las cláusulas “Naturaleza de los recursos”, “Obligaciones del Organismo Intermedio”, “Obligaciones del Fideicomiso” y “Control y Vigilancia”; el 50.0% (3 convenios)

---

<sup>49/</sup> Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D., **Programa de Garantías**, México, 2016, p.2.

las cláusulas correspondientes a “Transparencia”, “Actos específicos”, “Modificaciones”, “Acciones conjuntas” y “Reglamento Operativo”; mientras que 33.3% (2 convenios), las cláusulas “Concertación con los beneficiarios” y “Suspensión o cancelación de la entrega de los apoyos”. Tampoco acreditó para cada uno de los Convenios de Colaboración, las acciones conjuntas a las que se comprometieron el Fideicomiso 8013-9 y los contragarantes, respecto de la aplicación de los recursos, toda vez que en 50.0% de los Convenios de colaboración no se definieron las mismas.

Durante el periodo 2015-2019, NAFIN señaló que aperturó 172 contratos y se observó que 22 de ellos no tuvieron montos de aportación, aunque si señalaron fecha de apertura y de inversión; sin embargo, no se justificó la razón para aperturar contratos sin montos de aportación. La falta de acreditación de la apertura de contratos y la emisión de contratos sin recursos económicos ocasionan la falta de certeza jurídica en la suscripción de contratos y operación del fideicomiso.

En cuanto a los criterios de elegibilidad para el otorgamiento de los apoyos financieros, NAFIN precisó que, conforme a la mecánica operativa de la garantía automática, el intermediario financiero tuvo la responsabilidad de verificar el cumplimiento de estos criterios, por lo que no fue posible acreditar si el ente fiscalizado o los intermediarios financieros constataron el cumplimiento de los criterios de elegibilidad para las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de las personas físicas con actividad empresarial en el otorgamiento de garantías automáticas, situación por la que la administración del Fideicomiso 8013-9 podría no realizarse con eficiencia para cumplir los objetivos a los que estén destinados los recursos de las contragarantías.

Respecto de los proyectos viables, se constató que, en 2019, se autorizaron cuatro programas por el Comité Interno de Crédito (CIC), los cuales fueron: “Proyecto Sectorial de Financiamiento para Industrias Estratégicas”, “Implementación del Proyecto Sectorial de Impulso para el Desarrollo Industrial y Regional”, “Proyectos Sectorial Impulso Económico en el municipio de Santiago, Nuevo León para empresas vinculadas al sector turismo” y “Programa de Financiamiento al Sector Moldes, Troqueles y Herramientales”. Sin embargo, NAFIN precisó que sólo el “Proyecto Sectorial de Financiamiento para Industrias Estratégicas” fue autorizado y formalizado en 2019, mientras que, el resto de los programas, aun cuando sus Reglamentos Operativos fueron autorizados por el Comité Interno de Crédito (CIC) durante 2019, se formalizaron en 2020, sin que la entidad fiscalizada señalará las causas de su posterior formalización.

Se verificó que, en 2019, la suma de los créditos otorgados por los intermediarios financieros fue de 141,177,166.4 mdp, de los cuales, por tipo de sector, 47.8% correspondió al sector comercio; 27.0% al sector de servicios y 25.3% para el sector industrial. Se constató que, por sector económico, los intermediarios financieros otorgaron crédito principalmente al sector comercio y no la manufactura, a pesar de que este último es el que genera el mayor valor agregado. Por segmento, la pequeña empresa tuvo la mayor participación con 51.6%, seguida por la microempresa con 35.2%, y en menor medida, la mediana y grande empresa con 9.8%

y 3.4%, respectivamente, por lo que, la pequeña empresa y la microempresa concentraron 86.8% de los créditos otorgados.

En el periodo 2015-2019, la suma de los créditos otorgados por los intermediarios financieros por tipo de sector fue de 710,438,087.6 miles de pesos (mdp), de los cuales se observó que el principal sector beneficiado fue el de comercio con 47.2% (335,515,553.0 mdp); el segundo el sector servicios con 28.4% (202,071,677.8 mdp) y el tercero el sector industria con 24.3% (172,850,856.8 mdp), lo cual mostró un alcance menor de apoyos financieros al fomento industrial.

