

**Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios**

**Financiamiento para el Sector Agropecuario**

Auditoría de Desempeño: 2017-3-06HDA-07-0106-2018

106-GB

***Criterios de Selección***

Criterios de selección de los efectos esperados de la fiscalización del desempeño: Fortalecer los mecanismos de operación Impulsar la utilización de sistemas de medición del desempeño; Fomentar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios; Fortalecer los mecanismos de control, y Promover la elaboración y mejora de la normativa.

Criterios para la planeación de la fiscalización

a) Diseño de la Política Pública

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Legislación Federal

b) Diseño Programático Presupuestal de la Política Pública

Plan Nacional de Desarrollo

Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales

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

c) Rendición de Cuentas de la Política Pública

Informes de los entes públicos federales

Informes de Fiscalización de la Cámara de Diputados

Cuenta Pública

***Objetivo***

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de financiamiento en términos de créditos y garantías para beneficiar a los productores agropecuarios.

### **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***

Se fiscalizó el diseño normativo, programático-presupuestal y organizacional-operativo de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA); los resultados de las operaciones realizadas por el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), relativos al acceso al financiamiento, en cuanto al número y monto del otorgamiento de créditos; la inclusión financiera en el marco de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF); la ampliación del crédito, en términos del saldo total impulsado de los FIRA al sector privado y su contribución al cumplimiento de la meta establecida en el objetivo 6 del PRONAFIDE 2013-2018; el impulso de la productividad de los acreditados finales, y la sustentabilidad financiera del fideicomiso.

Se analizaron los resultados del ejercicio 2017 con el objeto evaluar el desempeño logrado, y los correspondientes al periodo 2013-2016, a fin de contar con datos históricos que permitieran emitir un pronunciamiento sobre la contribución de este fondo en la disminución del insuficiente financiamiento al medio agropecuario, forestal, pesquero y de otros conexos o afines.

Se revisó el ejercicio de recursos presupuestarios; la utilidad del Sistema de Evaluación del Desempeño; el control interno y la rendición de cuentas relativa al cumplimiento de sus objetivos y metas, así como el avance en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

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 alcance establecido.

En el desarrollo de esta auditoría, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas por parte del FEFA en el otorgamiento de créditos a las personas físicas y morales relacionadas con la producción, acopio y distribución de bienes y servicios para los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.

## Antecedentes

La política de financiamiento para los sectores agropecuario,<sup>1/</sup> forestal, pesquero y rural,<sup>2/</sup> se remonta a la década de los años 50, en la que, el sector agrícola representaba más de un cuarto de la economía, empleaba a más del 50.0% de la población y su contribución promedio al PIB era de 20.0%; sin embargo, la participación del sector privado en el financiamiento era casi nula, debido a que estos sectores se consideraban de alto riesgo, ya que los productores rurales, así como las personas físicas o morales relacionadas con dichas actividades, eran de bajos ingresos y tenían poca capacidad de pago. Este panorama significó para el Gobierno Federal y el Banco de México (BANXICO), asumir el reto de impulsar la participación de las instituciones de crédito privadas en el financiamiento de las actividades en el campo.<sup>3/</sup>

En 1954, con la creación del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), se inició la constitución de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), como un intermediario financiero líder para el sector rural. En la Exposición de motivos de la Ley por la que se crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura<sup>4/</sup> se señaló que el Gobierno Federal dio a conocer dentro de las metas económicas la de incrementar la producción del campo, para contribuir a mejorar las condiciones de vida del 70.0% de la población mexicana que se dedicaba a actividades agropecuarias, ya que el desarrollo de la agricultura del país, además de permitir que mejoraran sus ingresos, se traduciría en un aumento de la oferta de bienes disponibles. Este fondo se constituyó como un fideicomiso del Gobierno Federal mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como fideicomitente<sup>5/</sup> y el BANXICO como fiduciario.<sup>6/</sup>

El 26 de agosto de 1965, el Gobierno Federal determinó la constitución del Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), con objeto de otorgar y canalizar financiamientos a las instituciones de crédito privadas para que éstos otorguen créditos y préstamos refaccionarios a la agricultura y a la ganadería, tanto para la producción como para la industrialización de productos agropecuarios.<sup>7/</sup> Para el manejo del FEFA, el Fiduciario (BANXICO) quedó expresamente facultado por el Fideicomitente (SHCP) para utilizar el

---

<sup>1/</sup> Se refiere a que tiene relación con la agricultura y la ganadería. **Academia Mexicana de la Lengua.**

<sup>2/</sup> Para el caso de FIRA, el financiamiento rural corresponde a todos los proyectos de inversión que se realicen en localidades que no excedan 50,000 habitantes, de acuerdo con el "Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades del INEGI" y cuyas necesidades de financiamiento por proyecto de inversión no rebasen 30 millones de Unidades de Inversión (UDIS).

<sup>3/</sup> FIRA, **Semblanza FIRA 60 aniversario**, México, 2018.

<sup>4/</sup> **Exposición de motivos de la Ley por la que se crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura**, Cámara de Diputados, México, 1954.

<sup>5/</sup> Es la persona física o moral que destina bienes o derechos para constituir un fideicomiso. Atribución que corresponde únicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es quien destina bienes y derechos para constituir el fideicomiso, SHCP, **Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.**

<sup>6/</sup> Es la institución con autorización para llevar a cabo operaciones para realizar los fines lícitos determinados por el fideicomitente. Se encarga de realizar el fin por el cual se constituyó el fideicomiso, SHCP, **Op. cit.**

<sup>7/</sup> Gustavo A. Del Angel Mobarak, **Transformaciones del Crédito Agropecuario. El caso de FIRA en perspectiva histórica**, CIDE, México, 2005.

personal técnico y directivo, así como el equipo del FONDO, debido a que éste tenía amplia experiencia en la operación del crédito agrícola y ganadero.

A partir de octubre de 1972, con la constitución del Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA), cuyo objeto es otorgar a personas físicas o morales garantías de crédito, subsidios y otros servicios, directamente o mediante las instituciones de banca múltiple, así como de aquellas sociedades financieras de objeto limitado y otros intermediarios financieros no bancarios, el FEFA no ejerce su atribución para establecer programas permanentes de capacitación en la operación y administración de crédito agropecuario, agroindustrial y pesquero para su personal, el de la banca participante, así como el de otras dependencias y productores acreditados con recursos de sus programas.

La crisis de los años ochenta no afectó directamente al sector agropecuario, debido a que contaba con mecanismos de protección como precios de garantía, seguros gubernamentales y subsidios directos; sin embargo, ésta se resintió en el momento en que se comenzaron a retirar los apoyos.<sup>8/</sup> Ante el proceso de desincorporación económica, la eliminación de organismos de apoyo al sector pesquero llevó a que se creara el 28 de julio de 1988 el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA), con el propósito de racionalizar los subsidios y hacer un uso selectivo del crédito, canalizándose hacia actividades prioritarias, en consecuencia, FOPESCA tiene el objetivo de promover y financiar el desarrollo económico de la pesca y, en congruencia con los fondos anteriores, su manejo lo realiza el personal directivo, técnico y administrativo del FONDO.<sup>9/</sup>

La transformación de la figura jurídica del Banco Central afectó la operación del FEFA, ya que el 23 de diciembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley del Banco de México en la que se le dio el carácter de organismo autónomo. No obstante que con la nueva legislación el BANXICO continuaría como fiduciario del FEFA, se estableció que, a partir de abril de 1994 podría fondear al fideicomiso hasta 2013, por lo cual el fideicomiso debía reorganizarse y buscar su auto-sustentabilidad. A fin de hacer más eficiente la actividad de FEFA, el 30 de abril de 2004 se modificó el contrato mediante el cual se constituyó este fideicomiso y se estableció que el Banco de México podrá invertir los fondos libres en los valores gubernamentales que estime conveniente, por lo que los rendimientos o productos derivados de la inversión incrementarán el fondo del fideicomiso.<sup>10/</sup>

En el diagnóstico de la planeación nacional, se identificó que, en 2012, el sector rural contribuyó con el 3.0% del PIB nacional y con el 13.7% de la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO), pero el crecimiento del sector de 2011 a 2012 fue de 5.9%, en términos reales.

---

<sup>8/</sup> **Ibid.**

<sup>9/</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, **Contrato de fideicomiso por el que se crea el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras**, México, 1988.

<sup>10/</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, **Contrato de fideicomiso por el que se crea el Fondo Especial para Financiamiento Agropecuario**, México, 1965.

Asimismo, según el diagnóstico del sector rural y pesquero 2012, elaborado por la SAGARPA en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en México existían 5.4 millones de Unidades Económicas Rurales (UER),<sup>11/</sup>de la cuales, el 73.0% se clasificó como familiares de subsistencia, que recibieron poco o ningún ingreso por ventas de productos agropecuarios, ya que no produjeron excedentes de manera consistente; el 18.0% se clasificó en transición y empresarial con rentabilidad frágil, que contó con ingresos para cubrir sus necesidades básicas y llegan a ser rentables, pero enfrentaron retos para mejorar su sustentabilidad, en tanto que el 9.0% se ubicó en los segmentos empresarial y dinámico, conformados por empresas de altos niveles de integración al sistema financiero y comercial, cuyo principal reto fue mantener su competitividad en los mercados.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), ambos del 2013-2018, así como en el árbol del problema del programa presupuestario F034 “Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero” de los FIRA, se identificó que las entidades de fomento, de las que forma parte el FEFA, enfrentan insuficiente financiamiento y reducida inclusión financiera en los sectores prioritarios para el crecimiento económico, como el agropecuario, forestal, pesquero, rural y afines o conexos, debido a la limitada oferta de productos financieros para las personas físicas y morales que no tienen la capacidad de pago, debido a que sus ingresos son bajos; también por una percepción de alto riesgo en dichos sectores, y por la insuficiencia de intermediarios financieros y de cultura financiera consolidada para establecer confianza, a fin de garantizar la recuperación de los créditos otorgados.

Para atender esta problemática, en el PND y en el PRONAFIDE, ambos de 2013-2018, se propusieron como objetivos impulsar la inclusión financiera y ampliar el crédito facilitando el acceso a servicios financieros en sectores prioritarios, a la vez que las instituciones mantengan su sustentabilidad financiera. En el Programa Institucional de los FIRA (PIFIRA) 2013-2018, se definieron los objetivos: impulsar el acceso al financiamiento para los productores con proyectos viables que no cuentan o tienen acceso insuficiente al crédito; fomentar el crédito a largo plazo para impulsar la productividad de los acreditados finales; ampliar y fortalecer la red de intermediarios financieros, con estrategias de banca de segundo piso y, garantizar la sustentabilidad del patrimonio de los fideicomisos.

Asimismo, como resultado de la reforma financiera, publicada en el DOF el 10 de enero de 2014, se modificaron las disposiciones jurídicas de las entidades de fomento, con el objetivo de apuntalarlas con un marco normativo que les permitiera instrumentar políticas que incrementen el empleo y la productividad; no obstante, dicha reforma no incluyó modificaciones aplicables a los fideicomisos públicos. El 1 de diciembre de 2014, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), institución encargada de la supervisión de los

---

<sup>11/</sup> De acuerdo con el Programa Institucional 2013-2018 de FIRA son las personas físicas o morales, ligadas o no a un predio, que desarrollan actividades agropecuarias de pesca y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios en el medio rural.

fideicomisos, emitió las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento (CUOEF), como instrumento jurídico que contiene las normas a las que se sujetarán los fideicomisos públicos y organismos de fomento, como parte del sistema financiero, a fin de sistematizar y homologar la terminología utilizada para otorgar certeza jurídica en cuanto al marco normativo que los fideicomisos deben aplicar en el desarrollo de sus operaciones, en congruencia con los compromisos establecidos en la reforma.

Adicionalmente, en junio de 2016, el Ejecutivo Federal emitió la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), en la cual se propone como objetivo de largo plazo “lograr que todos los mexicanos, sin distinción alguna, sean partícipes de los beneficios que genera el sistema financiero, mediante estrategias concretas y coordinadas adecuadamente entre los distintos actores de los sectores público y privado, en un marco que procure la solidez y la estabilidad del sistema financiero”. La participación de los fideicomisos de fomento y de manera particular del FEFA será a partir de lo que indiquen la SHCP y la CNBV.

### **Resultados**

#### **1. *Diseño normativo, programático presupuestal y operativo-organizacional de los FIRA***

La ASF analizó el diseño normativo, programático-presupuestal y operativo-organizacional de los FIRA vigente en 2017, se inspeccionó la correspondencia entre los servicios proporcionados y las ramas productivas a las que destinaron recursos en 2017 con lo dispuesto en su marco legal; la existencia de documentos de planeación de mediano y corto plazo; la definición de la población potencial, objetivo y atendida a la que dirigieron sus servicios, así como la existencia de recursos presupuestales en el PEF 2017 y de indicadores para evaluar sus actividades y se examinaron los datos que derivaron de la operación del proceso de otorgamiento de crédito y garantías, así como los reportes presentados a la SHCP sobre los límites de operación financiera y los principales indicadores financieros regulados por la CNBV.

Respecto del diseño normativo se identificó lo siguiente:

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

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



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



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



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

Se determinó que, en 2017, en conjunto los FIRA ejercieron las facultades de otorgamiento de crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología para los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural. El FEFA y el FONDO tienen la atribución explícita en sus contratos constitutivos de otorgar crédito a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural; en tanto que el FOPESCA sólo al sector pesquero.

Respecto de la atribución para el otorgamiento del servicio de garantías, el FONDO, el FOPESCA y el FEGA cuentan con ésta; sin embargo, sólo la ejerce el FEGA, que asume las garantías de los créditos otorgados por los otros tres fideicomisos.

En el contrato constitutivo del FEGA se le atribuye otorgar garantías de crédito a intermediarios financieros autorizados para operar con el FEFA.

Con la revisión de los contratos constitutivos de los fideicomisos se comprobó que, en 2017, además de créditos, el FONDO tuvo la atribución de otorgar garantías y capacitación; el FEFA de proveer capacitación y transferencia de tecnología; y el FOPESCA de dar garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología, pero los tres sólo dieron crédito; además, se constató que estas atribuciones fueron ejercidas por el FEGA, sin que mediara en el contrato la facultad expresa de ejercer las atribuciones de esos fideicomisos.

En cuanto a la dimensión programático-presupuestaria, la ASF constató lo siguiente:



DIMENSIÓN PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTAL					
Concepto	FIRA	FEFA	FONDO	FOPESCA	FEGA
Programas de Mediano Plazo	Programa Institucional 2013-2018 de FIRA	n.d	n.d	n.d	n.d
Programas Institucionales Anuales	Programa Institucional 2017 de FIRA	n.d	n.d	n.d	n.d
Población potencial (Unidades Económicas Rurales)	4,732,457	n.d	n.d	n.d	n.d
Población objetivo (acreditados finales)	1,362,638	n.d	n.d	n.d	n.d
Población atendida (acreditados finales)	1,521,503	n.d	n.d	n.d	n.d
Programas presupuestarios	n.d.	F034	F034	F034	F034
	n.d.	n.d	n.d	n.d	F017
<b>F034 "Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero"</b>					
Recursos aprobados (Miles de pesos)	n.a	1,140,818.8	240,791.9	35,730.3	654,766.0
Recursos modificados (Miles de pesos)	n.a	1,133,559.9	236,173.4	35,496.7	652,196.2
Recursos ejercidos (Miles de pesos)	n.a	999,519.6	206,588.2	31,039.8	605,376.9
Matriz de Indicadores para Resultados	1	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel Fin	Crédito directo e impulsado de la Banca de Desarrollo	n.d	n.d	n.d	n.d
	Crédito total impulsado	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel Propósito	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por FEFA	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por FONDO	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por FOPESCA	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por FEGA
	Indicadores de nivel Componente	Indicadores de nivel Componente	Indicadores de nivel Componente	Indicadores de nivel Componente	Indicadores de nivel Componente
Indicadores de nivel Componente	Porcentaje del crédito total impulsado a empresas micro, pequeñas, familiares y medianas	n.d	n.d	n.d	n.d
	Porcentaje del crédito total impulsado a proyectos sostenibles	n.d	n.d	n.d	n.d
	Porcentaje de crédito a largo plazo impulsado	n.d	n.d	n.d	n.d
	Porcentaje de crédito total impulsado con IFNB en operación directa e indirecta	n.d	n.d	n.d	n.d
	Porcentaje de crédito impulsado en la región Sur-Sureste y en municipios prioritarios del país	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel Actividad	Porcentaje de créditos otorgados	n.d	n.d	n.d	n.d
	Porcentaje de eventos de promoción a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural	n.d	n.d	n.d	n.d
<b>F017 "Apoyos a los sectores Pesquero y Rural"</b>					
Recursos aprobados (Miles de pesos)	n.a	n.a	n.a	n.a	300,000.0
Recursos modificados (Miles de pesos)	n.a	n.a	n.a	n.a	250,000.0
Recursos ejercidos (Miles de pesos)	n.a	n.a	n.a	n.a	250,000.0
Matriz de Indicadores para Resultados	1	n.d	n.d	n.d	n.d

Indicadores de nivel Fin	Crédito directo e impulsado de la Banca de Desarrollo	n.d	n.d	n.d	n.d
	Crédito total impulsado	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel Propósito	Crecimiento en el número de acreditados	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel Componente	Porcentaje de crédito total impulsado con IFNB en operación directa e indirecta	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel Actividad	Porcentaje de productores y técnicos capacitados en aspectos organizativos, tecnológicos, financieros y temas relacionados	n.d	n.d	n.d	n.d

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

n.d.	Se refiere a las actividades realizadas por los fideicomisos y de las cuales la ASF tuvo información sobre su ejecución en 2017.
n.a.	Se refiere a casos en los que no aplicó la disposición de información, o en los cuales se contó con la información por fideicomiso, pero fue reportada a la SHCP de forma agregada.
n.d.	Se refiere a las actividades en las cuales no se dispuso de información.

Los cuatro fideicomisos que integran los FIRA derivan de un solo marco legal; sin embargo, no existen objetivos ni metas para cada uno de ellos, debido a que los documentos programáticos se elaboran de forma consolidada, lo que limita evaluar su desempeño de manera particular.

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

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

Al amparo de que los FIRA atienden a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, en la operación el FOPESCA registró créditos para la agricultura; el FEFA y el FONDO, otorgaron créditos y el FEGA garantías en un concepto denominado financiamiento rural que comprende créditos para proyectos en poblaciones con menos de 50,000 habitantes para

cualquier actividad económica que propicie la generación de empleos y reactivación económica, que no necesariamente está relacionada con los sectores agropecuario, forestal y pesquero o actividades conexas o afines, lo que podría implicar un riesgo en la focalización de la población, dado que el 84.4% (1,284,018) de los 1,521,503 acreditados finales se asentaron en este rubro.

