

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Financiamiento a Proyectos de Infraestructura

Auditoría de Desempeño: 2020-2-06G1C-07-0059-2021

59-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el diseño, operación y resultados del financiamiento a proyectos de infraestructura y el otorgamiento de crédito a estados y municipios.

Alcance

El alcance de la auditoría comprendió la evaluación del programa para el otorgamiento de crédito a estados y municipios, en términos de su diseño, planeación, operación y resultados, así como su seguimiento y evaluación, en 2020, respecto del cumplimiento de sus objetivos y metas, a fin de contribuir a la atención de necesidades de los estados y municipios.

Se evaluó que el diseño del programa se elaboró con base en un diagnóstico preciso y las etapas mínimas del marco lógico, incluyendo el cumplimiento de las disposiciones normativas del Sistema de Evaluación de Desempeño; que la promoción de los productos financieros del banco se realizó mediante un programa de actividades definido como resultado de un diagnóstico preciso de la población objetivo a la que se pretende atender; que la operación del programa contó con evidencia documental que acreditara la aplicación, conforme a la normativa vigente, de las etapas que integran el proceso crediticio a la totalidad de los créditos otorgados a estados, municipios y sus organismos en 2020; se evaluó que la entidad fiscalizada contó con métricas para evaluar y dar seguimiento a la contribución de los resultados del otorgamiento de crédito en la atención del problema público, así como su contribución a la consecución de los objetivos a los que se alinea, la claridad y utilidad de la información del cumplimiento de objetivos, metas y atención del problema público reportada en los documentos rendición de cuentas, el cumplimiento de su normativa en materia de control interno; y, la elaboración de un diagnóstico de la situación financiera que guarda Banobras. El alcance temporal de la auditoría corresponde al ejercicio fiscal de 2020.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión del grupo auditor respecto del diseño, operación y resultados en la atención del problema público que se pretende atender con el programa presupuestario E016 “Funciones de Otorgamiento de Crédito a Estados y Municipios” (Pp E016).

El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró a la epidemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) como emergencia de salud pública mundial, por lo que instó a los gobiernos a que llevaran a cabo medidas enfocadas a mitigar el contagio de la enfermedad, permitiendo que los sistemas nacionales de salud de los distintos países establecieran diversas acciones sanitarias para poder enfrentar la emergencia.^{1/} En este contexto, Banobras continuó con las acciones de otorgar créditos a estados y municipios para atender sus necesidades; no obstante, esta circunstancia pudo haber tenido un impacto mayor en los procesos relacionados con la promoción de los productos y servicios financieros, debido a la cancelación o reprogramación de las visitas físicas a los clientes potenciales y a que algunos gobiernos locales suspendieron los proyectos de inversión pública por la posible caída en sus ingresos.

Antecedentes

En el artículo 25, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

En México, la Banca de Desarrollo fue creada como instrumento de la política económica nacional para proveer servicios financieros en los sectores prioritarios para el desarrollo integral de la nación. Para cumplir con dicha finalidad, se instituyeron el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933, hoy Banobras), Nacional Financiera (1934), el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937).

Con la finalidad de impulsar la generación de infraestructura indispensable para el desarrollo local y nacional, en 1933, se constituyó el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, facultado para financiar tres rubros básicos: obras de servicios público; industrias de transformación y construcciones urbanas.

^{1/} Organización Mundial de la Salud. (2020). Declaración sobre la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote del nuevo coronavirus (2019-nCoV). Recuperado de: [https://www.who.int/es/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

Con las diversas reformas a su ley orgánica, en 1966, se modificó el nombre al de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), aunado a ello, se le otorgaron atribuciones para realizar operaciones de financiamiento para el transporte, unidades de transportes aéreos, fluviales, marítimos y terrestres de personas y de bienes. Para 1968, inició actividades como agente financiero del Gobierno Federal y se le facultó para contratar directamente créditos del extranjero con instituciones privadas, gubernamentales o intergubernamentales, a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la garantía del propio gobierno.