En materia de créditos garantizados, en el bienio 2018-2019 se revirtió la tendencia mostrada en el periodo 2015-2018, donde el Fideicomiso 1148-0 incrementó los créditos garantizados 6.4 veces y el Fideicomiso 8013-9 disminuyó los montos de crédito en 75.1%, debido a la disminución de 67.3% en las aportaciones realizadas al Fideicomiso 8013-9 por el Gobierno Federal, Gobiernos Estatales e Instituciones Privadas, al pasar de 2,946,603.0 mdp en 2018 a 962,073.3 mdp en 2019, lo cual obligó a que NAFIN redujera el otorgamiento de garantías a los créditos otorgados por los intermediarios financieros a las MIPYMES, así como a personas físicas con actividad empresarial del país.

Atendiendo a su tamaño, se observó que los créditos otorgados por los intermediarios financieros para las empresas, en el periodo 2015-2019 mostraron un incremento generalizado, de los cuales, la gran empresa registró un crecimiento de 111.0 % en la obtención de créditos, al pasar de 2,260,794.9 mdp en 2015 a 4,771,405.7 mdp en 2019, la pequeña empresa 18.5%, al pasar de 61,511,795.4 mdp en 2015 a 72,913,922.9 mdp en 2019 y la mediana empresa en 16.8%, al pasar de 11,849,550.1 mdp en 2015 a 13,841,179.3 mdp en 2019; sin embargo, la microempresa mostró un decremento de 2.0%, al pasar de 50,638,586.9 en 2015 a 49,650,658.6 mdp en 2019.

En el periodo 2015-2019 los créditos otorgados acumulados por los intermediarios financieros ascendieron a 797,506, con una disminución de 56.1%, al pasar de 193,113 créditos en 2015 a 84,811 créditos en 2019, lo que indica que el monto de los créditos otorgados por dichos intermediarios con la garantía de NAFIN por empresa aumentó.

Asimismo, se constató que, en 2019, del análisis a los montos totales garantizados, respecto de los créditos otorgados, los intermediarios financieros bancarios concentraron 99.7% (51,941,314.5 mdp) y los intermediarios financieros no bancarios 0.3% (166,954.0 mdp).

En 2019, el Fideicomiso 8013-9 recibió 962,073.3 mdp por concepto de aportaciones de recursos económicos que provinieron del Gobierno Federal (83.2%), los gobiernos estatales (16.8%) y del sector privado (0.0002%), los cuales se destinaron a 13 programas autorizados por el Consejo Técnico del Fideicomiso mediante Contratos Específicos.

Durante el periodo 2001-2019, NAFIN reportó que se recibieron por concepto de aportaciones un monto total de 40,193,086.8 mdp, de los cuales, los recursos federales

representaron 95.9% (38,525,760.7 mdp); las estatales con 3.9% (1,564,894.0 mdp) y los privados, 0.3% (102,432.1 mdp) correspondieron a aportaciones privadas

Del análisis al periodo 2015-2019, se observó que existió una disminución de las aportaciones de 71.3%, que se debió principalmente a la disminución en 47.8% de los aportantes de gobierno federal, estatal e instituciones privadas al Fideicomiso en 2019, respecto de los aportantes de 2015 y, por consecuente, se tuvo 56.1% menos de créditos garantizados en 2019 en contraste con los de 2015.

Al cierre de 2019, el Fideicomiso 8013-9 registró un monto de garantías pagadas por 5,267,971.8 mdp de un monto garantizado de 11,758,960.1 mdp por NAFIN, derivado del total de créditos otorgados por los intermediarios financieros (32,343,404.4 mdp), y garantías recuperadas por 2,780,740.0 mdp, lo que significó un 52.8% de recuperación, lo cual implicó un deficiente proceso de cobranza de los intermediarios financieros, debido a la carencia de seguimiento por parte de Nacional Financiera a las recuperaciones de recursos aportados, situación que podría afectar el patrimonio del Fideicomiso 8013-9, e impacta en la liquidez y la operación financiera del mismo.