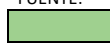
Respecto de la dimensión organizacional-operativa se comprobó lo siguiente:

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017

DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL-OPERATIVA					
Concepto	FIRA	FEFA	FONDO	FOPECSA	FEGA
Estructura Orgánica Autorizada	1	n.a.	1	n.a.	n.a.
Marco Normativo rector en el otorgamiento de crédito	Objetivos, lineamientos y políticas en materia de crédito	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Operación del proceso de crédito y garantías					
Número de solicitudes de nuevos intermediarios financieros	4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Número de evaluaciones de intermediarios financieros	87	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Número de líneas de crédito autorizadas	87	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Número créditos autorizados a intermediarios financieros para acreditados finales	42,278	37,615	4,234	429	n.a.
Monto del crédito otorgado a los acreditados finales (Miles de pesos)	175,038,850.9	152,698,927.3	19,674,057.6	2,665,866.0	n.a.
Número créditos rechazados a intermediarios financieros para acreditados finales	658	n.d.	n.d.	n.d.	n.a.
Monto de las solicitudes de crédito rechazadas (Miles de pesos)	3,709,736.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.a.
Número de garantías autorizadas a intermediarios financieros para acreditados finales	50,333	n.a.	n.a.	n.a.	50,333
Monto de las garantías autorizadas (Miles de pesos)	128,752,856.9	n.a.	n.a.	n.a.	128,752,856.9
Número garantías rechazadas a intermediarios financieros para acreditados finales	715	n.a.	n.a.	n.a.	715
Monto de las garantías rechazadas (Miles de pesos)	18,416,698.5	n.a.	n.a.	n.a.	18,416,698.5
Supervisión de acreditados (Número de supervisiones)	212	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Supervisión de garantías pagadas (Número de supervisiones)	1,258	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cartera de crédito vigente (Miles de pesos)	n.d.	121,444,350.0	10,208,547	1,568,328.4	n.a.
Cartera de crédito vencida (Miles de pesos)	n.d.	125,844.0	4,275.0	0.0	n.a.
Recuperación de cartera (Miles de pesos)	n.d.	146,637,091.0	20,041,900.0	2,687,752.3	n.a.
Saldo de crédito directo e impulsado					
Saldo total impulsado (Miles de pesos)	167,007,517.7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo de descuentos (Miles de pesos)	133,325,097.4	121,570,093.1	10,186,675.9	1,568,328.4	n.a.
Saldo de garantías sin fondeo (Miles de pesos)	31,258,937.3	n.d.	n.d.	n.d.	31,258,937.3
Saldo de garantías pagadas (Miles de pesos)	2,423,483.0	n.d.	n.d.	n.d.	2,423,483.0
Límites de operación financiera					
Endeudamiento neto total (Miles de pesos)	11,203,139.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Endeudamiento neto interno (Miles de pesos)	8,615,907.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Endeudamiento neto externo (Miles de pesos)	2,587,232.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Financiamiento neto (Miles de pesos)	13,281,446.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Resultado neto mayoritario (Miles de pesos)	4,183,359.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Indicadores financieros					

Rendimiento sobre capital (ROE) (Porcentaje)	5.2	4.9	5.8	5.4	5.6
Rendimiento sobre activo (ROA) (Porcentaje)	2.8	2.2	4.5	5.4	5.6
Índice de Fortaleza Patrimonial (Porcentaje)	36.7	38.0	102.1	273.7	23.6
Índice de morosidad (Porcentaje)	0.8	0.1	0.04	n.a.	n.a.
Índice de cobertura (Porcentaje)	284.2	1,567.5	1,972.0	n.a.	111.6
Índice de liquidez (Porcentaje)	424.3	71.1	n.a.	n.a.	n.a.

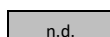
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA.



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



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



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

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

En cuanto a la operación del proceso de crédito, los FIRA disponen del documento “Objetivos, lineamientos y políticas en materia de crédito” que norma dicho servicio de manera general, aun cuando cada fideicomiso dispone de un contrato constitutivo que define los servicios que pueden otorgar, así como los sectores en los que pueden incidir.

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

Para la aprobación y rechazo de las solicitudes de crédito tampoco se dispuso de la información por cada fideicomiso. Las cifras de los mismos conceptos para garantías tienen correspondencia con las asentadas por el FEGA.

Respecto del manejo de la cartera de crédito, se registra por cada fideicomiso, ya que no consolidan los estados financieros como FIRA. Los límites de endeudamiento, financiamiento y resultado de intermediación financiera, así como el saldo de crédito directo e impulsado, se reportan ante la SHCP de manera agregada.

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

Por lo anterior, la ASF considera que los FIRA requieren identificar y documentar los procesos que realizan por medio de cada uno de los fideicomisos para el cumplimiento de sus objetivos, ya que la manera en que implementan y reportan sus actividades, no permite evaluar su desempeño particular y su efecto en su población objetivo, debido a que ésta presenta diferencias en los diversos documentos normativos que los regulan, a fin de asegurar que los

fideicomisos, en la realización de sus operaciones, se ajusten con su normativa y que exista una clara segregación y delegación de funciones y responsabilidades entre los mismos.

#### 2017-3-06HDA-07-0106-07-001 **Recomendación**

Para que el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios en su carácter de entidad paraestatal, fije los objetivos, la estrategias y las metas de los servicios definidos en su contrato constitutivo, así como la previsión y organización de los recursos para alcanzarlas y los mecanismos para evaluar las acciones que lleva a cabo, a fin de contar con información para verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades y los resultados de su ejecución con las prioridades definidas en el programa sectorial y el Plan Nacional de Desarrollo, en términos de lo dispuesto en los artículos 17, fracciones II, V y VI, de la Ley de Planeación, 48 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 31, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones de Crédito, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

#### **2. *Financiamiento***

El proceso de otorgamiento de crédito del FEFA consiste en: 1) la evaluación de los intermediarios financieros; 2) la aprobación de las solicitudes de crédito y su operación; 3) la supervisión de los acreditados en el ejercicio del financiamiento otorgado por el fideicomiso, mediante los intermediarios financieros y 4) la administración de la cartera de crédito, todo ello con el fin de impulsar el acceso al financiamiento para personas físicas o morales que no cuentan o tienen acceso insuficiente al crédito.

Se comprobó que la evaluación de los intermediarios financieros (IF) que desean ser sujetos de crédito no se realiza de manera desagregada por cada uno de los fideicomisos, sino de manera consolidada como los FIRA. Al respecto, en 2017, se presentaron 4 solicitudes de IF para operar con los fideicomisos, de las cuales, el 50.0 % (2) fue aprobado y el 50.0% (2) fue rechazado, debido a que no se presentó completa la información requerida para su registro como IF.

En ese año, los FIRA evaluaron al 100.0% de los IF con los que operó (87) y, como resultado, la entidad realizó su estratificación por nivel de riesgo considerando factores cualitativos y cuantitativos, como se muestra en el cuadro siguiente:

**INTERMEDIARIOS FINANCIEROS POR NIVEL DE RIESGO, 2017**  
(Número y porcentaje)

Zona de riesgo	Nivel de riesgo	Definición	Número de intermediarios	Porcentaje
	Total de intermediarios con los que operó FIRA		87	100.0
Aceptable	A-1	Sólidos	0	0.0
	A-2	Sobresalientes	9	10.3
	B-1	Buenos	41	47.2
	B-2	Satisfactorios con debilidades compensadas	32	36.8
	B-3	Adecuados con ciertas debilidades	4	4.6
Condicionado	C-1	Débiles	1	1.1
De rechazo	C-2	Alto grado de vulnerabilidad	0	0.0
	D	Insatisfactorios	0	0.0
	E	No cuenta con elementos favorables	0	0.0

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

Se constató que, para la autorización de las líneas de crédito, los FIRA no disponen de los montos aprobados por cada uno de los fideicomisos, sino que los consolida, situación que limitó la evaluación de los techos operativos de cada uno de los fondos. En 2017, se autorizaron 222,159,500.0 miles de pesos en líneas de crédito entre los 87 IF autorizados por los FIRA.

De 2013 a 2017 la autorización de las líneas de crédito tuvo el comportamiento siguiente:

## NÚMERO Y MONTO DE LAS LÍNEAS DE CRÉDITO AUTORIZADAS A LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS, 2013-2017

(Número, monto en miles de pesos y porcentajes) <sup>1/</sup>

Nivel	2013		2014		2015		2016		2017		TMCA <sup>2/</sup>	
	(a)		(b)		(c)		(d)		(e)		Núm.	Monto
	Núm.	Monto	Núm.	Monto	Núm.	Monto	Núm.	Monto	Núm.	Monto		
Total	81	163,538,164.4	83	160,602,089.6	85	171,121,154.4	89	199,611,772.6	87	222,159,500.0	1.8	8.0
A2	7	80,325,854.4	8	66,632,148.8	9	72,016,640.3	9	80,576,372.3	9	89,200,000.0	6.5	2.7
B1	21	47,271,405.6	26	62,179,512.9	29	75,080,702.3	30	89,616,000.8	41	108,011,000.0	18.2	22.9
B2	43	31,326,363.9	41	28,809,788.1	41	19,315,891.7	44	24,643,205.9	32	20,943,500.0	(7.1)	(9.6)
B3	10	4,614,540.5	8	2,980,639.8	5	4,350,073.5	5	4,436,477.7	4	3,780,000.0	(20.5)	(4.9)
C1	0	0.0	0	0.0	1	357,846.7	1	339,715.9	1	225,000.0	0.00	(20.7)

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

<sup>1/</sup> Cifras actualizadas a precios de 2017 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.1989 para 2013, de 1.1488 para 2014, de 1.1182 para 2015, de 1.0616 para 2016 y 1.0000 para 2017.

$$\sup>2/ \text{ TMCA} = \left( \left( \frac{(e)}{(a)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right) \times 100$$

En ese periodo, el monto de las líneas de crédito se incrementó en 8.0%, al pasar de 163,538,164.4 a 222,159,500.0 miles de pesos, mientras que el número total de líneas de crédito aumentó en 1.8% en promedio anual, al pasar de 81 a 87. El crecimiento en el monto de las líneas de crédito fue consecuencia del aumento de las aprobadas a los intermediarios financieros en los niveles A2-Sobresalientes y B1-Buenos, ya que, de 2013 a 2017, el número las líneas de crédito autorizadas en esos niveles se incrementaron en 6.5% y 18.2% en promedio anual, y sus montos crecieron en 2.7% y 22.9%, respectivamente, de 80,325,854.4 a 89,200,000.0 miles de pesos, en el primer grupo de riesgo y de 47,271,405.6 a 108,011,000.0 miles de pesos, en el segundo. Lo anterior denota un incremento en el monto disponible para otorgar financiamiento a los acreditados finales concentrándose en aquellos IF de nivel aceptable que, por sus características, concentran una mayor infraestructura y capacidad para acercar el financiamiento a los sectores que lo requieren.

Se comprobó que, en 2017, el FEFA otorgó 37,615 créditos por 152,698,927.3 miles de pesos lo que representó el 87.2% de los 175,038,850.9 miles de pesos del financiamiento total de los FIRA.

De 2013-2017, el monto total del financiamiento del FEFA y su proporción respecto del total financiado por los FIRA se muestra en el cuadro siguiente:



NÚMERO Y MONTO DE LAS SOLICITUDES DE CRÉDITO APROBADAS Y RECHAZADAS DE ACREDITADOS FINALES RESPECTO DEL MONTO DE LAS LÍNEAS DE CRÉDITO DE LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS, 2013-2017

(Número, miles de pesos y porcentajes)

Concepto	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	TMCA <sup>1/</sup> (f)
Solicitudes de crédito aprobadas por FIRA	58,616	44,039	42,396	44,246	42,278	(7.8)
Monto de las Solicitudes de crédito aprobadas por FIRA.	150,067,681.0	138,684,753.3	156,399,636.2	179,328,867.4	175,038,850.9	3.9
Solicitudes de crédito fondeadas por FEFA	49,211	37,745	37,786	39,322	37,615	(6.5)
Monto de las Solicitudes de crédito fondeadas por FEFA	115,005,511.3	113,199,321.8	134,019,126.7	157,769,807.5	152,698,927.3	7.3
Proporción del monto fondeado por FEFA respecto del total de FIRA.	76.6	81.6	85.7	88.0	87.2	3.3

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

$$1/ \quad TMCA = \left( \left( \frac{e}{a} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right) \times 100$$

En el mismo periodo, el monto del crédito otorgado por FEFA creció en 7.3% al pasar de 115,005,511.3 a 152,698,927.3 miles de pesos, y su proporción respecto del monto financiado por FIRA pasó de 76.6% al 87.2%, por lo que creció a una tasa media anual de 3.3% en el periodo.

Respecto del monto asignado por sector productivo por los FIRA, de los 175,038,850.9 miles de pesos, el 65.3% (114,202,567.8 miles de pesos) correspondió a la agricultura; el 20.0% (35,042,928.0 miles de pesos) a ganadería; el 10.9% (19,123,633.0 miles de pesos) a financiamiento rural; el 2.6% (4,607,441.3 miles de pesos) a pesca y el 1.2% (2,062,280.8 miles de pesos) a forestal, como se muestra en el cuadro siguiente:

SEGMENTO Y RAMA PRODUCTIVA DE LOS CRÉDITOS APROBADOS POR LOS FIRA Y EL FEFA, 2017

(Monto en miles de pesos y porcentajes)

Segmento y rama productiva	Monto otorgado por FIRA	Porcentaje respecto del monto total	Porcentaje respecto del total por sector	Monto otorgado por FEFA	Porcentaje respecto del monto total	Porcentaje respecto del total por sector
Total por sector	175,038,850.9	100.0	100.0	152,698,927.3	100.0	100.0
Agricultura	114,202,567.8	65.3	65.2	101,143,381.7	66.2	66.2
Ganadería	35,042,928.0	20.0	20.0	30,079,897.4	19.7	19.7
Forestal	2,062,280.8	1.2	1.2	1,926,777.5	1.3	1.3
Pesca	4,607,441.3	2.6	2.6	1,938,791.3	1.3	1.3
Rural	19,123,633.0	10.9	10.9	17,610,079.4	11.5	11.5
Micro y Empresa Familiar	11,985,786.9	6.8	100.0	10,907,030.7	7.1	100.0
Agricultura	3,481,277.0	2.0	29.0	2,996,171.1	2.0	27.5
Ganadería	364,733.0	0.2	3.0	314,100.1	0.2	2.9
Forestal	14,832.4	0.0	0.1	12,156.2	0.0	0.1
Pesca	13,124.0	0.0	0.1	5,698.8	0.0	0.1
Rural	8,111,820.5	4.6	67.7	7,578,904.6	5.0	69.5
Pequeña y Mediana Empresa	50,655,351.9	28.9	100.0	42,666,544.7	27.9	100.0
Agricultura	37,351,552.0	21.3	73.7	31,669,082.8	20.7	74.2
Ganadería	8,439,447.3	4.8	16.7	7,131,241.7	4.7	16.7
Forestal	518,237.0	0.3	1.0	475,180.9	0.3	1.1
Pesca	997,106.9	0.6	2.0	463,504.4	0.3	1.1
Rural	3,349,008.7	1.9	6.6	2,927,534.9	1.9	6.9
Empresa Grande	112,397,712.1	64.3	100.0	99,125,351.9	64.9	100.0
Agricultura	73,369,738.7	41.9	65.3	66,478,127.8	43.5	67.1
Ganadería	26,238,747.7	15.0	23.3	22,634,555.6	14.8	22.8
Forestal	1,529,211.4	0.9	1.4	1,439,440.5	0.9	1.5
Pesca	3,597,210.4	2.1	3.2	1,469,588.1	1.0	1.5
Rural	7,662,803.9	4.4	6.8	7,103,639.9	4.7	7.2

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

Respecto de los 152,698,927.3 miles de pesos del monto asignado por el FEFA, se identificó que el 79.2% de los recursos se destinó entre los sectores y segmentos siguientes: el 43.5% (66,478,127.8 miles de pesos) se asignó en empresas grandes del sector agricultura; el 20.7% (31,669,082.8 miles de pesos) en las micro y medianas empresas del mismo sector y el 14.8% (22,634,555.6 miles de pesos) en las empresas grandes dedicadas a la ganadería.

En 2017, por segmento de acreditados por los FIRA, las empresas grandes concentraron el 64.3% (112,397,712.1 miles de pesos) de los 175,038,850.9 miles de pesos del financiamiento FIRA, las pequeñas y medianas el 28.9% (50,655,351.9 miles de pesos) y las micro y empresas familiares, el 6.8% (11,985,786.9 miles de pesos).

Respecto de los 152,698,927.3 miles de pesos del monto asignado por el FEFA en 2017, se identificó que el 35.1% (53,573,575.4 miles de pesos) correspondió al monto consolidado de Micro, familiar, pequeña y mediana empresa y el 64.9 % (99,125,351.9 miles de pesos) se vincularon al monto de empresas grandes.

De 2014 a 2017, el monto del financiamiento por tipo de empresa fue el siguiente:

MONTO DE LOS CRÉDITOS APROBADOS POR LOS FIRA Y EL FEFA POR SEGMENTO, 2017  
(Monto en miles de pesos y porcentajes)<sup>1/</sup>

Entidad/ concepto	2014	2015	2016	2017	TMCA <sup>2/</sup>
	(a)	(b)	(c)	(d)	
<b>FIRA</b>					
Monto total	138,684,753.3	156,399,636.3	179,328,867.5	175,038,850.9	8.1
Monto consolidado de Micro, familiar, pequeña y mediana empresa	50,799,740.7	54,542,757.2	63,892,937.2	62,641,138.8	7.2
Micro y Empresa Familiar	12,373,658.3	14,311,144.4	9,769,357.8	11,985,786.9	(1.1)
Pequeña y Mediana Empresa	38,426,082.4	40,231,612.8	54,123,579.4	50,655,351.9	9.6
Empresa Grande	87,885,012.6	101,856,879.1	115,435,930.3	112,397,712.1	8.5
Proporción del monto de las Micro, familiar, pequeña y mediana empresa respecto del total	36.6	34.9	35.6	35.8	(0.8)
<b>FEFA</b>					
Monto total	113,199,321.8	134,019,126.7	157,769,807.6	152,698,927.3	10.5
Monto consolidado de Micro, familiar, pequeña y mediana empresa	42,849,810.6	47,442,111.5	55,226,956.8	53,573,575.4	7.7
Micro y Empresa Familiar	11,493,616.4	13,291,441.7	9,067,852.8	10,907,030.7	(1.7)
Pequeña y Mediana Empresa	31,356,194.2	34,150,669.8	46,159,104.0	42,666,544.7	10.8
Empresa Grande	70,349,511.2	86,577,015.2	102,542,850.8	99,125,351.9	12.1
Proporción del monto de las Micro, familiar, pequeña y mediana empresa respecto del total	37.9	35.4	35.0	35.1	(2.5)

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

<sup>1/</sup> Cifras actualizadas a precios de 2017 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.1488 para 2014, de 1.1182 para 2015, de 1.0616 para 2016 y 1.0000 para 2017.

<sup>2/</sup> TMCA  $\left( \left( \frac{(d)}{(a)} \right)^{\frac{1}{3}} - 1 \right) \times 100$

Se identificó que, en ese periodo, el monto total de los créditos otorgados por FIRA a micro, familiar, pequeña y medianas empresas creció en 7.2% en promedio anual, de 50,799,740.7 a 62,641,138.8 miles de pesos; mientras que lo asignado a las empresas grandes creció a una tasa media anual de 8.5%, de 87,885,012.6 a 112,397,712.1 miles de pesos. No obstante que el monto asignado a las micro, familiar, pequeña y medianas empresas registró un

crecimiento de 7.2% en promedio anual, su proporción respecto del monto total del financiamiento de FIRA decreció a una tasa media anual de 0.8%, al pasar de 36.6% a 35.8%.

En ese periodo, el monto del financiamiento del FEFA a las micro, familiar, pequeña y medianas empresas se incrementó en 7.7% en promedio anual, de 42,849,810.6 a 53,573,575.4 miles de pesos, por lo que se considera que el fideicomiso promovió el financiamiento en las áreas de interés de la política de los FIRA.

Por enfoque regional, del financiamiento total de los FIRA, el 74.2% (129,921,786.2 miles de pesos), se otorgó en las regiones Occidente, Norte y Noroeste del país, en tanto que el 25.8% (45,117,064.7 miles de pesos) se focalizó en la región Sur-Sureste, clasificada como prioritaria en el PIFIRA 2013-2018.