En 1980, se expidió una nueva ley orgánica del banco, en la cual se ampliaron sus objetivos y se le confirieron nuevas atribuciones. Se definió como objeto del Banco, promover y financiar obras y servicios públicos o de interés social, obras de infraestructura urbana en las zonas prioritarias de desarrollo habitacional, industrial, turístico y portuario; financiar el transporte marítimo, fluvial, aéreo y terrestre, así como las actividades relacionadas con el mismo; actuar, a solicitud de los gobiernos de la Federación, del entonces Distrito Federal y de los estados y municipios, como agente financiero o como consejero técnico en la planeación, financiamiento o ejecución de obras y servicios públicos o de interés social; otorgar garantías y, en su caso, conceder financiamiento a empresas mexicanas para la elaboración de proyectos o de la ejecución de obras públicas en el extranjero, y efectuar las operaciones propias de la Banca Múltiple.

Con la reforma aprobada, en 1985, Banobras adquirió la figura de Sociedad Nacional de Crédito (S.N.C.) ^{2/} y al siguiente año, se ratificó su especialización para la promoción y financiamiento del desarrollo urbano. En 2014, se dispuso que Banobras tendría por objeto financiar o refinanciar proyectos relacionados directa o indirectamente con inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como con las mismas operaciones coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos Federal, estatales y municipales, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país. ^{3/}

En la evaluación del periodo 2007-2009, practicada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) a Banobras, se señaló que en México el rezago histórico más severo en materia de infraestructura y servicios se ubica a nivel local, en los servicios de agua potable, alumbrado, infraestructura de salud y educativa, vías de comunicación y desechos sólidos. Los profundos desequilibrios económicos, poblacionales y de infraestructura del país, entre regiones, estados y municipios, implican condiciones de acceso limitado y muy segmentado a cualquier fuente de financiamiento.

Para operar la política de financiamiento a cargo de Banobras, a partir del ejercicio fiscal de 2015 se incluyeron los programas presupuestarios (Pp) E016 "Actividades orientadas al

^{2/} Que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto fundamental es facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas con el fin de impulsar el desarrollo económico.

^{3/} **Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos**, artículo 3º, vigente a la fecha.

otorgamiento de crédito a estados y municipios” y E017 “Actividades orientadas al financiamiento a proyectos de infraestructura”, enfocados en actividades del sector público que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas.

En 2016, se modificaron los nombres de los Pp E016 y E017, para quedar de la manera siguiente: “Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios”, y “Funciones de financiamiento a proyectos de infraestructura”, respectivamente. A partir de 2019, se modificaron sus objetivos de nivel Fin, de modo que para el Pp E016 se estableció el de “Contribuir al bienestar social e igualdad mediante actividades orientadas al otorgamiento de crédito a estados y municipios”; en tanto que para el Pp E017 se determinó el de “Contribuir al bienestar social e igualdad mediante actividades orientadas al financiamiento a proyectos de infraestructura”.

En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2019-2024, se indicó que la baja inversión pública y privada en infraestructura nacional representa un obstáculo en beneficio de la población, dado que dificulta la reducción en los costos de transacción, la conectividad de zonas marginadas y aisladas, y la integración de las cadenas productivas. Por lo tanto, se definieron objetivos al respecto, tales como el prioritario núm. 6 que señala: “Financiamiento y banca de desarrollo: Ampliar y fortalecer el financiamiento y la planeación de la banca de desarrollo y otros vehículos de financiamiento de la Administración Pública Federal, así como fomentar una mayor inclusión financiera de los sectores objetivo y una mayor participación del sector privado, para contribuir al desarrollo económico sostenido del país y al bienestar social.”