Para el periodo 2015-2019, se observó que las garantías pagadas se incrementaron en 31.1%, al pasar de 4,017,891.9 mdp en 2015 a 5,267,971.8 mdp en 2019; en contraste, las garantías recuperadas tuvieron una tendencia a la baja con un decremento de 25.6%, al pasar de 3,738,245.9 mdp en 2015 a 2,780,740.0 mdp en 2019, lo que denotó un deficiente proceso de cobranza por parte de los intermediarios financieros respecto de los montos de garantías pagados.

En 2019, NAFIN acreditó que se atendieron con garantías y contragarantías 84,811 créditos, aunque en el periodo 2015-2019 se observó que la cobertura de montos garantizados se incrementó en 46.1%, al pasar de 35,665,983.7 mdp en 2015 a 52,108,268.4 mdp en 2019; sin embargo, no garantizó mayor número de créditos, ya que pasó de 193,113 créditos en 2015 a 84,811 créditos para 2019.

Se verificó que, en 2019, las evaluaciones realizadas a los proyectos de financiamiento contragarantizados por el Fideicomiso 8013-9, si bien son aquellas que se disponen en el Reglamento Operativo, que fue parte integral del Convenio de Colaboración, que se suscribió con los contragarantes, el formato de éstas se presentó como hechos posteriores a la Cuenta Pública en revisión, ya que su elaboración correspondió a los meses de enero y febrero del año 2020.

En 2019, NAFIN no acreditó la revisión de portafolio, conforme a las políticas, procedimientos y sanciones señalados en los Reglamentos Operativos del Fideicomiso 1148-0. Tampoco acreditó cumplir con los protocolos de supervisión con cada intermediario financiero que permitieran constatar que dio seguimiento a la operatividad de éstos, a fin de recuperar las garantías otorgadas conforme a su participación en el riesgo de los financiamientos que fueron otorgados por éstos y con base en lo establecido en los Reglamentos Operativos formalizados entre ambos.

Se verificó que, en 2019, las recuperaciones de los montos honrados se integraron al patrimonio del Fideicomiso 8013-9. No obstante, el ente fiscalizado no acreditó los términos y condiciones establecidas en cada programa apoyado para la distribución proporcional de las recuperaciones ni cómo serían distribuidas.

En opinión de la ASF, el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 cumplió con su objeto de constituir un mecanismo de apoyo financiero para las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a personas físicas con actividad empresarial del país, ya que en 2019 otorgó contragarantías por 5,267,971.8 mdp, a los programas autorizados para apoyar el otorgamiento de créditos por parte de los intermediarios financieros, cuyo monto fue de 141,177,166.4 mdp, de los cuales, el Fideicomiso 8013-9 representó 22.9% (32,343,404.4 mdp). No obstante, en 2019, el proceso de recuperación de las garantías pagadas fue de 52.8%, al recuperar 2,780,740.0 mdp del monto de garantías pagadas (5,267,971.8 mdp), lo que denotó un deficiente proceso de cobranza, debido a la carencia de seguimiento por parte de Nacional Financiera a las recuperaciones de recursos aportados, situación que podría impactar en el patrimonio del Fideicomiso 8013-9, respecto de la liquidez y la operación financiera del mismo.

Por otra parte, las garantías por recuperar representan el saldo pendiente de pago por los intermediarios financieros sobre los recursos ejercidos de la garantía del Fideicomiso 1148-0 y por consiguiente al Fideicomiso 8013-9, cuyas gestiones de cobranza están a cargo del intermediario financiero, por lo que se constató que, en 2019 el monto de garantías por recuperar fue de 4,337,708.7 mdp, lo que representó 82.3% de las garantías pagadas en el mismo año por 5,267,971.8 mdp, lo cual en comparación con las cuentas por recuperar, considerando su revolvencia, se logró recuperar 17.7% del total de garantías otorgadas, lo que denotó omisión por parte de Nacional Financiera al no contar con procesos activos de seguimiento sobre la cobranza de los intermediarios financieros, así como la falta de implementación de medidas precautorias para que el Fideicomiso 8013-9 no se convierta en un fideicomiso de naturaleza exclusiva de amortiguación de pérdidas, sino como un mecanismo de apoyo financiero rentable.