De 2013 a 2017, el financiamiento con enfoque regional otorgado por los FIRA registró el comportamiento siguiente:

**FINANCIAMIENTO DE LOS FIRA Y FEFA POR REGIÓN, 2013-2017**  
(Número, miles de pesos y porcentajes)

Concepto	2013		2014		2015		2016		2017		TMCA	TMCA
	(a)		(b)		(c)		(d)		(e)			
	Créditos	Monto	Créditos	Monto	Créditos	Monto	Créditos	Monto	Créditos	Monto	Créditos	Monto
<b>Total de los FIRA</b>	76,533	150,067,681.0	62,556	138,684,753.2	56,235	156,399,636.2	59,549	179,328,867.4	64,637	175,038,850.9	(4.1)	3.9
Otras regiones	62,155	112,948,701.1	49,581	103,007,170.4	43,603	116,204,585.1	46,129	135,500,773.3	47,456	129,921,786.2	(6.5)	3.6
Noroeste	21,449	37,282,840.3	16,198	32,466,958.8	14,490	37,146,729.1	14,369	40,788,715.1	14,209	38,069,898.9	(9.8)	0.5
Norte	8,099	30,685,199.8	8,452	27,061,875.0	8,269	36,279,808.9	12,695	38,673,681.9	10,885	43,307,660.0	7.7	9.0
Occidente	32,607	44,980,661.0	24,931	43,478,336.6	20,844	42,778,047.1	19,065	56,038,376.3	22,362	48,544,227.3	(9.0)	1.9
Región Sur Sureste	14,378	37,118,979.9	12,975	35,677,582.8	12,632	40,195,051.1	13,420	43,828,094.1	17,181	45,117,064.7	4.6	5.0
Sur	10,316	26,720,866.7	8,932	25,880,703.9	8,100	29,959,742.5	8,301	28,143,534.9	11,359	30,914,695.6	2.4	3.7
Sureste	4,062	10,398,113.2	4,043	9,796,878.9	4,532	10,235,308.6	5,119	15,684,559.2	5,822	14,202,369.1	9.4	8.1
<b>Proporción del financiamiento de los FIRA por región</b>												
Otras regiones	81.2	75.3	79.3	74.3	77.5	74.3	77.5	75.6	73.400	74.2	(2.5)	-0.4
Región Sur Sureste	18.8	24.7	20.7	25.7	22.5	25.7	22.5	24.4	26.600	25.7	9.1	1.1
<b>Total del FEFA</b>	<b>66,323</b>	<b>115,005,511.4</b>	<b>55,252</b>	<b>113,199,321.8</b>	<b>50,349.000</b>	<b>134,019,126.7</b>	<b>52,831.0</b>	<b>157,769,807.5</b>	<b>57,867</b>	<b>152,698,927.3</b>	<b>(3.4)</b>	<b>7.3</b>
Otras regiones	53,719	84,177,586.6	43,502.0	81,498,579.7	38,845.000	97,831,509.5	40,713.0	117,884,607.2	41,852	111,772,919.5	(6.0)	7.3
Noroeste	18,999	27,797,312.9	14,254.0	25,613,476.3	12,892.000	30,835,711.4	12,515.0	34,553,968.6	12,248	31,573,331.5	(10.4)	3.2
Norte	6,462	22,477,273.5	6,939.0	21,547,452.1	7,216.000	30,077,603.8	11,422.0	33,458,672.0	9,463	37,856,524.1	10.0	13.9
Occidente	28,258	33,903,000.2	22,309.0	34,337,651.3	18,737.000	36,918,194.3	16,776.0	49,871,966.6	20,141	42,343,063.9	(8.1)	5.7
Región Sur Sureste	12,604	30,827,924.8	11,750.0	31,700,742.1	11,504.0	36,187,617.1	12,118.0	39,885,200.3	16,015	40,926,007.8	6.2	7.3
Sur	9,138	22,610,023.6	8,127.0	23,525,478.5	7,293.0	27,415,717.5	7,427.0	25,572,650.3	10,583	27,996,417.9	3.7	5.5
Sureste	3,466	8,217,901.2	3,623.0	8,175,263.6	4,211.0	8,771,899.6	4,691.0	14,312,550.0	5,432	12,929,589.9	11.9	12.0
<b>Proporción del financiamiento del FEFA respecto del total de los FIRA por región</b>												
Otras regiones	86.4	74.5	87.7	79.1	89.1	84.2	88.2	86.9	88.2	86.0	0.5	3.6
Región Sur Sureste	87.7	83.0	90.5	88.8	91.1	90.0	90.3	91.0	93.2	90.7	1.5	2.2

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

<sup>1/</sup> Cifras actualizadas a precios de 2017 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.1488 para 2014, de 1.1182 para 2015, de 1.0616 para 2016 y 1.0000 para 2017.

<sup>2/</sup> TMCA  $\left( \left( \frac{(d)}{(a)} \right)^{\frac{1}{3}} - 1 \right) \times 100$

En el periodo analizado, el financiamiento de la región Sur-Sureste creció en 5.0% en promedio anual, al pasar de 37,118,979.9 miles de pesos en 2013 a 45,117,064.7 miles de pesos en 2017; mientras que el de las regiones Norte, Noroeste y Occidente se incrementó en 6.6%, de 112,948,701.1 a 129,921,786.2 miles de pesos en el mismo periodo.

Respecto del financiamiento de FEFA a la región Sur-Sureste, éste se incrementó en 7.3% en promedio anual, de 30,827,924.8 a 40,926,007.8 miles de pesos en el periodo, y en las regiones Norte, Noroeste y Occidente, creció en la misma proporción, pasando de 84,177,586.6 miles de pesos en 2013 a 111,772,919.5 miles de pesos en 2017.

De los 175,038,850.9 miles de pesos otorgados por FIRA, el 42.2% (73,937,723.8 miles de pesos) se destinó a la atención del 53.3% (213) de los 400 municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre; en ese año FIRA otorgó 19,846,046.3 miles de pesos para 6,171 créditos en la región Sur-Sureste en el 47.1% (160) de los 340 municipios de la cruzada ubicados en esa zona y destinó 54,091,677.5 miles de pesos para 15,296 créditos de las entidades federativas del Norte, Noroeste y Occidente del país, para cubrir el 88.3% (53) de los 60 municipios ubicados en esas áreas geográficas.

Se identificó que, en 2017, el FEFA otorgó financiamiento en el 53.2% (213) de los 400 municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre, clasificados como prioritarios y de interés de la política en el Programa Institucional 2013-2018 de los FIRA. El monto asignado para esos municipios fue de 65,127,402.5 miles de pesos, que representó el 42.7% de los 152,698,927.3 miles de pesos del flujo de crédito del fideicomiso.

Se identificó que, de 2013 a 2017, el FEFA registró un incremento en los créditos otorgados en los municipios de la cruzada ubicados en la región Sur-Sureste, como se muestra en el cuadro siguiente:

**FINANCIAMIENTO DE LOS FIRA Y DEL FEFA EN LOS 400 MUNICIPIOS DE LA CRUZADA NACIONAL  
CONTRA EL HAMBRE POR REGIÓN 2013-2017**  
(Porcentaje, número y miles de pesos)<sup>1/</sup>

Región	2013	2014	2015	2016	2017	TMCA <sup>2/</sup>
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	
<b>FIRA</b>						
<b>Sur-Sureste</b>						
Porcentaje de municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre en los que se registraron créditos	47.6	46.2	47.9	46.2	47.1	(0.3)
Municipios de la cruzada con financiamiento	162	157	163	157	160	(0.3)
Créditos otorgados en los municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre con financiamiento	5,092	4,756	4,680	5,287	6,171	4.9
Monto de los créditos otorgados en los Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre con financiamiento	15,717,596.5	17,354,137.2	16,632,128.1	21,425,700.0	19,846,046.3	6.0
<b>Otras regiones</b>						
Porcentaje de municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre en los que se registraron créditos	90.0	90.0	86.7	88.3	88.3	(0.5)
Municipios de la cruzada con financiamiento	54	54	52	53	53	(0.5)
Créditos otorgados en los municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre con financiamiento	17,747	14,510	14,200	14,463	15,296	(3.6)
Monto de los créditos otorgados en los Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre con financiamiento	42,309,990.5	42,213,041.7	48,839,828.7	56,617,251.4	54,091,677.5	6.3
<b>FEFA</b>						
<b>Sur-Sureste</b>						
Porcentaje de municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre en los que se registraron créditos	46.8	46.2	46.5	46.2	47.1	0.2
Municipios de la cruzada con financiamiento	159	157	158	157	160	0.2
Créditos otorgados en los municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre con financiamiento	4,258	4,249	4,228	4,704	5,656	7.4
Monto de los créditos otorgados en los Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre con financiamiento	12,538,001.1	15,362,916.8	14,774,066.7	19,741,522.8	17,951,498.9	9.4
<b>Otras regiones</b>						
Porcentaje de municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre en los que se registraron créditos	90.0	90.0	86.7	88.3	88.3	(0.5)
Municipios de la cruzada con financiamiento	54	54	52	53	53	(0.5)
Créditos otorgados en los municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre con financiamiento	15,368	12,554	12,458	12,296	13,119	(3.9)
Monto de los créditos otorgados en los Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre con financiamiento	32,557,209.5	34,654,753.2	42,515,649.0	50,480,427.7	47,175,903.6	9.7

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

<sup>1/</sup> Cifras actualizadas a precios de 2017 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.1989 para 2013, de 1.1488 para 2014, de 1.1182 para 2015, de 1.0616 para 2016 y 1.0000 para 2017.

<sup>2/</sup> TMCA  $\left( \left( \frac{(e)}{(a)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right) \times 100$

De 2013 a 2017, el número de créditos del FEFA registrados en la región Sur-Sureste se incrementó a una tasa media anual de 7.4%, de 4,258 a 5,656 y el monto asignado a los créditos creció en una proporción promedio anual de 9.4%, de 12,538,001.1 a 17,951,498.9 miles de pesos. En el norte, noroeste y occidente, en ese periodo, el número de municipios

de la cruzada con financiamiento del FEFA decreció en 0.5% en promedio anual, de 54 a 53; el número de créditos para esas regiones decreció a una tasa media anual de 3.9% de 15,368 a 13,119; no obstante, el monto otorgado creció en 9.7% en promedio anual, de 32,557,209.5 a 47,175,903.6 miles de pesos.

La ASF comprobó que el FEFA no dispone de indicadores ni de metas para evaluar la focalización hacia los municipios, regiones y áreas prioritarias definidas en el Programa Institucional 2013-2018 de los FIRA, por lo que a pesar de contar con la información referente a los créditos y montos otorgados no se pudo determinar en qué medida se cumplió con el objetivo de promover el financiamiento en las áreas de interés de la política.

En relación con la supervisión de los acreditados finales, en 2017, los FIRA realizaron 212 inspecciones al ejercicio del crédito, en las que determinó 36 anomalías en la operación de los créditos, el 86.1% (31) correspondió a la aplicación incompleta del crédito, la falta de comprobantes de inversión, la falta de pólizas de seguro, a créditos otorgados que no cumplieron con las condiciones de elegibilidad y a cambios de sujeto de crédito, y 13.9% (5) se clasificó como otros, las cuales derivaron en la aplicación de sanciones por 1,059.0 miles de pesos.

Se constató que, de los 152,698,927.3 los miles de pesos otorgados en créditos, el FEFA recuperó 146,637,090.7 miles de pesos, que incluyó créditos de años anteriores, lo que contribuyó a registrar una cartera de crédito vigente a 2017 de 121,444,350.0 miles de pesos. Del monto total de la cartera de crédito vigente, el 0.1% (125,844.0 miles de pesos) correspondió a la cartera de crédito vencida. De la cartera de crédito vencida, el 84.8% (106,695.0 miles de pesos) se calificó como emproblemada,<sup>12/</sup> y el 15.2% (19,149.0 miles de pesos) como no emproblemada.

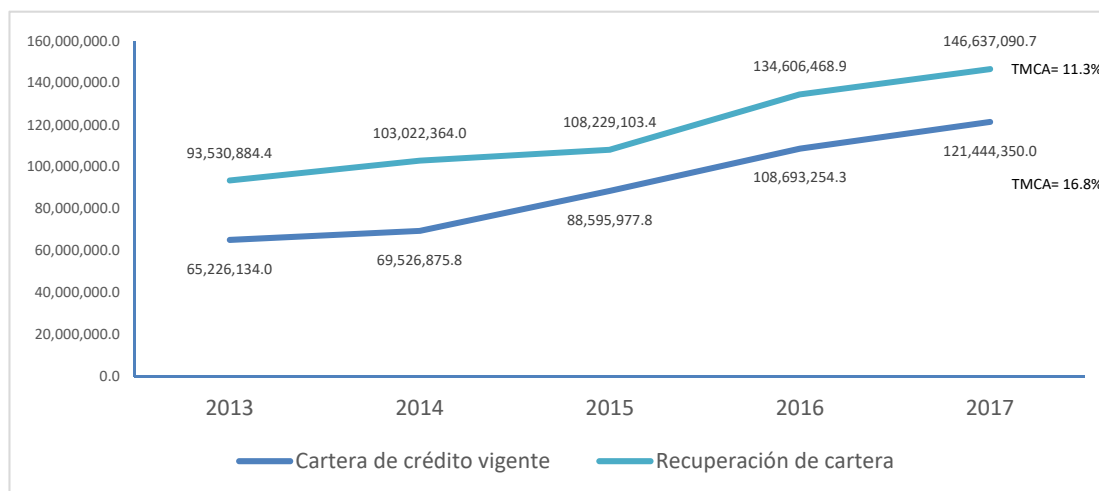
Se comprobó que, tanto la cartera de crédito vigente como la recuperación de cartera del FEFA se incrementaron en el periodo 2013-2017, como se muestra en la gráfica siguiente:

---

<sup>12</sup> Aquellos créditos respecto de los cuales se determina que, con base en información y hechos actuales, así como en el proceso de revisión, existe una probabilidad considerable de que no se podrán recuperar en su totalidad, tanto su componente de principal como de intereses, conforme a los términos y condiciones pactados originalmente.



CARTERA DE CRÉDITO VIGENTE Y RECUPERACIÓN DE CARTERA DEL FEFA, 2013-2017  
(Monto en miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los datos históricos de la cartera de crédito del FEFA proporcionada por los FIRA.

$$\text{TMCA} = \left( \left( \frac{2017}{2013} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right) \times 100$$

La cartera de crédito vigente se incrementó en promedio anual 16.8%, al pasar de 65,226,134.0 a 121,444,350.0 miles de pesos y la recuperación de cartera se incrementó en promedio anual de 11.3%, ya que pasó de 93,530,884.4 a 146,637,090.7 miles de pesos, por lo que el seguimiento del FEFA a los intermediarios financieros para la recuperación de sus créditos fue eficiente.

Se constató que para evaluar el proceso de crédito FIRA dispone del indicador “Porcentaje de créditos otorgados” incluido en la MIR del Pp F034 “Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero”, en el que reportó 42,278 créditos otorgados, el 93.9% de los 45,000 previstos, cifra inferior en 6.1% al 100.0% programado. La ASF considera que el indicador establecido es insuficiente para evaluar los procesos que engloban la operación de los créditos otorgados por los fideicomisos, ya que sólo reporta el porcentaje de créditos otorgados respecto de los previstos, no evalúa las solicitudes de intermediarios que prevén operar con los FIRA, el monto previsto a otorgar; además, se trata de un indicador que consolida la información reportada por los FIRA y no distingue las metas por cada uno de los fondos.

En opinión de la ASF, en 2017, el FEFA contribuyó a impulsar el acceso al financiamiento para las personas físicas y morales de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, que no cuentan o tienen acceso insuficiente al crédito, ya que otorgó de 37,615 créditos por 152,698,927.3 miles de pesos que representaron el 87.2% de los 175,038,850.9 miles de pesos del financiamiento total de los FIRA y un incremento promedio anual de 7.3%, respecto de 2013; de ese monto, el 11.7% (17,951,498.9 miles de pesos) correspondieron a créditos

autorizados en municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre ubicados en la Región Sur-Sureste .

**2017-3-06HDA-07-0106-07-002 Recomendación**

Para que el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios diseñe indicadores y metas para los procesos siguientes: de evaluación de intermediarios financieros, del monto de otorgamiento de crédito, y de la supervisión de los acreditados finales, a fin de contar con parámetros que reflejen los cambios vinculados con la operación del fideicomiso, dar seguimiento, evaluar sus resultados y contar con transparencia en el ejercicio de los recursos, en términos de lo dispuesto en los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 25, fracciones III y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

**2017-3-06HDA-07-0106-07-003 Recomendación**

Para que el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios diseñe indicadores y metas para evaluar la atención de las regiones del Sur-Sureste y los municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre; así como de las pequeñas y medianas empresas por parte del fideicomiso, en términos del número, monto o cobertura de esas áreas prioritarias, a fin de contar con parámetros que reflejen los cambios vinculados con su operación, dar seguimiento, evaluar sus resultados en los municipios, regiones y empresas definidas como de interés para la política de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, en términos de lo dispuesto en los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 25, fracciones III y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

**3. Origen y destino de los recursos financieros.**

El Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA) es una entidad de control indirecto con personalidad jurídica y patrimonio propios cuyos ingresos no están comprendidos en la Ley de Ingresos, y sus egresos no forman parte del gasto neto total, ya que no recibe subsidios ni transferencias del Gobierno Federal; en este marco, la ASF verificó el cumplimiento del ejercicio de los recursos autorizados al fideicomiso, mediante el análisis de sus ingresos y egresos en 2017; su comportamiento en el periodo 2013-2017, y del gasto asociado con el otorgamiento de créditos en el mismo periodo.

En 2017, el FEFA reportó recursos propios por 215,757,897.4 miles de pesos, 17.2% menor que los 260,561,559.6 miles de pesos programados, de los que el 1.7% (3,605,470.1 miles de pesos) fue disponibilidad inicial y 98.3% (212,152,427.2 miles de pesos) ingresos de la operación crediticia del banco, de los cuales sobresalió el 64.9% (139,787,753.4 miles de pesos) por recuperación de cartera.

En el periodo 2013-2017, los ingresos totales obtenidos por el FEFA mostraron un crecimiento promedio anual de 18.0%, al pasar de 109,494,046.5 miles de pesos a 212,152,427.3 miles de pesos, lo que evidenció que el fideicomiso aumentó su eficiencia en la captación de recursos objeto de su actividad principal.

Asimismo, se constató que el FEFA registró 215,757,897.4 miles de pesos por concepto de egresos, de los cuales el 70.8% (152,698,927.3 miles de pesos) correspondió al otorgamiento de crédito; el 0.5% (1,056,894.3 miles de pesos) a gasto corriente; mientras que la disponibilidad final con que contó el fideicomiso al cierre del ejercicio representó el 1.8% (3,921,962 miles de pesos).

De 2013-2017, los egresos totales del FEFA mostraron un crecimiento promedio anual de 18.4%, al pasar de 107,754,003.7 a 211,835,935.4 miles de pesos; en tanto que, la disponibilidad final mostró un crecimiento promedio anual de 484.7%, al pasar de 575.4 miles de pesos a 672,506.6 miles de pesos en el periodo, lo que representó el 0.3% del total de recursos obtenidos para contar con disponibilidad para el inicio del siguiente ejercicio.

El FEFA erogó, en 2017, 1,056,907.5 miles de pesos por medio de tres programas presupuestarios (Pp) a su cargo F034 "Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero", O001 "Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno", M001 "Actividades de apoyo administrativo", monto que representó el 0.5% del total de sus egresos y reportó las modificaciones derivadas de las adecuaciones presupuestarias, como se muestra en el cuadro siguiente:

EJERCICIO DE LOS RECURSOS DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS A CARGO DEL FEFA, 2017

(Miles de pesos y porcentajes)

Programa presupuestario	Egresos			Participación (%)	Diferencia	
	Aprobado (a)	Modificado (b)	Devengado (c)		Absoluta (d)=(c)-(a)	(%) (e)=d/a*100
<b>Total</b>	1,212,383.5	1,204,611.4	1,056,907.5	100.0	(155,475.9)	(12.8)
F034 Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero	1,140,918.8	1,133,559.9	999,519.6	94.6	(141,399.2)	(12.4)
O001 Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	26,874.3	26,461.2	20,865.5	2.0	(6,008.8)	(22.4)
M001 Actividades de apoyo administrativo	44,590.4	44,590.4	36,522.5	3.4	(8,067.9)	(18.1)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática, HDA Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017.

Se identificó que, en 2017, los recursos erogados mediante los Pp F034, O001 y M001, tuvieron una reducción del 12.8% (155,476.0 miles de pesos) respecto de los 1,212,383.5 miles de pesos aprobados. Este comportamiento se debió principalmente a reducción en los gastos por servicios personales, de operación y de inversión.