En su Programa Institucional 2020-2024, Banobras coincidió en señalar que el bajo nivel de inversión en infraestructura nacional obstaculiza el crecimiento económico de largo plazo, la generación de empleo, el desarrollo de los sectores productivos y la calidad de vida de la población. Por ello, diseñó los objetivos prioritarios siguientes:

1. Impulsar un mayor acceso al crédito de las entidades federativas y municipios, así como del sector privado, para proyectos de infraestructura, con especial énfasis en las zonas y regiones con mayor grado de marginación, para mejorar la calidad de vida de la población.
2. Impulsar un mayor financiamiento de proyectos de infraestructura, a través de crédito y garantías, para promover la productividad y competitividad en apoyo del crecimiento económico y el desarrollo sostenible del país.
3. Promover la participación de la banca comercial, y otros agentes del sector privado, en el financiamiento de infraestructura.

Durante 2020, las economías mundiales enfrentaron retos importantes, principalmente, a causa de la crisis sanitaria provocada por el virus SARS-COV-2, que obligó a la mayoría de los países a implementar políticas de confinamiento y cierre de las principales actividades

económicas, a efecto de prevenir la propagación del virus y pérdida de vidas humanas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que, a nivel mundial, se registraron decrecimientos en las economías avanzadas del (3.5%) y (4.9%), y en las economías en desarrollo de (2.4%), lo anterior a causa de las políticas descritas y de la reducción de la demanda agregada. La Organización de las Naciones Unidas, en 2020, estimó una caída aproximada en la inversión extranjera directa de 40.0% lo cual afectó principalmente a los sectores turismo y comercio.

Las medidas implementadas en 2020 contribuyeron a que México registrara una reducción del PIB de 8.5%; los componentes con mayor afectación fueron la inversión y el consumo, los cuales disminuyeron 18.3% y 10.7%, respectivamente. La caída por el lado de la inversión se debió, principalmente, a la incertidumbre sobre el tiempo y la intensidad de la pandemia, lo que llevó a posponer programas de inversión. Por el lado del consumo, se debió al cierre de la economía y la limitación en la movilidad de la población, lo que afectó especialmente al sector servicios.

En 2020, la Banca de Desarrollo funcionó como herramienta contracíclica del Gobierno de México para reactivar la economía y contribuir a impulsar el desarrollo en los sectores estratégicos esenciales del país. En ese año, Banobras logró un incremento de 12.8% en su cartera de crédito directo, lo que contribuyó al cumplimiento de su objetivo de impulsar el bienestar mediante el financiamiento o refinanciamiento de proyectos de infraestructura prioritarios y con alto impacto social en las entidades federativas y municipios del país.

La auditoría se orientó específicamente a las funciones de otorgamiento de crédito a estados, municipios y sus organismos por parte de Banobras, que, con la revisión de los documentos y análisis que sirvieron de base para su diseño e integración, se identificó que el problema público que se pretende atender con dicho programa radica en la creciente necesidad de los estados y municipios de obtener financiamiento para infraestructura con mejores condiciones que las ofrecidas por la Banca Comercial, lo cual es propiciado, principalmente, por la insuficiente cobertura en comparación con la demanda en el rubro, así como la desorganización de las finanzas de los estados y municipios, lo que repercute en el grado de atención a la población con necesidades de infraestructura, así como en sus condiciones de vida.

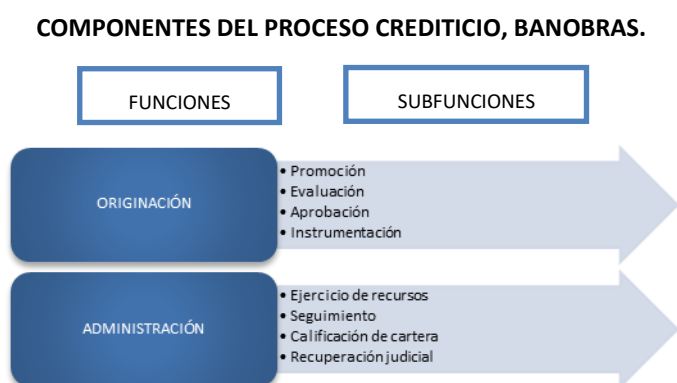
Para atender dicha problemática, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 se incluyó el Programa Presupuestario E016 “Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios”, cuyo objetivo de Fin consiste en “Contribuir al bienestar social e igualdad mediante actividades orientadas al otorgamiento de crédito a estados y municipios”, con un presupuesto aprobado para su operación de 284,229.6 miles de pesos, lo que representó el 8.0% del total aprobado al banco; el total del presupuesto asignado al programa en comento fue destinado a gasto corriente.