Dado que NAFIN no mantiene un involucramiento activo en los procesos de origen y recuperación de los créditos de los intermediarios financieros participantes en los programas apoyados por el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9 y considerando lo establecido en las Reglas de Operación del esquema de contragarantía, el ente fiscalizado no demostró que el uso de los recursos del Fideicomiso fuera eficiente, eficaz, y económico, en términos de la maximización en el destino de los mismos y en la persecución de los objetivos de cada programa, dado el seguimiento pasivo en el origen y recuperación de los créditos otorgados por cada intermediario financiero, lo cual da pauta a un incentivo para beneficiar a sujetos de apoyo que no son acreditantes directos o incluso, a una colusión al interior de los intermediarios financieros en el otorgamiento de los créditos que son finalmente amparados por un Fideicomiso con recursos de naturaleza "fondo perdido".

Asimismo, se detectó la falta de confiabilidad de la información de los procesos de suscripción de convenios y la evaluación de resultados de los programas apoyados, así como la carencia

de acreditación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, de las solicitudes de los contragarantes para la realización y entrega de los reportes de seguimiento. Además, en el bienio 2018-2019, se revirtió la tendencia mostrada en el periodo 2015-2018, respecto del otorgamiento de créditos, ya que disminuyó su monto de crédito en 75.1%, debido a la reducción de 67.3% en las aportaciones realizadas al Fideicomiso 8013-9, al pasar de 2,946,603.0 mdp en 2018 a 962,073.3 mdp en 2019, situación por la que Nacional Financiera redujo la canalización de apoyos financieros para promover el crédito y contribuir al desarrollo económico nacional y regional del país.

Con la Solicitud de Autorización de Excepciones al Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos, Nacional Financiera justificó que este fideicomiso no contaba con recursos de la institución, por lo que estaba exento de iniciar un proceso de extinción.

Con oficio del 13 de abril de 2020, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público precisó que: “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentra en revisión de los fideicomisos, y se ha detectado que los siguientes quedan excluidos, ya que están contenidos en los supuestos de excepción establecidos en el artículo 5 del citado Decreto: (...), Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial”, por lo cual se comunicó dicha determinación, a fin de que se continuara con su operación y no se generara un evento crediticio relacionado con los instrumentos de deuda y capital asociados.

Con el fin de fortalecer el desempeño del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, la ASF emitió 16 recomendaciones al desempeño a Nacional Financiera, S.N.C., cuya atención contribuirá a que se establezcan e implementen lineamientos específicos, criterios y procedimientos en materia de Gobierno Corporativo con apego a las mejores prácticas internacionales, se evalúe la factibilidad de modificar las Reglas de Operación con base en la operación del Programa de Garantías, así como, la implementación de estrategias, acciones y mecanismos de control efectivos para reforzar el proceso de cobranza, a fin de aumentar las disponibilidades del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, con un eficiente proceso de recuperación de las garantías pagadas para preservar el patrimonio del Fideicomiso 8013-9 con el objeto de otorgar apoyos financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas y personas físicas con actividad empresarial del país y administrar los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados en atención a lo dispuesto en el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

C. Víctor Butrón Guerrero

Ronald Pieter Poucel Van Der Mersch

***Comentarios de la Entidad Fiscalizada***

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

***Apéndices***

***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

**1. Gobierno Corporativo:**

Verificar que, en 2019, NAFIN adoptó los principios de Gobierno Corporativo para un desempeño eficaz y eficiente que contribuyera en la operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial.

**2. Diseño Normativo:**

Verificar las modificaciones de los Convenios Modificatorios del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, a efecto de constatar si dichas modificaciones cumplieron con el objetivo y finalidad del Contrato celebrado el 20 de diciembre de 2001.

**3. Constatar que las Reglas de Operación, vigentes en 2019 fueron congruentes con lo establecido en el Contrato y los Convenios Modificatorios del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, así como con el objetivo y finalidad del Fideicomiso.**

4. Verificar que, el Reglamento de la Operación del Fideicomiso, vigente en 2019 fue congruente con lo establecido en el Contrato y los Convenios Modificatorios del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, así como con el objetivo y la finalidad del Fideicomiso.
5. Operación del Fideicomiso:  
  