Con base en el monto del crédito otorgado por FEFA y el gasto asociado con la colocación de créditos mediante el Pp F034 “Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero”, se realizó un ejercicio con el cual se determinaron dos índices, uno que representa el costo por cada millón de pesos de crédito otorgado y otro que mide el costo por cada crédito otorgado, con los resultados siguientes:

COMPARATIVO DEL MONTO DE FINANCIAMIENTO AL MEDIO AGROPECUARIO, AVÍCOLA, FORESTAL, PESQUERO Y DE OTROS CONEXOS O AFINES, RESPECTO DEL PRESUPUESTO EJERCIDO EN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO F034, 2017

(Millones de pesos)

Concepto	Monto
Otorgamiento de crédito total	
Monto del crédito otorgado (I)	152,698.9
Créditos otorgados (II)	37,615
Presupuesto para la operación mediante el programa presupuestario F034 Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero (III)	853.2
Gasto en servicios personales	447.4
Gasto de operación	405.8
Índice de costo por cada millón de pesos (IV) = [(I)/(III)]	0.00559
Índice de costo por cada crédito otorgado (V)= [(II)/(III)]	0.02270
Costo promedio en pesos por cada millón de pesos otorgado (VI)= (IV)*1,000,000	5,590.0
Costo promedio en pesos por cada crédito otorgado (VII)= (V)*1,000,000	22,700.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Egresos del Flujo de Efectivo devengado de 2017, y Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática 2017 reportados en la Cuenta Pública de 2017.

Se verificó que, en 2017, FEFA otorgó 37,615 créditos por 152,698.9 millones de pesos para financiar actividades de los sectores agropecuario, forestal, pesquero, del medio rural y de otros conexos o afines, mediante la operación de 853.2 millones de pesos correspondientes al gasto de servicios personales y de operación del Pp F034 “Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero”, lo que significó que, por cada millón de pesos de crédito colocado en ese año, el fideicomiso gastó 5,590.0 pesos y de 22,700.0 pesos por cada crédito otorgado.

De 2013 a 2017, el comportamiento del gasto asociado con el financiamiento, en términos de monto y número de créditos otorgados, registró el comportamiento siguiente:

FINANCIAMIENTO COLOCADO EN LOS SECTORES PRIVADO, RESPECTO DEL PRESUPUESTO  
EJERCIDO EN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO F034 (GASTO CORRIENTE), 2013-2017

(Millones de pesos)

Concepto	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	TMCA
Monto del otorgamiento de crédito al sector privado (I)	121,409.0	120,187.3	138,091.9	157,767.9	152,698.9	5.9
Número de créditos otorgados (II)	49,211	37,745	37,786	39,322	37,615	(6.5)
Gasto asociado al otorgamiento de crédito para la exportación (III)	900.2	873.8	901.5	1,051.5	853.2	(1.3)
Índice de gasto por cada millón de pesos (IV) = [(III)/(I)]	0.00741	0.00727	0.00653	0.00666	0.00559	(6.8)
Índice de gasto por crédito otorgado (V) = [(III)/(II)]	0.01830	0.02310	0.02380	0.02670	0.02270	5.5
Costo promedio en pesos por cada millón otorgado (VI)= (IV)*1,000,000	7,410.0	7,270.0	6,530.0	6,660.0	5,590.0	(6.8)
Costo promedio en pesos por cada crédito otorgado (VII) = (V)*1,000,000	18,300.0	23,100.0	23,800.0	26,700.0	22,700.0	5.5

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

∩ Cifras deflactadas con el deflactor implícito del PIB para 2017: para 2013, 1.1989; 2014, 1.1488; 2015, 1.1183 y 2016, 1.0616.

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

La ASF comprobó que el gasto asociado con el otorgamiento de crédito al sector privado presentó un decrecimiento promedio anual de 1.3%, al pasar de 900.2 millones de pesos en 2013 a 853.2 millones de pesos en 2017; en el mismo periodo, el monto del otorgamiento de crédito creció en promedio anual 5.9%, al pasar de 121,409.0 a 152,698.9 millones de pesos. El costo por millón de pesos otorgado tuvo un decremento de 6.8% en promedio anual, al pasar de 7,414.0 pesos por cada millón de pesos de crédito otorgado en 2013 a 6,545.7 pesos en 2017. Asimismo, el número de créditos disminuyó a una tasa media anual de 6.5%, de 49,211 a 37,615 en el periodo; por lo que el costo por crédito otorgado se incrementó en 5.5% en promedio anual, al pasar de 18,300.0 a 22,700.0 pesos.

Lo cual muestra que mientras que el monto otorgamiento de créditos aumenta, el costo de su colocación se disminuye y cuando el número de créditos decrece, el costo de su colocación se incrementa.

Al cierre del ejercicio 2017, el FEFA dispuso de un sistema de control presupuestario que promueve el registro e información del gasto, con lo cual contó con la información del origen y destino de los recursos autorizados para ejercer en ese año, los cuales fueron reportados en la Cuenta Pública 2017.

#### 4. *Inclusión financiera*

La ASF analizó los resultados de 2017 de los FIRA en el marco de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), publicada por el Ejecutivo Federal el 1 de julio de 2016, cuyo propósito es fomentar y aumentar el acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades de todos los segmentos de la población en la materia.

Con el análisis del mandato programático y presupuestal de los FIRA, se identificó que las actividades que realizan contribuyen al acceso, uso y educación financiera.

Respecto de los programas de inclusión financiera, en 2017, los FIRA se sumaron a la campaña internacional “HeForShe” de la ONU mediante la operación de 2 programas: el Programa de Financiamiento a la Agricultura Familiar (PROAF) con 1,626 mujeres beneficiadas mediante el otorgamiento de crédito en zonas de alta y muy alta marginación, así como con el Programa de Microcrédito Productivo, en el que se benefició a 446,528 microempresas.

En relación con la definición de la población a la cual dirigen sus servicios, se comprobó que los FIRA utilizaron diferentes unidades de medida: Unidades Económicas Rurales<sup>13/</sup> en la potencial, mientras que en la objetivo y la atendida por acreditados finales;<sup>14/</sup> la ASF considera que es necesario realizar un diagnóstico de la situación del sector agropecuario, forestal, pesquero y rural, a efecto de identificar la población potencial y, con ello, cuantificar a la objetivo y atendida con base en la misma unidad de medida.

Se comprobó que, en 2017, los FIRA atendieron a 1,521,503 acreditados, 11.7% más que los 1,362,638 programados. Por fideicomiso, el FONDO, el FEGA, el FEFA y el FOPESCA alcanzaron sus metas en 162.8%, 119.0%, 95.7% y 64.1%, respectivamente. El bajo cumplimiento del FOPESCA se debió a que se otorgaron créditos al sector pesquero de manera complementaria por el FEFA y el FONDO. No obstante que los FIRA reportaron los resultados de los indicadores por fideicomiso en la MIR, se comprobó que sólo se cuenta con el número de acreditados con fondeo a nivel consolidado.

En el periodo 2013-2017 la población atendida por los FIRA registró el comportamiento siguiente:

---

<sup>13/</sup> De acuerdo con el Programa Institucional 2013-2018 de FIRA son las personas físicas o morales, ligadas o no a un predio, que desarrollan actividades agropecuarias, de pesca y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios en el medio rural.

<sup>14/</sup> Se define como acreditados finales a los acreditados con operaciones individuales, más los socios activos plenamente identificados en operaciones que implican la transmisión del crédito o servicio de garantía sin fondeo.

Estos acreditados se identifican plenamente en los sistemas de FIRA, sin repetir, con nombre y apellidos para personas físicas y razón social para personas morales. No se consideran acreditados finales a los accionistas, asociados, de personas morales, que se registran en los sistemas de FIRA como socios activos, pero que no reciben crédito. Los acreditados finales con más de una operación en el año son contabilizados sólo una vez y, para su clasificación, se considera la primera operación en el año.

## POBLACIÓN ATENDIDA POR LOS FIRA, 2013-2017

(Acreditados finales y porcentajes)

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	TMCA
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	
Población atendida	1,043,692	952,740	1,247,256	1,391,800	1,521,503	9.9

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

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

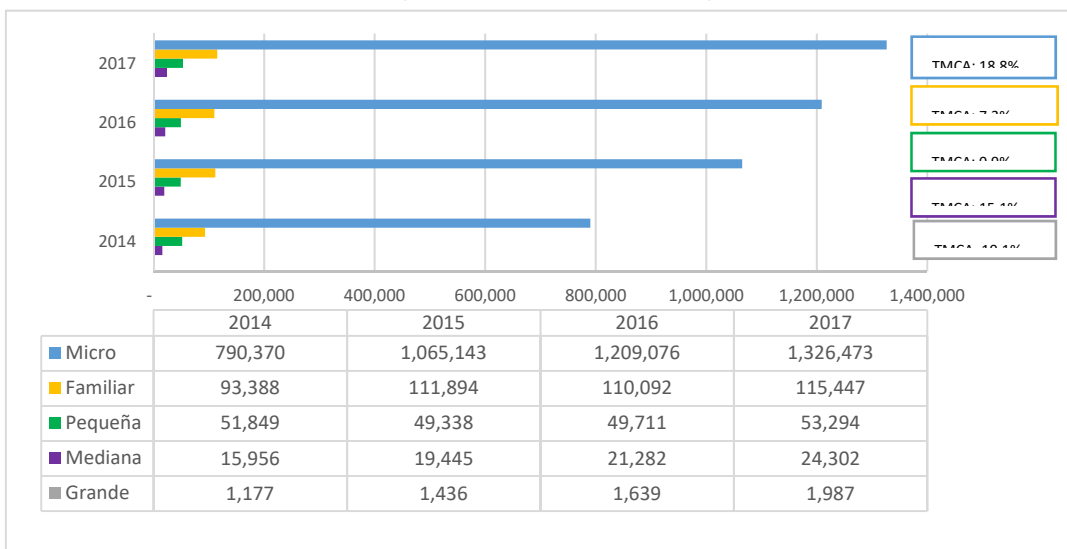
En el periodo, los FIRA aumentaron en 9.9% en promedio anual el número de acreditados finales a los que proporcionó sus servicios, ya que estos pasaron de 1,043,692 en 2013 a 1,521,503 en 2017.

En 2017, del total de acreditados, el 87.2% (1,326,473) fueron microempresas y el 84.4% (1,284,018) fueron créditos de financiamiento rural, lo que significó que más de tres cuartas partes del total de acreditados se les otorgó un crédito que tenía como fin último cualquier actividad económica que propiciara la generación de empleos y la reactivación económica en poblaciones de menos de 50,000 habitantes.

En el mismo año, el 78.3% (1,191,589) de los beneficiarios fueron mujeres, el 21.6% (328,372) hombres y el 0.1% (1,542) personas morales.

En el periodo 2014-2017, los FIRA incrementaron el número de acreditados finales por cada uno de los tipos de empresas como se muestra en el cuadro siguiente:

ACREDITADOS FINALES POR TAMAÑO DE EMPRESA, 2014-2017  
(Número de acreditados finales)



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

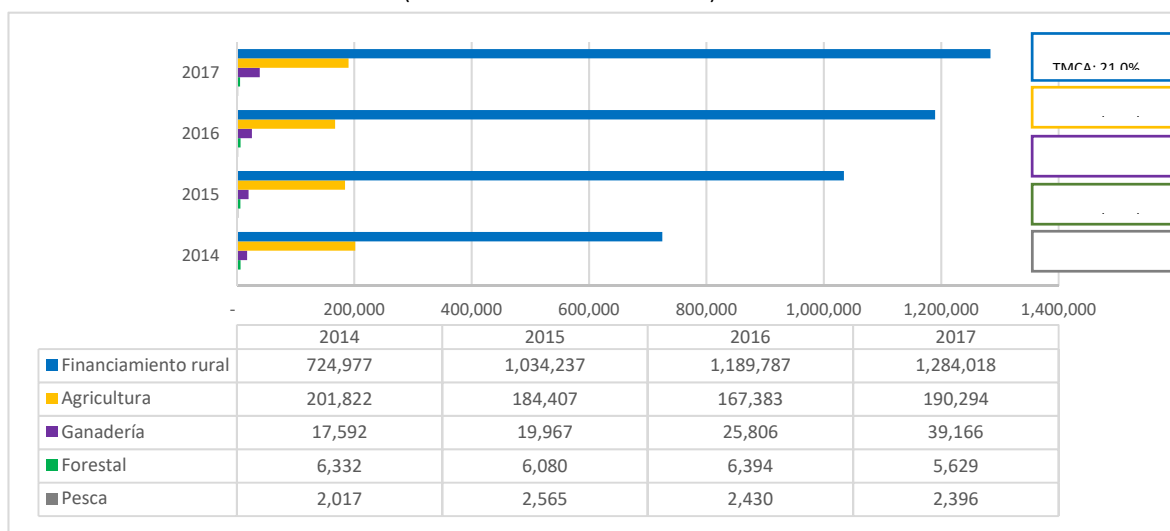
$$TMCA = \left[ \left( \frac{(\text{valor de 2017})^{\frac{1}{3}}}{(\text{valor de 2014})} \right) - 1 \right] * 100$$

De 2014 a 2017, las grandes y las micro empresas crecieron en promedio anual de 19.1% y 18.8%, respectivamente, la grande al pasar de 1,177 a 1,987 empresas y la segunda, al pasar de 790,370 a 1,326,473.

En el mismo periodo, tres de los cinco sectores productivos registraron un incremento en el número de acreditados, como se muestra a continuación:



ACREDITADOS FINALES POR SECTOR, 2014-2017  
(Número de acreditados finales)



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

$$TMCA = \left[ \left( \frac{(\text{valor de 2017})^{\frac{1}{3}}}{(\text{valor de 2014})^{\frac{1}{3}}} \right) - 1 \right] * 100$$

De 2014 a 2017, la ganadería, el financiamiento rural y la pesca tuvieron un crecimiento en promedio anual de 30.6%, 21.0% y 5.9%, respectivamente, mientras que los sectores forestal y agricultura disminuyeron en 3.8% y 1.9%.

En materia de inclusión por género, las mujeres han conformado la mayor parte de los acreditados finales de los fideicomisos y de 2014 a 2017 registraron la mayor inclusión en los servicios de crédito de los FIRA por tipo de empresa, al crecer, en promedio anual, 26.0% en las grandes, 20.6% en las familiares, 19.1% en las micro, 17.3% en las medianas y 5.0% en las pequeñas.

Se identificó que los FIRA incrementaron su alcance en la facilitación del acceso al crédito de los sectores estratégicos, ya que incrementó el número de intermediarios con línea de crédito en 1.8% en promedio anual, al pasar de 81 en 2013 a 87 en 2017. Además, en ese año, FIRA cumplió en 100.3% la meta establecida en el indicador número de ventanillas de atención de intermediarios financieros, al contar con 2,256 ventanillas de las 2,250 programadas, lo que le permitirá rebasar la meta determinada en su programa de mediano plazo de 2,500 ventanillas en 2018, dado que, de seguir la tendencia, se alcanzarán 2,614 al cierre de ese año.

La ASF considera que, en 2017, la actividad de los FIRA contribuyó al logro de los ejes de acceso, uso y educación financiera de la PNIF, ya que establecieron 2 programas relacionados con la materia, que beneficiaron a 1,626 mujeres y 446,528 microempresas y atendieron a 1,521,503 acreditados, 11.7% más que los 1,362,638 programados; se constató que más de

tres cuartas partes del total de los acreditados (84.4%) correspondieron a financiamiento rural que puede incluir cualquier otra actividad que propicie la generación de empleos y la reactivación económica en poblaciones de menos de 50,000 habitantes; sin embargo, se comprobó que los FIRA utilizan diferentes unidades de medida para cuantificar a la población potencial, objetivo y atendida.

#### 2017-3-06HDA-07-0106-07-004 **Recomendación**

Para que el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios realice un diagnóstico de la situación de los sectores productivos a los que dirige sus servicios, a fin de identificar a la población potencial y definir las características y la unidad de medida mediante la cual se contabilizará a esa población; así como a la objetivo y la atendida, en términos de lo establecido en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados y en la cláusula primera del Contrato de Fideicomiso denominado Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

#### 5. *Saldo de crédito directo e impulsado como proporción del PIB*

El saldo de crédito directo e impulsado como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) se refiere al índice de penetración financiera, integrado por el saldo de la cartera de crédito directo al sector privado <sup>15/</sup> y el saldo del crédito impulsado. <sup>16/</sup> Para el caso de los FIRA, la contribución al indicador de saldo de crédito directo e impulsado establecido en el PRONAFIDE 2013-2018 se realiza mediante el indicador “crédito total impulsado”, integrado por la cartera fondeada con recursos de los FIRA (saldo de cartera de descuento); la cartera fondeada por los intermediarios financieros con garantía de los FIRA (saldo de garantías sin fondeo) y el saldo de las garantías pagadas.

En 2017, los FIRA registraron un saldo total impulsado de 167,007,517.5 miles de pesos, de los que el 79.8% (133,325,097.4 miles de pesos) correspondió al monto registrado como cartera fondeada, de la cual, el 91.2% fue con recursos del FEFA, el 7.6% del FONDO y el 1.2% del FOPESCA, debido a que no tienen entre sus fines la posibilidad de captar recursos para sostener un incremento en su cartera de crédito, por lo que se acotan a sus utilidades; el

---

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

<sup>16/</sup> El crédito impulsado es aquel mediante el que se logra que los intermediarios financieros privados entren a operaciones de financiamiento que, sin la garantía de la BD, no les resultarían atractivas. Su principal componente es el crédito inducido, el cual se integra por las garantías sin fondeo y el saldo expuesto por los intermediarios financieros privados, pudiendo considerar además avales, garantías bursátiles, cartas de crédito y seguros de crédito a la vivienda. Cuando al crédito inducido se le agrega la tenencia de bursatilizaciones, que, como fuente de financiamiento continuo, permiten seguir originando nuevos activos, así como el capital de riesgo otorgado al sector privado, mismo que potencializa la inversión privada, se le denomina crédito impulsado.

18.7% (31,258,937.3 miles de pesos) del saldo total fue por concepto de garantías sin fondeo, en el que se cuantifica el monto total de la cartera que fue concedida mediante recursos de los intermediarios financieros sin patrimonio de los FIRA, y el 1.4% (2,423,483.0 miles de pesos) fue por el saldo de garantías pagadas con recursos del FEFA; el saldo registrado fue superior en 1.2% a la meta (165,000,000 miles de pesos), como se muestra en el cuadro siguiente:

SALDO DE CRÉDITO DIRECTO E IMPULSADO DE LOS FIRA, 2017  
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	Programado (a)	Realizado (b)	Cumplimiento (c)=[(b)/(a)]*100
Saldo total impulsado	165,000,000.0	167,007,517.7	101.2
Saldo de descuentos	138,460,000.0	133,325,097.4	96.3
Cartera fondeada con recursos de FONDO <sup>1/</sup>	n.d.	10,186,675.9	n.c.
Cartera fondeada con recursos de FEFA <sup>1/ 2/</sup>	n.d.	121,570,093.1	n.c.
Cartera fondeada con recursos de FOPESCA	n.d.	1,568,328.4	n.c.
Saldo de garantías sin fondeo <sup>3/</sup>	24,140,000.0	31,258,937.3	129.5
Saldo de garantías pagadas	2,400,000.0	2,423,483.0	101.0

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

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

FEFA: Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.

FOPESCA: Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA)

n.d. No disponible.

n.c. No cuantificable.

<sup>1/</sup> Excluye la cartera al consumo y vivienda de exempleados.

<sup>2/</sup> Excluye la valuación de la posición primaria de derivados.

<sup>3/</sup> El saldo de garantías sin fondeo es equivalente al crédito inducido y al monto total de la cartera fondeada por los Intermediarios Financieros.