Para efectos presupuestarios, Banobras se clasifica como una entidad paraestatal de control indirecto, por lo que a nivel flujo de efectivo, para 2020, en el rubro de Financiamiento, los egresos programados relacionados con el otorgamiento de crédito ascendieron a 45,421.3

millones de pesos (Mdp), de los cuales 40,133.9 Mdp (88.4%) correspondieron al otorgamiento de crédito directo y de éste, 16,684.9 Mdp (41.6%) correspondieron a lo previsto para estados y municipios.

En 2020, Banobras otorgó 115 créditos por un monto total de 89,824.5 millones de pesos en beneficio de 13 estados, 81 municipios y seis organismos paraestatales y paramunicipales, lo cual representó una cobertura del 40.6% de los estados y el 3.3% de los municipios en el ámbito nacional.

Banobras opera el programa para el otorgamiento de crédito a gobiernos estatales y municipales mediante el proceso crediticio que consta de dos funciones principales con cuatro subfunciones cada una, como se muestra en la tabla siguiente:



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en el **Manual de Crédito de Banobras**, vigente en 2020.

El esquema anterior, fue la base para la determinación de los hilos conductores que guiaron la revisión respecto de la gestión de los créditos a estados y municipios en sus diferentes etapas.

Resultados

1. Diseño del Sistema de Evaluación del Desempeño

El Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) se define como el conjunto de metodologías que sirven para realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos, así como la eficiencia, la economía, la eficacia y la calidad de

la Administración Pública Federal, a efecto de avanzar en la atención del problema público identificado.^{4/}

Se verificó que, en 2020, para el Programa presupuestario (Pp) E016 “Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios”, Banobras integró una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la cual fue proporcionada por la entidad fiscalizada mediante el oficio núm. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021, y guarda correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2021, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024, y el Programa institucional de Banobras 2020-2024, en cumplimiento del artículo 27, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el numeral noveno, párrafo primero, de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, vigentes en 2020.

Con la revisión del diagnóstico institucional que enmarcó y justificó la creación y operación del Pp E016, a cargo del banco, para el otorgamiento de crédito a estados y municipios, proporcionado al grupo auditor mediante oficio núm. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021, se consideró insuficiente para la focalización del otorgamiento de crédito, dado que expone de manera general la problemática del acceso al financiamiento, y no precisa los criterios para priorizar los estados y municipios a los cuáles se les otorgará crédito, ni proporciona metas de la cobertura que pretende alcanzar en el corto y mediano plazos, en incumplimiento de artículo 3o, párrafo segundo, de la Ley de Planeación.

Con la revisión de los árboles del problema y de objetivos del Programa presupuestario E016 “Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios”, vigentes a 2020, proporcionados por Banobras mediante el oficio núm. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021, se verificó que la entidad fiscalizada aplicó las etapas mínimas de la Metodología de Marco Lógico para precisar el problema público que se busca atender con la implementación de dicho programa consistente en que: “los estados y municipios requieren financiamiento para infraestructura; sin embargo, no pueden ser atendidos por la Banca Comercial”, lo cual se vinculó con las causas y efectos identificados.