Comprobar que, en 2019, NAFIN cumplió con la suscripción de convenios de colaboración con cada organismo y la apertura de contratos específicos, ya sea público o privado, a efecto de verificar que se hayan formalizado las aportaciones correspondientes a cada programa, conforme lo establecido en las Reglas de Operación y el Reglamento de la Operación, y en cumplimiento del objetivo y la finalidad del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial.
6. Verificar que, en 2019, NAFIN cumplió con el otorgamiento de apoyos financieros a empresas del sector industrial, comercial y de servicios, en específico, a micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), así como a personas físicas con actividad empresarial del país, conforme los compromisos establecidos en el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, de acuerdo con las modalidades de participación y límites de responsabilidad que se hayan establecido en el Reglamento Operativo celebrado con cada programa.
7. Verificar que, en 2019, las aportaciones al patrimonio por parte del Gobierno Federal, Gobierno Estatal e instituciones privadas se llevaron a cabo conforme a lo establecido en los Convenios de cada programa, así como con el objetivo y la finalidad del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, de conformidad con las Reglas de Operación y el Reglamento de la Operación vigentes.
8. Verificar que, en 2019, los intermediarios financieros cumplieron con los criterios de elegibilidad y que fueron aprobados por NAFIN para operar dentro del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, conforme lo establecido en las Reglas de Operación y el Reglamento de la Operación vigentes.
9. Verificar que, en 2019, el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial reembolsó el pago de garantías y obtuvo el reembolso de garantías recuperadas, conforme a lo establecido en las Reglas de Operación y el Reglamento de la Operación vigentes.
10. Verificar si, en 2019, NAFIN implementó mecanismos para la realización de gestiones de cobranzas judiciales y extrajudiciales para la recuperación de créditos, que le permitieran al Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial recibir las e integrarlas a su patrimonio.

11. Evaluación y Seguimiento:

Verificar que, en 2019, la evaluación de los resultados de los programas apoyados por el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial se realizó conforme a lo establecido en el Reglamento Operativo de cada programa.

12. Constatar que, en 2019, el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial dio seguimiento a la aplicación de los recursos provenientes de cada una de las aportaciones en contratos específicos, a los intermediarios financieros y a las recuperaciones de recursos en función de cada programa, de conformidad con sus Reglamentos Operativos.

13. Verificar que, en 2019, se informó sobre el desempeño de las actividades realizadas por el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, a efecto de comprobar el avance en el cumplimiento del objetivo del Fideicomiso.

14. Análisis de la Gestión Financiera:

Verificar y analizar los principales indicadores financieros sobre la gestión financiera en 2019 del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial.

15. Verificar que, en 2019, se contó con una metodología para la identificación, cuantificación y valoración, así como la integración del patrimonio, los egresos, los ingresos, los rendimientos y la disponibilidad que tuvo el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, a efecto de revisar que se realizó conforme a las normativas y lineamientos vigentes de NAFIN.

*Áreas Revisadas*

Dirección de Desarrollo de Productos, Dirección de Normatividad Gubernamental, Dirección de Recursos Humanos y Calidad, Dirección Fiduciaria, Dirección de Planeación y Programación Financiera, Dirección de Contraloría Interna, Dirección de Administración Crediticia, Dirección Jurídico Contencioso y de Crédito.

*Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 134, párrafo primero.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 9.
3. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 217, párrafo séptimo.

4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, artículo 386; Ley de Instituciones de Crédito, artículos 4, primer párrafo, 42, primer párrafo, 80, tercer párrafo; Ley Orgánica de Nacional Financiera, artículo 2; Cuarto Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso 8013-9, Cláusula Décima Quinta. Unidad responsable de la aplicación de los recursos; Quinto Convenio Modificatorio al Contrato del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, Cláusulas Primera. Constitución, Sexta. Integración del Comité Técnico, primer párrafo, Octava. Facultades del Comité Técnico, inciso a); Reglas de Operación del Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 8013-9, vigentes a 2019, numeral X. Mecánica Operativa, párrafos primero, sexto y séptimo, numeral XI. Seguimiento; Reglas de Operación del Programa de Garantías del Fideicomiso Fondo para la Participación de Riesgos 1148-0, numeral II; y el documento denominado "Objetivos y Lineamientos del Modelo Institucional de Control Interno" de Nacional Financiera, vigente en 2019, apartado 5. Objetivos del Sistema de Control Interno (SICOI), inciso c).

*Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones*

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.