En el periodo 2013-2017, el saldo total impulsado de los FIRA creció en promedio anual 18.0%, como se muestra a continuación:

## SALDO DE CRÉDITO TOTAL IMPULSADO DE LOS FIRA, 2017

(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	TMCA <sup>2/</sup> (%)
Total Saldo Inducido	86,227,212.4	96,444,914.8	118,308,499.2	146,733,497.7	167,007,517.7	18.0
Monto total de la cartera FIRA	75,760,644.2	79,729,275.3	99,393,186.3	120,221,673.6	133,325,097.4	15.2
Cartera fondeada con recursos de FONDO	8,905,331.2	8,164,328.7	8,898,570.4	9,864,725.0	10,186,675.9	3.4
Cartera fondeada con recursos de FEFA	65,494,957.0	70,058,790.4	89,098,641.7	108,856,522.0	121,570,093.1	16.7
Cartera fondeada con recursos de FOPESCA	1,360,356.0	1,506,156.2	1,395,974.2	1,500,426.6	1,568,328.4	3.6
Saldo de garantías sin fondeo <sup>1/</sup>	9,350,704.3	14,251,002.2	16,194,617.6	24,158,083.2	31,258,937.3	35.2
Saldo de garantías pagadas <sup>1/</sup>	1,115,863.9	2,464,637.3	2,720,695.3	2,353,740.9	2,423,483.0	21.4

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

<sup>1/</sup> Incluye el saldo de garantías de FEFA y FONAGA.<sup>2/</sup>  $TMCA = \left[\left(\frac{e}{a}\right)^{\frac{1}{4}} - 1\right] \times 100$ 

La tendencia creciente fue debido al incremento de la cartera fondeada con recursos del FEFA, ya que el fideicomiso tiene atribuciones para captar recursos, derivados de deuda interna y externa; aunado al crecimiento promedio anual del saldo de garantías sin fondeo y pagadas de 35.2% y 21.4%, respectivamente, por lo que los FIRA ampliaron el crédito, facilitando el acceso a servicios financieros en sectores prioritarios como el agropecuario, forestal, pesquero y rural. Para el ejercicio fiscal 2017, en conjunto, los FIRA dispusieron de los indicadores “Crédito total impulsado a empresas micro, pequeñas, familiares y medianas” y “Saldo total impulsado en la región Sur Sureste y en municipios prioritarios del país” cuyos resultados se muestran en el cuadro siguiente:

SALDO IMPULSADO POR FIRA POR ESTRATO Y EN LA REGIÓN SUR-SURESTE Y EN MUNICIPIOS PRIORITARIOS DEL PAÍS, 2017  
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	Programado (a)	Realizado (b)	Cumplimiento (c)=[(b)/(a)]*100	Variación (%) (d)=[((b)/(a))-1]*100
Crédito total impulsado a empresas micro, pequeñas, familiares y medianas	63,308,000.0	59,440,000.0	93.9	( 6.1)
Saldo total impulsado en la región Sur Sureste y en municipios prioritarios del país	116,330,000.0	132,726,604.7	114.1	14.1

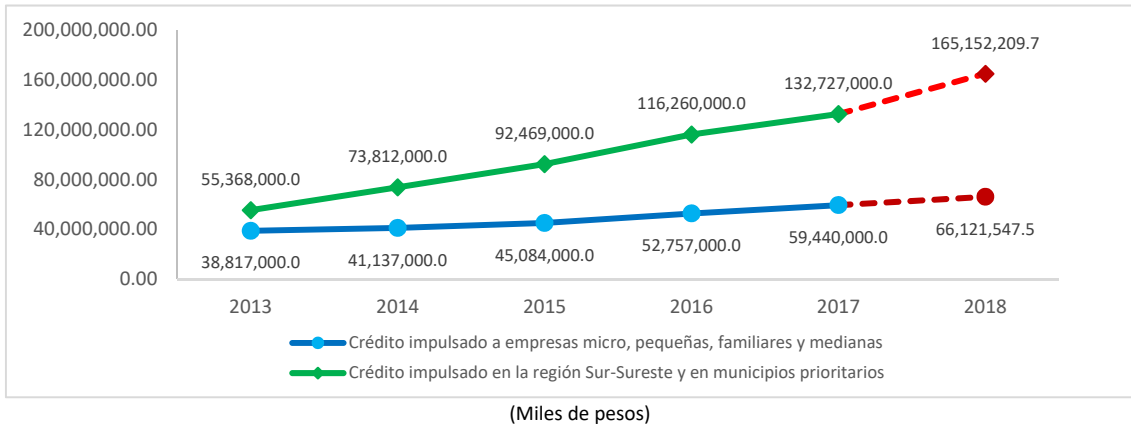
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA.

NOTA: FIRA reporta e informa el resultado de los indicadores de manera agregada, debido a que las metas establecidas en el Programa Institucional 2013-2018 de FIRA son para los cuatro fideicomisos en conjunto.

En el primer indicador los FIRA reportaron un saldo de 59,440,000.0 miles de pesos, 6.1% menor que la meta programada (63,308,000.0 miles de pesos), sin acreditar las causas del menor saldo registrado respecto del programado, ni los mecanismos a implementar, a fin de cumplir en su totalidad con los 63,308,000.0 miles de pesos previstos. En el segundo, se superó la meta (116,330,000.0 miles de pesos) en 14.1%, al registrar un saldo total de 132,726,604.7 miles de pesos.

La ASF realizó la proyección del crecimiento del saldo total impulsado con el resultado siguiente:

SALDO IMPULSADO POR FIRA POR ESTRATO Y EN LA REGIÓN SUR-SURESTE Y EN MUNICIPIOS PRIORITARIOS DEL PAÍS, 2013-2017 Y PROYECCIÓN 2018



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

La estimación mostró que, de mantenerse las condiciones económicas y financieras actuales, así como el ritmo del crecimiento del saldo para 2018, se espera que el saldo total impulsado en la región Sur-Sureste sea de 165,152,209.7 miles de pesos, 42.0% superior a la meta prevista, y el de las empresas micro, pequeñas, familiares y medianas ascendería a 66,121,547.5 miles de pesos; 13.0% por debajo de la meta establecida, por lo que tampoco en ese año se cumplirá con la meta de este indicador (76,000,000.0 miles de pesos).

La SHCP clasificó en su Informe Estadístico de Indicadores de la Banca de Desarrollo 2017 un saldo de crédito directo e impulsado al sector privado de los FIRA de 161,717.0 millones de pesos, cuya diferencia entre el saldo total impulsado registrado por los fideicomisos y el reportado por la secretaría radica en que las cifras consideran al sector público, como se muestra en el cuadro siguiente:

## PARTICIPACIÓN EN EL SALDO DE LA CARTERA DE CRÉDITO DIRECTO E IMPULSADO AL SECTOR PRIVADO DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO DE FOMENTO, 2017

(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	Crédito directo	Crédito impulsado	Crédito directo e impulsado	Participación (%)	Part. Respecto del PIB (%)
PIB nacional					22,718,808.0
Total	1,120,017.0	624,121.0	1,744,138.0	100.0	7.7
BANOBRAS	334,207.0	131,312.0	465,519.0	26.7	2.0
NAFIN	212,327.0	189,076.0	401,403.0	23.0	1.8
SHF	81,535.0	229,701.0	311,236.0	17.8	1.4
BANCOMEXT	204,871.0	43,543.0	248,414.0	14.2	1.1
FIRA	133,416.0	28,301.0	161,717.0	9.3	0.7
FND	58,016.0	0.0	58,016.0	3.3	0.2
BANJERCITO	44,480.0	0.0	44,480.0	2.6	0.2
FONADIN	19,381.0	0.0	19,381.0	1.1	0.1
NADBANK	16,096.0	0.0	16,096.0	0.9	0.1
FOVI	13,117.0	372.0	13,489.0	0.8	0.0
FOCIR	256.0	1,797.0	2,053.0	0.1	0.0
BANSEFI	2,315.0	19.0	2,334.0	0.1	0.0

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

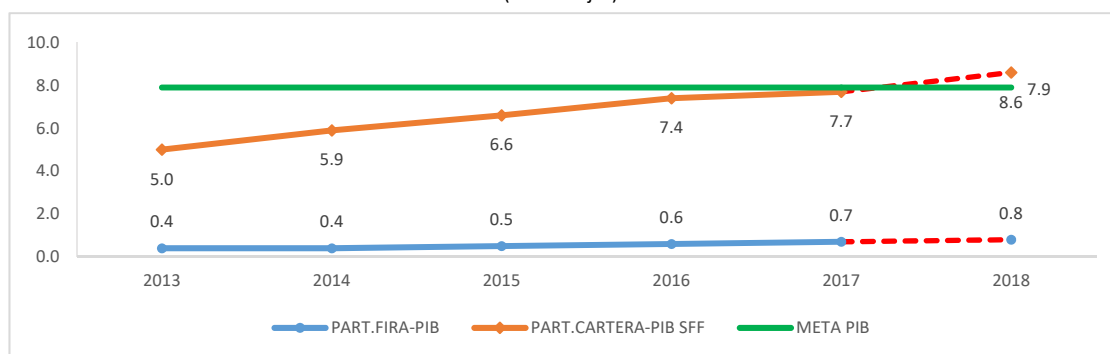
NOTA: debido al tamaño de los montos, las cifras se presentan en millones de pesos para mayor facilidad en el análisis.

El saldo de crédito directo e impulsado al sector privado de los FIRA contribuyó en 9.3% al saldo total de las entidades del Sistema Financiero de Fomento (SFF) de 1,744,138.0 millones de pesos, y significó el 0.7% del PIB de ese año (22,718,808.0 millones de pesos). En el periodo 2013-2017 la participación del saldo de los FIRA respecto del PIB presentó un crecimiento promedio anual de 15.0% al pasar de 0.4% a 0.7%, lo que indicó que se ha incrementado el crédito, facilitando el acceso a servicios prioritarios, con una mayor participación del sector privado, y que la participación de los fideicomisos ha coadyuvado en el cumplimiento de la meta señalada en el objetivo 6 del PRONAFIDE 2013-2018.

En la MIR del Pp F034 "Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero" de los FIRA se estableció el indicador de crédito directo e impulsado de la Banca de Desarrollo del cual los fideicomisos forman parte, con una meta del 7.7%, la cual cumplió en 2017.

Respecto de la meta a 2018, establecida en el programa institucional 2013-2018 de los FIRA referente a registrar a 2018 un saldo de la cartera de crédito directo e impulsado de 7.9% como proporción del PIB, la ASF realizó la proyección del saldo para verificar la factibilidad del cumplimiento de dicha meta, como se muestra a continuación:

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



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

De acuerdo con la proyección, se estimó que, de mantenerse las condiciones económicas y financieras actuales, para ese año, el saldo de las instituciones del SFF será de 8.6%, 0.7 puntos porcentuales por arriba de la meta, del cual los FIRA contribuirán con el 0.8%.

En 2017, el FEFA contribuyó a ampliar el crédito de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, al registrar un saldo total impulsado de 121,570,093.1 miles de pesos, que significó un crecimiento promedio anual de 16.7% respecto del saldo de 2013 (65,494,957.0 miles de pesos) y que representó el 72.8% de los 167,007,517.7 miles de pesos del saldo total impulsado de los FIRA, con lo que coadyuvó al cumplimiento de la meta del Programa Institucional Anual, y con la meta sexenal del PRONAFIDE 2013-2018.

Los FIRA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyeron en 2018 las acciones de control necesarias consistentes en el seguimiento mensual del saldo de la cartera, y el avance en la atención de la población prioritaria; por lo que la ASF considera que los fideicomisos implementaron acciones conducentes a dar seguimiento y control para el logro de las metas estratégicas, razón por la cual se considera atendida la observación.

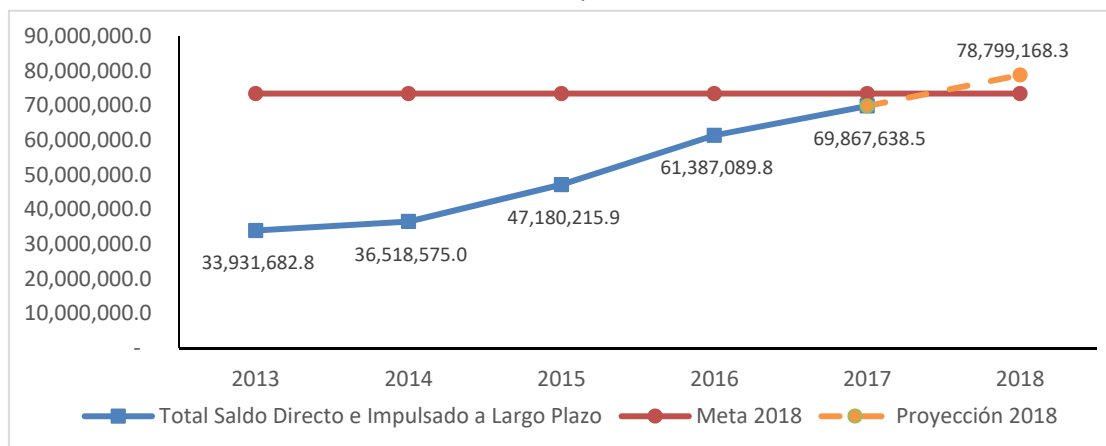
## 6. Impulso de la productividad de los acreditados finales

En el diagnóstico del Programa Institucional 2013-2018 de los FIRA se establece que el sector agropecuario mexicano se caracteriza por tener niveles de productividad inferiores al promedio nacional e internacional debido a factores como la baja escala de producción, escasa penetración de tecnologías de producción, asignación entre otros, y que los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura pueden, mediante los créditos de largo plazo, promover la adquisición de activos y el desarrollo de infraestructura privada.

La ASF analizó el impulso a la productividad de los acreditados finales por medio del financiamiento de los FIRA mediante el cumplimiento de la meta de 2017 del indicador "crédito de largo plazo total impulsado", en el que los fideicomisos registraron un saldo impulsado de largo plazo de 69,867,638.5 miles de pesos, 2.1% más que los 68,400,000.0

miles de pesos previstos en el Programa Institucional 2013-2018 de los FIRA; en ese año, la entidad se encontraba a 3,582,361.5 miles de pesos de alcanzar su meta (73,450,000.0 miles de pesos), por lo que la ASF realizó la proyección del saldo de crédito directo e impulsado, como se muestra en la gráfica siguiente:

PROYECCIÓN DEL SALDO DE CRÉDITO DIRECTO E IMPULSADO DE LARGO PLAZO, 2013-2018  
(Miles de pesos)



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

Los resultados mostraron que, de mantenerse las condiciones económicas y financieras actuales, así como el ritmo de crecimiento, para 2018 se espera tener un saldo de crédito de largo plazo total impulsado de 78,799,168.3 miles de pesos, 7.3% más que lo previsto.

Se comprobó que, en 2017, los FIRA realizaron el estudio “Servicio para Evaluar el Impacto del Servicio de Fondeo y del Programa que Canaliza Apoyos para el Fomento a los Sectores Agropecuario, Forestal, Pequero y Rural a través de los Fideicomisos que Integra FIRA” cuyo objetivo fue “tener estimaciones del impacto del fondeo y del apoyo técnico en las ventas, la productividad y el acceso a financiamiento de los productores”. El estudio concluyó que sólo uno de cada mil productores declaró Impuesto sobre la Renta como resultado de recibir fondeo de los FIRA y que sólo cuatro de cada mil productores tuvieron crédito de la banca comercial después de recibir fondeo de la entidad fiscalizada.

En opinión de la ASF, el indicador “Crédito de largo plazo total impulsado” no es adecuado para evaluar el incremento de la productividad de los acreditados finales, ya que refiere a operaciones realizadas por la entidad fiscalizada en la gestión de los créditos otorgados en una temporalidad mayor que 5 años, y no al efecto del fondeo de los FIRA en los acreditados finales.



## 2017-3-06HDA-07-0106-07-005 **Recomendación**

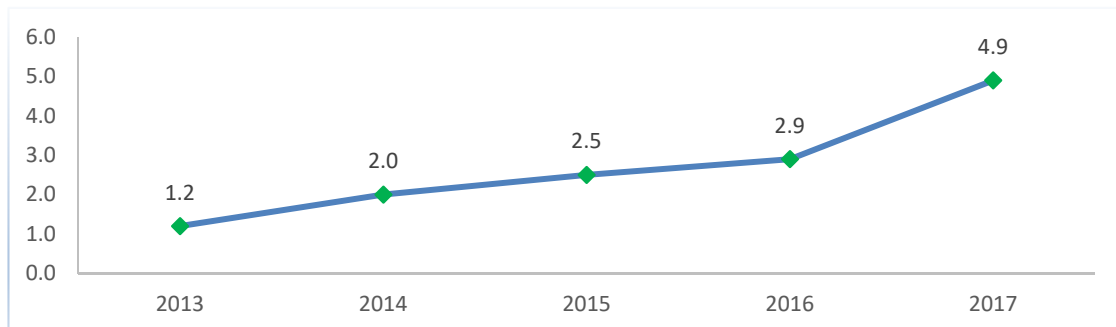
Para que el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios establezca indicadores y metas para evaluar la productividad de los acreditados finales, a fin de contar con parámetros que reflejen los cambios vinculados con la operación del fideicomiso, dar seguimiento y evaluar sus resultados, en términos de los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 25, fracciones III y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

### 7. *Sustentabilidad financiera*

La sustentabilidad financiera del FEFA se basa en los resultados de la rentabilidad financiera, en términos de rendimiento sobre capital (ROE) y rendimiento sobre activos (ROA); los límites de operación financiera, conforme al endeudamiento neto externo e interno, financiamiento neto y resultado de intermediación financiera de los FIRA, y la situación financiera, en relación con el Índice de Fortaleza Patrimonial (IFP), el Índice de Morosidad (IMOR) y el Índice de Cobertura (ICOB) e Índice de Liquidez.

En 2017, el indicador Rendimiento sobre Capital (ROE), <sup>12/</sup> por cada peso aportado como patrimonio, el FEFA obtuvo una rentabilidad de 4.9%, lo representó la capacidad del fideicomiso para generar rendimientos derivados del patrimonio. La tendencia en el periodo 2013-2017 se muestra a continuación:

RENDIMIENTO SOBRE CAPITAL DEL FEFA, 2013-2017  
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados financieros de FEFA, proporcionados por los FIRA.

Nota: Los resultados del periodo 2013-2014 corresponden a información registrada en los reportes regulatorios de la CNBV. A partir de 2015, la comisión emitió las Disposiciones de Carácter General aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento (CUOEF) que regula la metodología de cálculo para el indicador, por lo que desde su publicación se hizo obligatorio el registro del índice por las entidades de fomento.

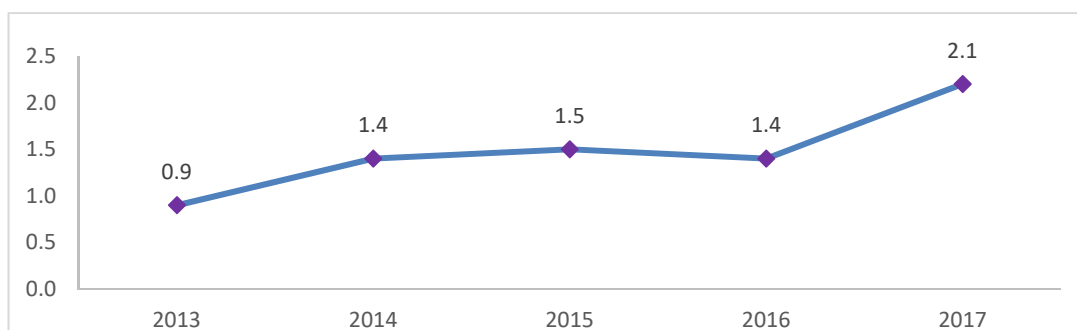
<sup>12/</sup> Mide el rendimiento que obtiene el fideicomiso respecto de su patrimonio.

Los datos de 2015 a 2017 fueron proporcionados por FIRA y coinciden con los reportes regulatorios de la CNBV; no obstante, debido a que la metodología para determinar el indicador corresponde con la CUOEF y es similar a la antes registrada por la CNBV, los datos del periodo 2013-2017 son comparables.

De 2013 a 2017, el FEFA registró un incremento promedio anual de 42.2%, al pasar de 1.2% en 2013 a 4.9% en 2017. La tendencia creciente del indicador, se debió principalmente al crecimiento del resultado neto registrado como utilidad durante los años de comparación, por lo que el beneficio recibido respecto del patrimonio ha incrementado.

En 2017, el FEFA alcanzó un flujo de utilidad neta de 2,430,327.9 miles de pesos, respecto de los 113,017,778.2 miles de pesos registrados como activo total, lo que originó un rendimiento sobre activos (ROA),<sup>18/</sup> de 2.1%. Al igual que el ROE, la rentabilidad sobre activos también registró un incremento en el periodo 2013-2017, como se muestra en el gráfico siguiente:

RENDIMIENTO SOBRE ACTIVOS DEL FEFA, 2013-2017  
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados financieros del FEFA, proporcionados por los FIRA.

Nota: Los resultados del periodo 2013-2014 corresponden a información proporcionada por la CNBV registrada en los reportes regulatorios. A partir de 2015, la Comisión emitió la CUOEF que regula la metodología de cálculo para el indicador, por lo que desde su emisión se hizo obligatorio el registro del índice por las entidades de fomento.

Los datos de 2015 a 2017 fueron proporcionados por FEFA y coinciden con la información de la CNBV; no obstante, debido a que la metodología para determinar el indicador es similar a la antes registrada por la CNBV, los datos del periodo son comparables.

Se verificó que el ROA registrado en 2017 significó un crecimiento promedio anual de 25.0% respecto del resultado de 2013 (0.9%), cuya tendencia creciente, se debió principalmente al crecimiento del resultado neto, compensado por el crecimiento de los activos, a la cartera de crédito, registrada durante los años de comparación, por lo que el beneficio recibido respecto de los activos ha incrementado, lo que denotó la capacidad de FEFA para generar beneficios económicos sobre sus activos y patrimonio.

---

<sup>18/</sup> Mide el rendimiento que obtiene el fideicomiso respecto de su activo.

Respecto de los límites financieros autorizados por la SHCP, se verificó que fueron autorizados para los FIRA y no para cada uno de los fideicomisos que lo integran, como se muestra en el cuadro siguiente:

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

Concepto	Aprobado (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Diferencia		Semáforo (f)
				Absoluta (d)=(c-b)	% (e)=(c/b)*100	
Endeudamiento neto total <sup>1/</sup>	21,140,000.0	20,140,000.0	11,203,139.0	(8,936,861.00)	55.6%	V
Endeudamiento neto interno <sup>2/</sup>	17,809,400.0	16,809,400.0	8,615,907.0	(8,193,493.0)	51.2%	V
Endeudamiento neto externo <sup>3/</sup>	3,330,600.0	3,330,600.0	2,587,232.0	(743,368.0)	77.7%	V
Financiamiento neto <sup>4/</sup>	10,700,000.0	10,700,000.0	13,281,446.0	2,581,446.0	124.1%	V
Resultado neto mayoritario <sup>5/</sup>	2,104,000.0	2,104,000.0	4,183,359.0	2,079,359.0	198.8%	V

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



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

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

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



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

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

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



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

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

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

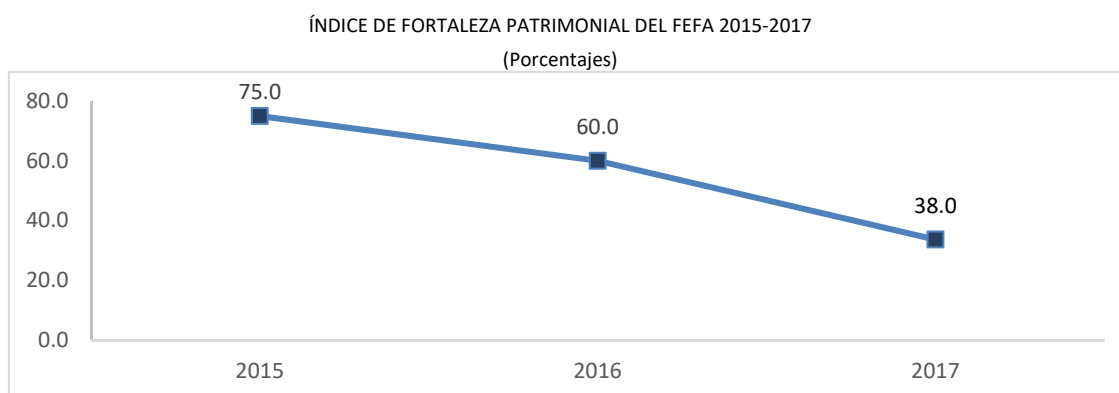
- <sup>1/</sup> El límite de endeudamiento se acota a las necesidades de recursos como fuente de financiamiento complementaria al uso de los recursos propios, necesarios para financiar las actividades de fomento. Se obtiene de la contratación de créditos internos y obligaciones contraídas con los organismos financieros internacionales y bancos del exterior. El resultado de la deuda interna más la externa es el endeudamiento neto total.
- <sup>2/</sup> Se integra como el endeudamiento interno, que es el resultado de contratación de crédito interno más operaciones bancarias netas, menos la amortización de crédito interno.
- <sup>3/</sup> Es el resultado de restar el pasivo circulante (adeudos de Ejercicios Fiscales anteriores) y la amortización de la deuda.
- <sup>4/</sup> Es el resultado de otorgamiento menos recuperación de cartera, considerando el financiamiento neto al sector público, más el financiamiento neto al sector privado y como agente financiero.
- <sup>5/</sup> A partir de la Reforma Financiera, se sustituyó en la Ley de Instituciones de Crédito el cálculo tradicional de la intermediación financiera, por el de "Resultado de Intermediación Financiera", que considera el resultado neto de operación y la constitución de reservas crediticias preventivas, este monto corresponde a la utilidad neta estimada por la Institución. (Modificación del artículo 31 de la LIC el 10 de enero de 2014).

Se verificó que, en 2017, la SHCP autorizó un límite de endeudamiento neto total de 21,140,000.0 miles de pesos. Asimismo, los FIRA otorgaron un financiamiento neto de 13,281,446.0 miles de pesos, y registraron un resultado neto de intermediación financiera de 4,183,359.0 miles de pesos, por lo que los valores obtenidos por los FIRA se ajustaron a lo establecido por la secretaría, al obtener una semaforización en color verde, que los situó en una categoría ideal.

En relación con el Índice de Fortaleza Patrimonial (IFP), de acuerdo con la información proporcionada por los FIRA, la sustentabilidad del FEFA se determina con la relación del

patrimonio con el que cuenta la entidad para hacer frente a los requerimientos totales por pérdidas inesperadas respecto de los activos ponderados sujetos a riesgo totales, <sup>19/</sup> en 2017, la relación del patrimonio de FEFA (51,370,356.3 miles de pesos) y los activos sujetos a riesgo (135,046,805.6 miles de pesos) fue de 38.0%, superior en 375.0% al parámetro de referencia internacional de 8.0%, lo que evidenció que puede enfrentar pérdidas no esperadas derivadas de los riesgos de crédito, de mercado y de operación.

De 2015 a 2017, el IFP registró la tendencia siguiente:



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

En el periodo de análisis, el IFP del FEFA presentó una disminución promedio anual de 28.8%, al pasar de 75.0% en 2015 a 38.0% en 2017, debido principalmente al uso intensivo del patrimonio para sustentar el crecimiento del crédito otorgado.

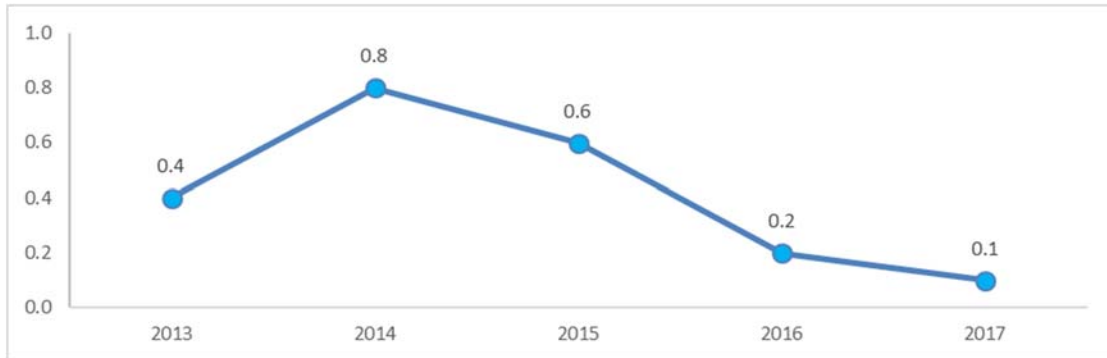
En 2017, el FEFA reportó en sus estados financieros una cartera vencida <sup>20/</sup> de 125,844.2 miles de pesos y una cartera total de 121,643,614.8 miles de pesos, que originaron un índice de morosidad (IMOR) <sup>21/</sup> de 0.1%, lo que representó la eficiencia del fideicomiso en el cobro de sus créditos. De 2013 a 2017, el IMOR de FEFA registró una tendencia decreciente como se muestra en el gráfico siguiente:

<sup>19/</sup> Los activos ponderados por riesgo son el total de todos los activos mantenidos por el fideicomiso que son ponderados para el riesgo de crédito de acuerdo a una fórmula determinada por el regulador, de operación y de mercado.

<sup>20/</sup> La cartera vigente se traspa a cartera vencida cuando los créditos con pago único de principal e intereses al vencimiento presentan 30 o más días naturales de vencidos; o cuando los créditos de pago único de principal al vencimiento y pagos periódicos de intereses, presentan 90 o más días naturales de vencido el pago de intereses respectivo.

<sup>21/</sup> De acuerdo con la SHCP, la calidad de la cartera indica la eficiencia de los bancos para recuperar el monto de los créditos otorgados, por lo tanto, entre menor sea el índice, más eficiente es el banco.

ÍNDICE DE MOROSIDAD DEL FEFA 2013-2017  
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados financieros del FEFA, proporcionados por los FIRA.

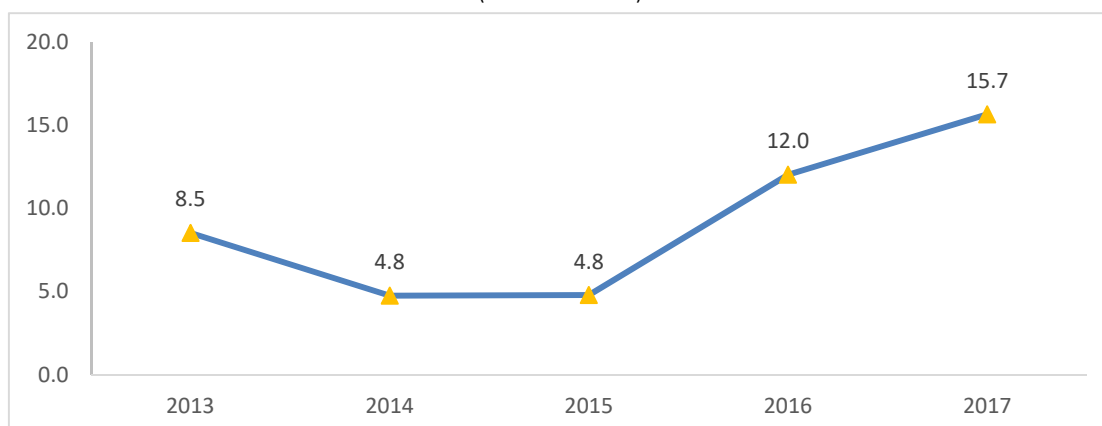
Nota: Los resultados del periodo 2013-2014, corresponden a información registrada en los reportes regulatorios de la CNBV. A partir de 2015, la comisión emitió la CUOEF que regula la metodología de cálculo para el indicador. Los datos de 2015 a 2017 fueron proporcionados por FIRA y coinciden con los reportes regulatorios de la CNBV; no obstante, debido a que la metodología para determinar el indicador corresponde con la CUOEF y es similar a la antes registrada por la CNBV, los datos del periodo 2013-2017 son comparables.

En el periodo, el IMOR del FEFA decreció en 29.3% en promedio anual, al pasar de 0.4% a 0.1%, cuya variación obedeció, principalmente, al crecimiento de cartera de crédito vigente, así como a la disminución de cartera vencida por su eliminación del balance general conforme a la respectiva política contable.

En 2017, el FEFA reportó un índice de cobertura (ICOB)<sup>22/</sup> de 1,567.5, lo que demostró que tiene reservas suficientes para cubrir en 15.7 veces su cartera vigente. En el periodo 2013-2017, el ICOB registró una tendencia creciente como se muestra en el gráfico siguiente:

<sup>22/</sup> Indica la proporción de cartera vencida provisionada como incobrable por medio de las estimaciones preventivas para riesgos crediticios, al dividir la cartera vencida total entre la estimación preventiva para riesgos de crédito; este índice, además de indicar el grado de precaución del fideicomiso dado su nivel de cobertura, sugiere su nivel de saneamiento.

ÍNDICE DE COBERTURA DEL FEFA, 2013-2017  
(Número de veces)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados financieros del FEFA, proporcionados por los FIRA.

Nota: Los resultados del periodo 2013-2014, corresponden a información proporcionada por la CNBV registrada en los reportes regulatorios. A partir de 2015, la Comisión emitió la CUOEF que regula la metodología de cálculo para el indicador, por lo que los datos de 2015 a 2017 fueron proporcionados por FEFA y coinciden con la información de la CNBV; no obstante, debido a que la metodología para determinar el indicador es similar a la antes registrada por la CNBV, los datos del periodo son comparables.

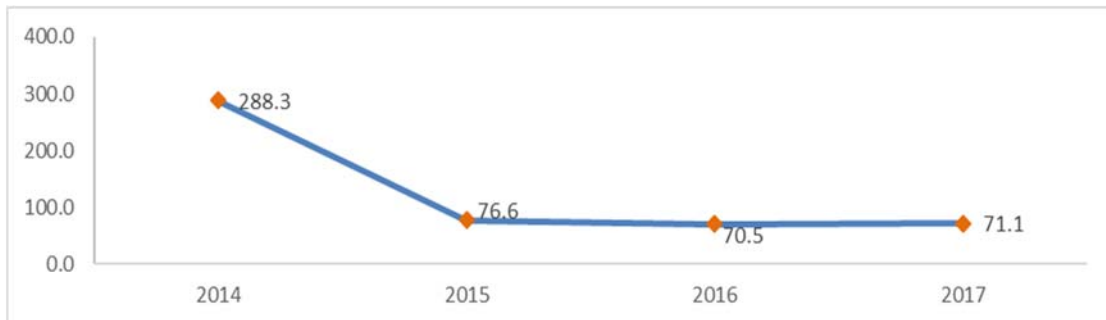
De 2013 a 2017, el ICOP del FEFA registró un incremento promedio anual de 16.6%, al pasar de registrar reservas para cubrir en 8.5 veces la cartera vencida en 2013 a 15.7 veces para 2017, cuyas variaciones se debieron, principalmente, al crecimiento en la estimación preventiva para riesgos crediticios conforme a la actualización de la calificación de cartera de crédito, así como la disminución de cartera vencida.

Se constató que, en 2017, el FEFA reportó en sus estados financieros 3,924,448.6 miles de pesos como activos líquidos y 5,517,857.5 miles de pesos de pasivos líquidos, que originaron un índice de liquidez <sup>23/</sup>de 71.1%. En el periodo 2014-2017 el índice de liquidez presentó un decremento en sus resultados como se observa a continuación:

---

<sup>23/</sup> Mide la proporción que representa la disponibilidad de efectivo respecto del total de su captación, determina la capacidad del fideicomiso para enfrentar las obligaciones contraídas a corto plazo.

ÍNDICE DE LÍQUIDEZ DEL FEFA, 2013-2017  
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados financieros del FEFA, proporcionados por los FIRA.

Nota: Los resultados del año 2014 corresponden a información registrada en los reportes regulatorios de la CNBV. A partir de 2015, la comisión emitió la CUOEF que regula la metodología de cálculo para el indicador. Los datos de 2015 a 2017 fueron proporcionados por FIRA y coinciden con los reportes regulatorios de la CNBV; no obstante, debido a que la metodología para determinar el indicador corresponde con la CUOEF y es similar a la antes registrada por la CNBV, los datos del periodo 2013-2017 son comparables.

El índice de liquidez del FEFA decreció en 37.3% en promedio anual, al pasar de 288.3% en 2014 a 71.1% en 2017, esta variación obedeció, principalmente, a mayor contratación de préstamos bancarios acorto plazo para fondear el crecimiento de la cartera de crédito.

Se comprobó que la metodología de cálculo para los indicadores se ajustó con lo dispuesto en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento y cumplió con el objetivo 6 del Programa Institucional 2013-2018 de los FIRA.

Los FIRA establecieron en su Programa Institucional 2013-2018 el indicador “Crecimiento Real del Patrimonio” que sirvió como parámetro de referencia para sus principales índices financieros, cuya meta a 2018 fue mantener el patrimonio institucional en términos reales.

El indicador resume el comportamiento de la situación financiera que muestran los índices financieros, ya que requiere de la rentabilidad de la cartera de crédito, de la inversión de los recursos que se tienen para la operación crediticia, así como de las primas que se cobran en el servicio de garantías, acordes con la meta de financiamiento apoyado y la sustentabilidad del patrimonio, mostrando la rentabilidad del patrimonio y de los activos. En relación con la calidad de la cartera de crédito y garantías, el crecimiento real del patrimonio depende, además de la rentabilidad, de que se tengan bajos niveles de cartera de crédito vencida y que el riesgo crediticio se mantenga controlado, lo que implica una constitución moderada de reservas de crédito, y una cobertura de cartera vencida de al menos una vez.

El conservar el patrimonio en términos reales y la adecuada administración de riesgos de crédito, mercado, liquidez y operativo garantiza que el índice de fortaleza patrimonial se sitúe en valores que permitan enfrentar las pérdidas inesperadas y continuar con el crecimiento de financiamiento apoyado.

Los resultados del indicador en el periodo 2013-2017, se muestra en el cuadro siguiente:

CRECIMIENTO REAL DEL PATRIMONIO DE LOS FIRA, 2014-2017  
(Miles de pesos de 2013)

Concepto	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	Crecimiento Real del Patrimonio 2014-2017
Crecimiento Real del Patrimonio	71,684,000.0	71,144,000.0	71,129,000.0	71,796,000.0	70,807,000.0	(0.1)

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

NOTA: El crecimiento real del patrimonio de los FIRA se mide con la tasa media anual de crecimiento real para el periodo 2014-2018, considerando 2013 como año base.

En el periodo 2014-2017, el patrimonio registró un decremento promedio anual de 0.1%, al pasar de 71,144,000.0 miles de pesos a 70,807,000.0 miles de pesos. Asimismo, los FIRA proyectaron que para el año 2018 su patrimonio será de 71,742,000.0 miles de pesos, con lo que para el periodo 2014-2018 el indicador de crecimiento real del patrimonio será de 0.2%, por lo que se considera que, de seguir las condiciones establecidas para la proyección, se cumplirá la meta de mantener el patrimonio en términos reales establecida en su programa institucional.

En conclusión, se considera que el FEFA procuró su sustentabilidad financiera, ya que se ajustó a los límites financieros establecidos por la SHC y a la metodología de la CUOEF emitida por la CNBV para los principales indicadores financieros. El IFP de 38.0%, superior en 375.0% al parámetro de referencia internacional de 8.0%, significó que puede enfrentar pérdidas no esperadas derivadas de los riesgos de riesgos de crédito, de mercado y de operación y el IMOR de 0.1 denotó su eficiencia en el cobro de los créditos otorgados. De mantenerse las condiciones actuales, el patrimonio de los FIRA en 2018 será de 71,742,000.0 miles de pesos, con lo que para el periodo 2014-2018, el indicador de crecimiento real del patrimonio será de 0.2% y se cumplirá la meta de mantener el patrimonio en términos reales establecida en su programa institucional.

## 8. Control interno

El Sistema de Control Interno se integra por actividades y procedimientos que se instrumentan con el propósito de contribuir al logro de los objetivos y metas institucionales y proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de dichos objetivos y metas, así como la salvaguarda de sus recursos.

FIRA contó con el Manual del Sistema de Control Interno y los objetivos de dicho sistema, así como los lineamientos para su implementación, que fueron actualizados en septiembre de 2016 y 2017 y vigentes para el ejercicio fiscal evaluado. El sistema de control interno de FIRA se integró por 5 componentes y 56 elementos: el ambiente de control (20), la evaluación de riesgos (6), las actividades de control (10), información y comunicación (9), y las actividades de monitoreo (11).



En el ambiente de control, en 2017, los FIRA cumplieron con el 100.0% de los elementos establecidos (20), ya que contó con un Código de Conducta; un Código de Ética y Prevención de Conflicto de Intereses; realizó la encuesta de clima organizacional; publicó su estatuto Orgánico y su estructura organizacional; implementó acciones de mejora en el FIRANET; realizó un Programa Anual de Capacitación, de acuerdo con las necesidades del personal; se implementaron acciones de reclutamiento por medio del FIRANET; difundió circulares mediante el Sistema de Emisión y Consulta de Circulares Internas (SECCI), y actualizó el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT).

En 2017, los FIRA cumplieron con el 100.0% de los puntos de la evaluación de riesgos (6), ya que acreditaron la identificación y evaluación de riesgos, toda vez que el Manual de Administración Integral de Riesgos se difundió el 31 de agosto de 2017; integró la Matriz de Administración de Riesgos; actualizó las Reglas para la Operación del Comité de administración de Riesgos de FIRA (CARFIRA); monitoreó periódicamente los controles de seguridad financiera y de la información; evaluó los componentes de los objetivos del sistema de control interno y los lineamientos para su implementación; inculcó a su personal el uso aceptable de los recursos y servicios informáticos, y elaboró los informes trimestrales sobre la exposición a riesgos del FEFA, del FONDO, del FOPESCA y del FEGA, así como los informes mensuales sobre la exposición a riesgos, a fin de detectar y prevenir actos de fraude y corrupción, y los informes diarios de seguimiento al riesgo de mercado, crédito, operativo y legal.

En ese año, los FIRA cumplieron con el 100.0% de las actividades de control (10), toda vez que elaboraron la matriz y el programa de administración de riesgos; realizaron reportes e informes de los riesgos; establecieron de manera periódica la aplicación de monitoreo de los controles de los procesos operativos; informaron de manera trimestral sobre el control interno; y realizaron un diagnóstico, a fin de conocer el estatus de la seguridad de la información.

En 2017, los FIRA cumplieron con el 100.0% de los elementos de información y comunicación (9 de 9), ya que contó con mecanismos para proteger la información y su confidencialidad; controlaron información física y electrónica; difundieron o comunicaron la información de manera interna para los empleados (correo institucional, podcast y FIRANET) y externa para otras entidades (oficios, actas, bitácoras y acuses de información). Los fideicomisos contaron con siete sistemas informáticos: cuatro clasificados como críticos, dos automatizados para la gestión y uno de procedimientos de negocio documentados.

En las actividades de monitoreo se determinó que los FIRA cumplieron el 100.0% de los elementos (11), ya que publicaron el Programa Anual de Trabajo, realizaron métricas en relación con la seguridad de la información; y se constató que, como parte de sus actividades de mejora en Control Interno, los fideicomisos revisaron cuando menos una vez en el año el Manual del Sistema de Control Interno y los objetivos del Sistema de Control Interno, así como los Lineamientos para su implementación, a fin de que se realicen las modificaciones pertinentes y en caso de cambio el Director General faculta al Director de la Contraloría Interna para que el manual se actualice y se comprobó que se revisaron en septiembre de 2017.

El Sistema de Control Interno de los FIRA mostró que cuenta con actividades y procedimientos que proporcionan una seguridad razonable para la consecución de sus objetivos y metas, así como la salvaguarda de sus recursos.

### 9. Sistema de Evaluación del Desempeño

Con la revisión de la estructura programática del FEFA, se identificó que contó con tres Programas presupuestarios (Pp): uno de modalidad O “Actividades que realiza la función pública para el mejoramiento de la gestión, así como las de los órganos de control y auditoría”; uno de modalidad M “Actividades de apoyo administrativo desarrolladas por las oficinas mayores o áreas homólogas”, y uno de modalidad F “Actividades destinadas a la promoción y fomento de los sectores social y económico”, que correspondió al Pp F034 “Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero” que se identificó como programa sustantivo, por el que se mide el otorgamiento del financiamiento a los acreditados finales y es compartido para los cuatro fideicomisos que integran los FIRA, del cual diseñó una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Respecto de la MIR del Pp F034, en la lógica vertical, se contó con 5 objetivos: 1 en el de Fin, 1 en el de Propósito y 1 en el de Componente y 2 para el de Actividad. El objetivo de nivel Fin indicó su contribución al logro del objetivo superior en el Plan Nacional de Desarrollo de “Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial productivo” y del PRONAFIDE 2013-2018 de “Ampliar el crédito de la Banca de Desarrollo facilitando el acceso a servicios financieros en sectores estratégicos, con una mayor participación del sector privado”. Se identificó que el objetivo de nivel Fin estableció los sectores a quienes van dirigidos los apoyos del programa (agropecuario, forestal, pesquero, alimentario y del medio rural). Los objetivos de nivel Propósito y Componente se consideraron adecuados, ya que contribuyeron al objetivo superior al que se encontraron alineados.

Se considera que los objetivos de nivel de actividad del programa presupuestario fueron insuficientes para cumplir con el objetivo de nivel componente “financiamiento integral y garantías de crédito otorgadas”, ya que sólo refieren la promoción de productos y servicios y el otorgamiento de créditos, sin considerar el servicio de garantías. Asimismo, el objetivo de actividad A2 no se ajustó a la Guía para el diseño de indicadores, ya que la palabra “créditos” no refiere a un sustantivo derivado de un verbo, sino a un servicio prestado. Además, los créditos otorgados por los FIRA se encuentran contenidos en el objetivo C1 Financiamiento integral y garantías de crédito otorgadas.

En cuanto a la lógica horizontal, los indicadores de nivel Fin son adecuados para evaluar el cumplimiento del objetivo al que se encuentran alineados y su contribución a lo establecido en el PND y el PRONAFIDE, ambos de 2013-2018, relativos a la democratización del acceso al financiamiento y la ampliación del crédito de la Banca de Desarrollo, ya que permiten verificar el efecto económico alcanzado y para el cual contribuye el programa; el indicador F2 evalúa la contribución de los FIRA en el cumplimiento del objetivo de nivel superior F1. En el nivel de Propósito se considera que los indicadores no son adecuados para verificar el cambio producido en la población objetivo, debido a que su método de cálculo no permite medir el

acceso de los productores al financiamiento integral y garantías de crédito por cada uno de los fondos, ni son adecuados para determinar el aumento de la productividad a que se refiere el objetivo.

En cuanto al nivel de Componente, los indicadores son adecuados, ya que permiten verificar el otorgamiento de los servicios crediticios otorgados por el programa y que tienen efectos de manera directa en la población objetivo; sin embargo, las definiciones establecidas no son claras, ya que no asocian de forma precisa su relación con el objetivo de nivel componente que evalúan; el tipo, la dimensión y la frecuencia son adecuados para las variables que miden, ya que evalúan servicios otorgados en el corto plazo, y su contribución en el cumplimiento de objetivos con el nivel Propósito.

Con el análisis de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2017, se constató que el FEFA, en coordinación con el FONDO, el FEGA y el FOPESCA, reportó en los referidos informes los avances de los indicadores del Pp F034, de nivel Fin, Propósito, Componente y Actividad, de acuerdo con la frecuencia de medición que registró en la MIR.

La ASF considera que, en 2017, la MIR del Pp F034 presentó deficiencias en la construcción de objetivos e indicadores en los niveles de Componente, Propósito y Actividad, lo cual es un área de oportunidad para hacer más eficiente esta herramienta de planeación y medición del desempeño.

#### 2017-3-06HDA-07-0106-07-006 **Recomendación**

Para que el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios en coordinación con el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA), subsane las deficiencias en la construcción de los objetivos de nivel de Actividad, así como de los indicadores de nivel Propósito y Componente de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario F034, a fin de contar con los parámetros adecuados para evaluar el desempeño del programa, de conformidad la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre las medidas emprendidas.

#### **10. Rendición de Cuentas**

La rendición de cuentas es concebida como la obligación del gobierno de informar a la sociedad sobre el uso y destino de los recursos públicos; asimismo, la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto comprobar que se cumplió con el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el cumplimiento de objetivos y metas programados.

En la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017 no se establecieron objetivos específicos para el FEFA en materia de financiamiento, ya que los FIRA

definieron en su Programa Institucional 2013-2018, los objetivos a cumplir en el mediano plazo y sus resultados se reportan mediante la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp F034; no obstante, se constató que en la MIR F034 se incluyó en el objetivo de nivel de Propósito el indicador “Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por FEFA” que se relacionó de forma explícita con la operación del fideicomiso.

En la Cuenta Pública 2017 se informó que para el programa presupuestario referido, el fideicomiso ejerció 999,519.6 miles de pesos, 12.4% menos que los 1,140,918.8 miles de pesos autorizados, este comportamiento se debió principalmente a que hubo reducciones en el gasto corriente, entre las que destaca el 27.3% en los gastos de operación, respecto de los montos originales en ese rubro, y reportó en el indicador “Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por FEFA”, un cumplimiento del 88.9%, 4.4% menor que lo programado, cuya causa fue el otorgamiento de mayor número de créditos al sector pesquero.

Se identificó que en el Programa Institucional 2013-2018 de FIRA (PIFIRA), así como en el árbol del problema del Pp F034 “Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero”, el problema público, que atienden los fideicomisos, se refiere al insuficiente financiamiento y la reducida inclusión financiera de personas físicas y morales de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, mismo que se relacionó con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo y del que se sirvió para articular la información presupuestaria y programática reportada en los indicadores del programa presupuestarios citado, los cuales fueron consistentes, respecto de lo informado en los informes trimestrales y fue congruente con lo proporcionado a la SHCP.

En la Cuenta Pública 2017 se publicó la información de los FIRA relativa al ejercicio de sus recursos, así como el resultado de los indicadores de la MIR F034, con lo cual cumplieron con su compromiso de informar a la ciudadanía sobre sus resultados; sin embargo, en opinión de la ASF, se precisa disponer de objetivos y metas específicas para el FEFA, que permita evaluar su desempeño, por lo que se considera como un área de oportunidad para la rendición de cuentas.

#### **11. Avance en el cumplimiento de las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible**

En la Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, de la cual México forma parte, se comprometieron, de forma colectiva, a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Al respecto se remitió un cuestionario a los FIRA para identificar los avances implementados hasta 2017, de cuyo análisis se determinó que los fideicomisos identificaron la necesidad de contar con mayor información y coordinación interinstitucional en materia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como la designación formal de mecanismos de liderazgo y atención para la consecución de dichos objetivos.

---

En cuanto a la vinculación programática y presupuestal de los FIRA con los ODS, en diciembre de 2016 y abril de 2017, la SHCP solicitó a los FIRA el llenado de 2 formatos para realizar el ejercicio de alineación del Programa Institucional de los FIRA 2013-2018 y de sus programas presupuestarios con las metas de los objetivos de la Agenda 2030, dicho ejercicio fue realizado y remitido a la secretaría.

En términos programáticos, la totalidad de objetivos e indicadores del programa de mediano plazo 2013-2018 de los FIRA se orientaron a la contribución y medición de 6 de los 17 ODS: 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo; 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos; 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, y 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

En materia presupuestal, el Pp F017 “Apoyo a los sectores pesquero y rural”, a cargo de uno de los fondos de los FIRA, el FEGA, podría contribuir con el 100.0% de su presupuesto designado al cumplimiento de las metas establecidas en los ODS 8 y 9, relacionadas con acceso a servicios financieros y bancarios por medio de crédito asequible; y la integración en las cadenas de valor y en los mercados. Asimismo, se identificó que en la vinculación presupuestaria se alineó un ODS (el 9) adicional a los señalados en la programática.

Desde la perspectiva del financiamiento a los sectores agropecuario, pesquero y forestal, los FIRA identificaron que los principales retos gubernamentales para implementar los ODS se asocian con los recursos presupuestarios y los conocimientos técnicos; la difusión de la estrategia nacional, y la identificación del rol y metas de cada institución pública para su cumplimiento.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2017, el FEFA autorizó 152,698,927.3 miles de pesos para 37,615 créditos, que generaron un saldo de crédito impulsado de 121,570,093.1 miles de pesos, 72.8% respecto del saldo total impulsado de los FIRA (167,007,517.7 miles de pesos), que a su vez significó el 0.7% del PIB nacional. En ese año, el FEFA otorgó 65,127,402.5 miles de pesos para 18,775 créditos en 213 municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre, por lo que tuvo presencia en el 53.3% de los 400 ayuntamientos de la estrategia de política social; por segmento de acreditados, el 35.1% (53,573,575.4 miles de pesos) correspondió al monto consolidado de Micro, familiar, pequeña y mediana empresa y el 64.9 % (99,125,351.9 miles de pesos) se vincularon al monto de empresas grandes. Los cuatro fideicomisos que integran los FIRA atendieron a 1,521,503 personas físicas y morales relacionadas con la producción, acopio y distribución de bienes o servicios para los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, que significó un crecimiento promedio anual de 16.9%, respecto de los 952,740 acreditados finales registrados en 2014; sin embargo, no se pudo cuantificar el número de personas físicas

o morales que resultaron beneficiadas con el fondeo específico del FEFA, razón por la cual se desconoció el efecto esperado de su intervención.

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

Se determinaron 6 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 5 restantes generaron: 6 Recomendaciones al Desempeño.

### **Dictamen**

El presente se emite el 19 de junio de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de financiamiento en términos de créditos para beneficiar a los productores agropecuarios. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) y el Programa Institucional de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (PIFIRA), los tres vigentes de 2013 a 2018, se identificó como problema público el insuficiente financiamiento y la reducida inclusión financiera en los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, a causa de la restringida oferta de productos financieros; a la falta de capacidad de pago de productores y personas físicas; a una percepción de alto riesgo en dichas ramas, así como a una insuficiencia de intermediarios financieros y de una cultura financiera que permita establecer confianza para garantizar la recuperación de los créditos otorgados.

De acuerdo con su Estatuto Orgánico, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) tienen por objeto otorgar crédito, garantías y apoyos técnicos, relacionados con la capacitación y asistencia técnica a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural mediante los intermediarios financieros autorizados y es la entidad responsable de operar los cuatro fondos que los conforman: el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPECA), y el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA). Los fideicomisos son administrados por el Banco de México, en su carácter de fiduciario y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente y funcionan bajo una misma administración que opera en segundo piso.

Conforme a su contrato constitutivo, el FEFA tiene atribución para otorgar créditos, por medio de intermediarios financieros (IF) autorizados, así como capacitación a personas físicas y morales relacionadas con la producción, acopio y distribución de bienes y servicios para los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, con enfoque de desarrollo regional.

Los resultados de la auditoría evidenciaron que en el diseño normativo, programático-presupuestal y organizacional-operativo de los FIRA, en 2017, el FEFA y el FONDO tuvieron la atribución explícita en sus contratos constitutivos de otorgar crédito a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural; en tanto que el FOPESCA sólo al sector pesquero. Además de créditos, el FONDO tuvo la atribución de proporcionar garantías y capacitación; el FEFA de proveer capacitación y transferencia de tecnología, y el FOPESCA de dar garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología; sin embargo, estas atribuciones fueron ejercidas por el FEFA, sin que mediara en su contrato la facultad expresa de ejercer las atribuciones de esos fideicomisos. Respecto de la definición de la población objetivo, ésta presenta diferencias en los diversos documentos normativos que regulan a los fideicomisos. Al amparo de que FIRA atiende a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, el FEFA y el FONDO otorgaron créditos y el FEFA garantías en un concepto denominado financiamiento rural, que no necesariamente está relacionado con los sectores agropecuario, forestal y pesquero, lo que podría implicar un riesgo en la focalización de la población. Los cuatro fideicomisos que integran los FIRA derivan de un solo marco legal; sin embargo, no existen objetivos ni metas para cada uno de ellos, lo que limita evaluar su desempeño de manera particular.

En 2017, los FIRA asignaron 222,159,500.0 miles de pesos en las líneas de crédito para los 87 IF evaluados por los fideicomisos que obtuvieron calificaciones satisfactorias. En ese año, los FIRA autorizaron el desembolso de 175,038,850.9 miles de pesos, de los cuales el FEFA ejerció el 87.2% (152,698,927.3 miles de pesos) en 37,615 créditos, con lo que contribuyó a impulsar el acceso al financiamiento de las personas físicas y morales que tienen como actividad económica la producción, acopio y distribución de bienes y servicios de o para los sectores agropecuarios, forestal, pesquero y rural, que no cuentan o tienen acceso insuficiente al mismo. De 2013 a 2017, el monto total del financiamiento del FEFA creció en 7.3% en promedio anual, al pasar de 115,005,511.3 miles de pesos en 2013 a 152,698,927.3 miles de pesos en 2017, debido a que ejerció su atribución para captar recursos mediante endeudamiento.

Respecto del otorgamiento de créditos con enfoque regional, el financiamiento de FEFA a la región Sur-Sureste, éste se incrementó en 7.3% en promedio anual, de 30,827,924.8 a 40,926,007.8 miles de pesos en el periodo, y en las regiones Norte, Noroeste y Occidente, creció en la misma proporción, pasando de 84,177,586.6 miles de pesos en 2013 a 111,772,919.5 miles de pesos en 2017. En cuanto al énfasis en la atención de la Zona Sur Sureste y los 400 municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre, de 2013 a 2017, el número y monto de los créditos del FEFA registrados en la región aumentó a una tasa promedio anual de 7.4%, al pasar de 4,258 a 5,656 créditos y el monto otorgado ascendió a una tasa media anual de 9.4%, de 12,538,001.1 a 17,951,498.9 miles de pesos; en 2017. En ese periodo, el monto del financiamiento del FEFA a las micro, familiar, pequeña y medianas empresas se incrementó en 7.7% en promedio anual, de 42,849,810.6 a 53,573,575.4 miles de pesos, por lo que se considera que el fideicomiso promovió el financiamiento en las áreas de interés de la política de los FIRA. Sin embargo, el FEFA no dispuso de indicadores ni metas para evaluar la atención de las áreas de interés del fideicomiso, en términos del número, monto o cobertura.

Respecto de la inclusión financiera, cuyo propósito es fomentar el acceso y uso de los servicios financieros formales, la información en la materia se registró como perteneciente a los FIRA, que operaron y reportaron a la SHCP 2 programas de inclusión que beneficiaron a 1,626 mujeres y 446,528 microempresas. Para 2017, no fue posible evaluar la contribución del FEFA en la atención de los 1,521,503 acreditados de los FIRA, ya que la información se reportó de forma agregada; además, se identificó que no se dispuso de una unidad de medida consolidada para cuantificar a la población potencial, objetivo y atendida.

En 2017, el FEFA contribuyó a ampliar el crédito de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, al registrar un saldo total impulsado de 121,570,093.1 miles de pesos, que significó un crecimiento promedio anual de 16.7% respecto del saldo de 2013 (65,494,957.0 miles de pesos) y que representó el 72.8% de los 167,007,517.7 miles de pesos del saldo total impulsado de los FIRA, con lo que coadyuvó al cumplimiento de la meta del Programa Institucional Anual de 165,000,000.0 miles de pesos, y con la meta sexenal del PRONAFIDE 2013-2018, relativa al saldo de la cartera de crédito directo e impulsado de 7.9% como proporción del PIB, ya que el saldo total impulsado de los FIRA contribuyó en 9.3% al saldo total de las entidades que integran la banca de desarrollo y representó el 0.7% del PIB.

El indicador de saldo impulsado de largo plazo, mediante el que los FIRA evaluaron el impulso de la productividad de los acreditados finales no fue adecuado para medir ese concepto, ya que refiere a operaciones realizadas por la entidad fiscalizada en la gestión de los créditos otorgados en una temporalidad mayor que 5 años, y no al efecto del fondeo de los FIRA en los acreditados finales.

En 2017, el FEFA procuró su sustentabilidad financiera, ya que registró resultados favorables en los principales índices financieros, y se ajustó a la metodología señalada por la CNBV en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento. En ese año, el Índice de Fortaleza Patrimonial (IFP) fue de 38.0%, lo que evidenció que puede enfrentar pérdidas no esperadas derivadas de los riesgos de crédito, de mercado y de operación; el Índice de Morosidad (IMOR) de 0.1%, representó la eficiencia en el cobro de sus créditos; los índices de rentabilidad de ROA (2.2%) y ROE (4.9%) fueron superiores a cero, lo que reflejó su capacidad para generar rendimientos derivados de sus activos, y el Índice de Cobertura de 1,567.5% que demostró que tiene reservas suficientes para cubrir 15.7 veces su cartera vigente.

En opinión de la ASF, el FEFA contribuyó a atender el insuficiente financiamiento de los sectores agropecuarios, forestal, pesquero y rural, ya que, en 2017, otorgó 37,615 créditos por 152,698,927.3 miles de pesos que representaron el 87.2% de los 175,038,850.9 miles de pesos del financiamiento total de los FIRA, que contribuyeron a generar un saldo de crédito impulsado de 121,570,093.1 miles de pesos, que significó un crecimiento promedio anual de 16.7% respecto de 2013 y que representó el 72.8% del saldo total impulsado de los fideicomisos de 167,007,517.7 miles de pesos, que a su vez contribuyó en 9.3% al saldo total de las entidades que integran la banca de desarrollo y representó el 0.7% del PIB para dar cumplimiento de la meta sexenal del PRONAFIDE 2013-2018, relativa al saldo de la cartera de crédito directo e impulsado de 7.9% como proporción del PIB; asimismo, el fideicomiso



procuró su sustentabilidad financiera, ya que el IFP de 38.0%, fue superior al mínimo establecido de 8.0%, lo que evidenció que puede enfrentar pérdidas no esperadas; el IMOR de 0.1% representó la eficiencia en el cobro de sus créditos. Sin embargo, la falta de indicadores para evaluar las etapas del proceso de crédito, la ausencia de la cuantificación de la población atendida por el fideicomiso, así como la operación agregada de los procesos sustantivos en el otorgamiento de crédito, precisan que los FIRA identifiquen y documenten los procesos que realizan por medio de cada uno de los fideicomisos para el cumplimiento de sus objetivos, ya que la manera en que se realizan y reportan sus actividades, no permite evaluar su desempeño particular y su efecto en su población objetivo.

La auditoría provee certeza respecto de la intervención gubernamental para ampliar el acceso al financiamiento en sectores prioritarios para el crecimiento económico como el agropecuario, forestal, pesquero y rural, procurando la sustentabilidad del FEFA, además de los avances en el compromiso del fideicomiso para contribuir en el cumplimiento de la meta establecida en el PRONAFIDE 2013-2018, relativa a registrar un saldo de crédito directo e impulsado al sector privado, equivalente al 7.9% del PIB; sin embargo, debido a que se agrupó la información como perteneciente a los FIRA, no fue posible evaluar su desempeño.

Se espera que la atención de las recomendaciones de la ASF promueva mejoras en la operación del FEFA y le permita contar con indicadores, objetivos y metas, a fin de posibilitar la evaluación de su desempeño y tener certeza en su contribución en la ampliación del crédito de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.

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

Director de Área

Director General

Lic. Fernando Pérez Miranda

Lic. Carlos Fernando Garmendia Tovar

***Comentarios de la Entidad Fiscalizada***

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

## **Resultado Núm. 1**

### *Diseño normativo, programático presupuestal y operativo-organizacional de los FIRA*

“La operación de los fideicomisos para el logro de sus fines, es complementaria y están orientados a la atención de un sector prioritario en común y no a la prestación de servicios de manera particular. Su importancia radica en el auxilio al Ejecutivo Federal a través de una administración operativa eficiente y en consecuencia a la prestación de sus servicios de manera adecuada y oportuna. Resultado de lo anterior es que la operación de los fideicomisos se ha venido especializando.

“Cabe mencionar que los órganos colegiados de decisión para los fideicomisos son compartidos y están constituidos, entre otros, por el fideicomitente (SHCP), el fiduciario (Banco de México), asesores externos y representantes de los sectores productivos. Las decisiones que resultan de su funcionamiento, afectan a todos los fideicomisos. Por otra parte, a través de los resultados integrales del desempeño institucional que se encuentran establecidos a través del tablero de indicadores, se evidencia el cumplimiento de las metas y objetivos de la Institución, mismos que están alineados a los fines de los fideicomisos y a la política pública establecida.

“Es importante destacar que no se han tenido desviaciones significativas en el cumplimiento de las metas institucionales y que los cumplimientos de los fines de cada uno de los fideicomisos están implícitos en los objetivos y metas institucionales.

“Por lo anterior, no se considera necesario realizar ajustes al marco normativo, programático, presupuestal e institucional ya que, mediante la atención de las metas y objetivos institucionales, está garantizado el cumplimiento de los fines de los fideicomisos. Asimismo, la modificación de los contratos de los fideicomisos debe ser impulsada por el fideicomitente y el fiduciario respectivamente”.

## **Resultado Núm. 2**

### *Financiamiento*

“FIRA está constituido por cuatro fideicomisos, sin embargo, la operación se realiza como una sola entidad, los productos y servicios que ofrece a sus clientes no están etiquetados por fideicomiso. Así mismo, el personal con que cuenta la institución realiza funciones relacionadas con los cuatro fideicomisos.

“La misión es común para los 4 fideicomisos que conforman la Institución, se establecieron indicadores y metas de forma conjunta. La misión de FIRA es la siguiente: Promover el financiamiento integral a los productores del sector agropecuario, forestal, pesquero, alimentario y del medio rural, por medio de productos financieros especializados con acompañamiento técnico y mitigación de riesgos, con el fin de elevar su productividad y su

nivel de vida, desde una perspectiva de desarrollo regional, sustentabilidad ambiental y de equidad de género.

”La gestión del proceso de atención de solicitudes de Intermediarios Financieros para la obtención de líneas de crédito, garantías, y el de seguimiento al pago de garantías, queda comprendida con los indicadores estratégicos incluidos en el programa institucional 2013-2018 de FIRA, así como los indicadores operativos incorporados en los procedimientos del proceso de crédito, por lo que, se considera que no es necesario establecer indicadores adicionales para dicho proceso.

”Por otra parte, es importante señalar que, para cumplir el objetivo de ampliar el financiamiento al sector rural, existe la posibilidad de lograrlo a través de los intermediarios que ya operan con FIRA o con nuevos, por lo que no existe una meta específica para incorporar nuevos intermediarios, ya que además se busca que éstos ayuden a FIRA al cumplimiento de su misión y que mantengan viabilidad en el largo plazo.

”El 22 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Esta estrategia de inclusión y bienestar social busca garantizar la seguridad alimenticia y la nutrición de 7 millones de mexicanos que viven en condición de pobreza extrema, así como para contribuir al ejercicio pleno de su derecho a la alimentación.

”En este sentido, en el marco de las acciones de la (CNCH) se definió, entre otros aspectos, los 2,457 municipios que contiene la población objetivo. Durante 2013 se seleccionaron 400 municipios como parte de las acciones de la primera etapa de la CNCH.

”En febrero de 2014, la Secretaría de Desarrollo Social emitió la nota metodológica sobre el procedimiento de selección de los municipios de la segunda etapa del CNCH, la cual considero la atención a 1,012 municipios.

”En el programa institucional 2013-2018 de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), publicado en el DOF el 29 de abril de 2014, se establecieron 6 objetivos alineados a la meta IV del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Adicionalmente, en el apartado V del citado programa se definieron 11 indicadores para el cumplimiento de dichos objetivos y estrategias transversales.

”Al respecto, el objetivo 3 ‘Promover el financiamiento en las áreas de interés de la política pública’ contiene tres indicadores para su cumplimiento, destacando el indicador número 5 denominado ‘Crédito total impulsado en la región Sur-Sureste y en municipios prioritarios del país’. Este indicador mide el saldo total impulsado con crédito o garantía sin fondeo para la región Sur-Sureste y los municipios prioritarios del país. Para medir su cumplimiento se definió una meta anual.

”Este indicador considera la operación en los estados de Guerrero, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala, México, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, los cuales forman parte de los 400 municipios de la ‘Cruzada Nacional contra el Hambre’.

”La participación de FIRA para contribuir en el cumplimiento de los objetivos trazados en la Cruzada Nacional contra el Hambre fue incluir en su Programa Institucional 2013-2018 (publicado en el DOF el 29 de abril de 2014) un indicador que se denominó ‘Crédito total impulsado en la región Sur-Sureste y en municipios prioritarios del país’.

”No se tiene certeza y seguridad que la nueva administración presidencial para el periodo 2018-2024, de continuidad al programa de la Cruzada Nacional contra el Hambre y bajo qué contexto. Por lo tanto, el compromiso de FIRA será diseñar los indicadores de acuerdo a la nueva política pública que establezca la administración presidencial siguiente.

”Actualmente, no es posible modificar el indicador ‘Crédito total impulsado en la región Sur-Sureste y en municipios prioritarios del país’ publicado en el DOF el 29 de abril de 2014 debido a que el 2018, es el último año de la presente administración, por lo que se evaluarán los resultados alcanzados conforme a los criterios establecidos desde su inicio.

”Desde el punto de vista técnico, el diseño de este indicador no puede considerar el número y monto de crédito otorgado debido a que esas variables no reflejan el impacto del financiamiento que detona el crecimiento económico en zonas de menor desarrollo relativo”.

#### **Resultado Núm. 4**

##### *Inclusión financiera*

”Respecto a la pertinencia de realizar diagnóstico de la situación de los sectores productivos a los que dirige sus servicios, a fin de identificar a la población potencial, cabe señalar que FIRA cuenta diversos estudios que analizan la evolución y desempeño del sector agroalimentario y rural y que coadyuvan a identificar las necesidades y a la población potencial.

”Además, se realiza un monitoreo constante de las variables que inciden en los mercados agropecuarios, el cual se comunica, a través de reportes semanales y trimestrales, de publicaciones especiales por cadena productiva (Panoramas agroalimentarios) y mediante un reporte anual sobre las perspectivas económicas y para las cadenas con mayor participación en el financiamiento de FIRA.

”Cabe señalar que la elaboración de diagnósticos, estudios y fuentes de información que comprenden temas de alta complejidad y extensión geográfica son costosos y por ello, no tienen una alta periodicidad.

”(...) es posible concluir que la población objetivo es la misma para los cuatro fideicomisos que integran FIRA.

”Para la identificación de la población potencial de FIRA se utiliza como unidad de medida las Unidades Económicas Rurales (UER), caracterizadas en el ‘Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012’.

” las UER se definen como la ‘persona física o moral, ligada o no a un predio, que desarrolla actividades agropecuarias, de pesca, acuícola y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios en el medio rural’. De esta manera, es posible asociar directamente a las UER con personas físicas o morales, según el caso, y definir en esa unidad la población potencial.

” FIRA continúa con el uso de UER para estimar su población potencial pues, las personas físicas y morales, ligadas o no a un predio, que desarrollan actividades agropecuarias, de pesca y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios en el medio rural, son potenciales receptores de un crédito y pueden convertirse en acreditados finales si llegan a ser atendidos por FIRA.

”La población objetivo de FIRA es la meta anual del indicador ‘Acreditados finales atendidos (identificados) en el año’. Por su parte, la población atendida de FIRA es ese indicador al cierre de cada año.

” La población objetivo y la población atendida de FIRA tienen como unidad de medida ‘acreditado final’. Como ‘acreditado final’ se considera a los acreditados en operaciones individuales, más los socios activos plenamente identificados en operaciones que implican la transmisión del crédito o servicio de garantía sin fondeo (créditos a través de Parafinancieras, Uniones de Crédito, SOFIPOS, SOCAP, etc.). Estos acreditados se identifican plenamente en los sistemas de FIRA, sin repetir, con nombre y apellidos para personas físicas y razón social para personas morales. Para evitar duplicidad, los acreditados finales con más de una operación en el año son contabilizados solo una vez y, para su clasificación, se considera la primera operación en el año.

”Cabe señalar que la información disponible sobre la población del medio rural y agropecuario se monitorea de manera permanente y, en cuanto se publique nueva información, se incorporará al cálculo e identificación de la población potencial y objetivo de FIRA”.

### **Resultado Núm. 6**

#### *Impulso de la productividad de los acreditados finales*

”La productividad es una medida de la eficiencia de la producción que resulta del uso de cierta cantidad de insumos, una vez que tiene lugar el proceso de producción. Incrementar la productividad implica producir más con la misma cantidad de insumos o bien, producir la misma cantidad con menos insumos. En el sector agropecuario, la medida de productividad más común es el rendimiento (toneladas por hectárea, por ejemplo). De esta manera, los factores que inciden en la productividad se asocian con la eficiencia con que se lleven a cabo los procesos de producción.

” FIRA, en su carácter de banca de desarrollo de segundo piso, no puede recopilar información sobre la productividad de sus acreditados, pues el contacto directo lo tienen los intermediarios financieros, los cuales tienen procesos independientes y autónomos de FIRA. En general, los intermediarios financieros evalúan la viabilidad de los proyectos productivos y el entorno del mercado cuando el crédito será otorgado, sin embargo, una vez que este se asigna, los intermediarios financieros no acceden a información relacionada con la condición económica o productiva del acreditado. Como resultado, FIRA tampoco cuenta con esta información y, en consecuencia, los indicadores para medir la productividad habría que recabarlos en campo. Aunado a esto, para darle seguimiento al indicador, habría que realizar visitas de campo anuales a cada productor y, dado que los acreditados de FIRA se localizan de manera dispersa y algunos en zonas marginadas y remotas, los costos de hacerlo, son altos.

”Por otra parte, dada la heterogeneidad de los acreditados FIRA, en tamaño y actividad, no existe un indicador de productividad que se adapte a todos sus beneficiarios. Una medición generalizada otorga poca visibilidad a la acción focalizada de la institución y diluye los posibles efectos que se obtienen derivado de acciones específicas. Por lo tanto, los indicadores para medir la productividad tendrían que ser muy específicos para considerar la actividad productiva y la escala del acreditado.

”Aunque las mediciones de la productividad de los acreditados de FIRA no son frecuentes por los factores ya mencionados, en 2015, FIRA contrató la elaboración de una evaluación de impacto del servicio de fondeo y del Programa que canaliza apoyos para el fomento a los sectores agropecuario, forestal, pequero y rural a través de los fideicomisos que integra FIRA.

”Es importante mencionar que la obtención de esta información depende en gran medida del levantamiento de encuestas, las cuales son costosas e implican la labor de una gran cantidad de recursos humanos por un periodo prolongado.(...) De esta forma, la cuantificación de efectos en términos de productividad e ingresos por ventas de los acreditados finales de FIRA, si bien se realiza, no se lleva a cabo con una frecuencia definida debido a los retos existentes en materia presupuestaria, técnica y de tiempo.

”El Programa Institucional 2013-2018 de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) estableció el Indicador 3 ‘Crédito a largo plazo total impulsado’ con una meta para 2018 de \$73,450 millones de pesos. Este indicador está asociado a la productividad de los acreditados finales de FIRA, a través del crédito de largo plazo, mediante el cual se financian conceptos de inversión de activos fijos que promueven el desarrollo de infraestructura de soporte en los sectores agropecuario, pesquero y rural, como son las bodegas, infraestructura para el almacenamiento, conducción de agua, redes de frío, transporte, entre otros.

”El Indicador 3 de FIRA, y sus metas, se encuentran plenamente alineados al PND y al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 (PRONAFIDE), y se cumple con lo establecido en el artículo 25, fracciones III y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

"(...) se considera que el objetivo de 'Fomentar el crédito a largo plazo para impulsar la productividad de los productores rurales' y su justificación, está bien delimitado en el Programa Institucional FIRA 2013-2018, no obstante, el próximo Programa Institucional de FIRA se elaborará en función de las directrices institucionales que se determinen y en apego a lo que se disponga en el Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024, en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2019-2024 y en la normatividad que para tal fin se establezca".

### **Resultado Núm. 9**

#### *Sistema de Evaluación del Desempeño*

"Tomando en cuenta la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, se realizó el análisis recomendado por la ASF, y con base en la última calificación asignada por la autoridad, se concluyó que la MIR es Factible y que tiene un nivel de calidad adecuado, asimismo, se determinó conveniente mejorar los indicadores propósito y componente, así como incorporar más indicadores de actividad.

"Por lo anterior para continuar con el proceso de mejora, y con fundamento en el numeral 20 de los 'Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados y la Ficha de Indicadores del Desempeño de los programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2017' (Criterios), emitidos por la UED, que señalan que previo al registro de las MIR, se observaran las recomendaciones de mejora que, en su caso y en el ámbito de sus respectivas competencias, hayan emitido la ASF, entre otras autoridades se presenta propuesta de cambios a la MIR del PP F034 para el ejercicio fiscal 2019 derivados de las recomendaciones de la ASF

"No se omite mencionar que la MIR 2019 está sujeta a los Criterios y Lineamientos que para tal efecto emita la UED de la SHCP, así como, en su caso a las recomendaciones de la UED y CONEVAL".

### **Apéndices**

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Analizar el diseño normativo, programático-presupuestal y organizacional-operativo de los FIRA para determinar coincidencias, duplicidades o complementariedades en el otorgamiento de crédito, garantías y apoyos.
2. Verificar que, en 2017, para el otorgamiento de créditos a los intermediarios financieros, el FEFA evaluó y dictaminó las solicitudes de financiamiento, otorgó el recurso, supervisó su ejercicio y coordinó el proceso de recuperación de los derechos de cobro; así como el análisis del comportamiento en el periodo 2013-2016, a fin de contribuir a impulsar la inclusión financiera, ampliar el crédito y procurar su sustentabilidad.

3. Constatar el origen y destino de los recursos erogados por el FEFA en 2017 para financiar los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, y estimar el gasto asociado con el otorgamiento de crédito en el periodo 2013-2017.
4. Analizar que, en 2017, el FEFA contribuyó en el diseño de programas de crédito para impulsar la inclusión financiera en términos del uso y acceso de los productos financieros conforme a la Política Nacional de Inclusión Financiera, así como el análisis del comportamiento en el periodo 2013-2016.
5. Corroborar que, en 2017, el FEFA contribuyó a cumplir con la meta establecida en el Programa Institucional Anual relativa a ampliar el crédito total impulsado a 165,000,000.0 miles de pesos y con la meta sexenal del PRONAFIDE 2013-2018 relacionada con el saldo de la cartera de crédito directo e impulsado de 7.9% del PIB.
6. Comprobar que, en 2017, el FEFA contribuyó a impulsar la productividad de los acreditados finales, mediante el otorgamiento de créditos de largo plazo por medio de los intermediarios financieros.
7. Verificar que, en 2017, el FEFA procuró su sustentabilidad mediante resultados favorables en los índices financieros, el cumplimiento de los límites de endeudamiento, el financiamiento neto y el resultado de intermediación financiera autorizados por la SHCP.
8. Constatar que, en 2017, los FIRA dispusieron de mecanismos de control interno que le permitieran cumplir los objetivos y metas relacionados con el otorgamiento de créditos, garantías y apoyos técnicos a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.
9. Determinar la utilidad de la MIR del Pp F034, a cargo de los cuatro fideicomisos que integran los FIRA, como instrumento de evaluación y seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas 2017, relacionados con el otorgamiento de crédito, servicio de garantías, apoyos técnicos a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, así como de su contribución para ampliar el crédito, impulsar la inclusión financiera e incrementar la productividad de los acreditados finales.
10. Verificar que el FEFA reportó en la Cuenta Pública de 2017 información relacionada con los objetivos y prioridades de la planeación nacional y con lo establecido en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos de su contribución para impulsar la inclusión financiera, ampliar el crédito, e incrementar la productividad de los acreditados finales, así como los resultados de los indicadores que permiten determinar el cumplimiento de sus objetivos y metas.
11. Comprobar que, en 2017, los FIRA establecieron estrategias, políticas, programas e indicadores orientados a contribuir al cumplimiento de las metas de los objetivos de desarrollo sostenible, incluidos en la Agenda 2030.



### *Áreas Revisadas*

Las Direcciones Generales Adjuntas de Administración y Jurídica; de Inteligencia Sectorial, de Finanzas, de Promoción de Negocios, de Control de Operaciones, así como la Contraloría Interna, principales responsables del proceso del otorgamiento de créditos a personas físicas y morales relacionadas con la producción, acopio y distribución de bienes y servicios para los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, mediante los intermediarios financieros autorizados.

### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 27, Párrafo segundo.
2. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art.25, Fracciones III y IV
3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales: Art. 48
4. Ley de Planeación: Art. 17, Fracciones II, V y VI
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley de Instituciones de Crédito, Art 31, Párrafo tercero; Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores, Apartado IV.2.2; Contrato de Fideicomiso denominado Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios, Clausula primera

### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

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

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

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