Asimismo, en términos de alineación con la planeación nacional, se observó congruencia entre los objetivos y estrategias definidos para la problemática diagnosticada; no obstante, no se identificaron las características o criterios para definir a aquellos estados y municipios que se deben considerar prioritarios para recibir el crédito, tomando en cuenta los distintos factores internos y externos que intervienen en el proceso crediticio desde su promoción hasta su otorgamiento y recuperación y que pueden afectar el cumplimiento de Banobras de atender a la totalidad de municipios y estados del país, por lo cual no se atiende lo dispuesto en el numeral IV.2.2 “Secuencia de elaboración de la MIR”, inciso a), de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, vigente para 2020.

^{4/} Artículos 2, fracción LI, 27, segundo párrafo, y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Respecto de la integración específica de la MIR, se considera una lógica vertical, en términos generales, adecuada en cuanto a la metodología aplicada, pero insuficiente en el nivel de actividad, dado que, además de la promoción y actividades de capacitación y asistencia técnica, durante el proceso crediticio, el banco ejecuta actividades para lograr otorgar el producto que pueden ser monitoreadas y medir su desempeño en términos de eficacia y eficiencia, tales como dictaminación de las solicitudes, dispersión de los recursos, identificación y manejo de riesgos, así como seguimiento y control de los mismos, por lo tanto, los objetivos necesarios para evaluar la relación causa-efecto directa entre los diferentes niveles de la matriz, lo que contraviene a lo señalado en el numeral IV.2.2 “Secuencia de elaboración de la MIR”, subtema 3. Análisis de la lógica vertical, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, vigente para 2020.

En cuanto a la lógica horizontal, en términos generales, hay congruencia en la definición y método de cálculo de cada uno de los indicadores; no obstante, se consideran insuficientes para dar seguimiento de los objetivos y evaluar adecuadamente el logro de cada uno, así como las actividades necesarias para otorgar los créditos, por lo que no se atiende el numeral IV.2.2 “Secuencia de elaboración de la MIR”, subtema 2. Análisis de la lógica horizontal, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, vigente para 2020.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, y reuniones de trabajo previas, mediante nota informativa remitida con el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, Banobras remitió nota en la que señaló que, con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y el Programa Institucional de Banobras, la población objetivo de Banobras son todos los estados y municipios, toda vez que se busca crecimiento económico incluyente y libre de toda forma de discriminación; relativo a las necesidades de infraestructura. Por lo que, se considera que no existe entidad federativa o municipio que no presente alguna necesidad en materia de infraestructura; y, por ello, todos deben ser susceptibles de apoyo por parte de Banobras.

Asimismo, mediante nota informativa adjunta al oficio núm. DCI/101000/015/2022, referente a la cobertura de atención del programa, la entidad fiscalizada señaló que, si bien, la población objetivo de Banobras en el otorgamiento de crédito son las 32 entidades federativas y la totalidad de los municipios del país, la baja capacidad de los municipios para dar cumplimiento a distintos requisitos establecidos en la legislación y normativa en la materia de disciplina financiera, desincentiva a ciertos municipios iniciar el proceso de contratación del financiamiento e incluso, una vez iniciado, a continuarlo hasta lograr el ejercicio de los recursos. Estos factores generan una autoselección dentro del universo de municipios factibles de atender. Por lo tanto, el grupo auditor considera necesario que Banobras fortalezca el diagnóstico del programa presupuestario E016 “Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios”, analizando a detalle el área de enfoque a atender con la intervención del programa, considerando los factores externos e internos

que pudieran dificultar la operación del mismo, precisando y caracterizando la población potencial; e identificando, caracterizando y cuantificando a la población objetivo, así como el establecimiento de la frecuencia de actualización de estas dos variables, a efecto de incluir información que le permita elaborar criterios para priorizar la atención de los estados y municipios a atender en el año tomando en consideración los factores enunciados.

Asimismo, respecto de los indicadores de la MIR del Pp E016, la entidad fiscalizada señaló que, se encuentran alineados a la planeación nacional y que los objetivos e indicadores que la integran son constantemente evaluados y calibrados para verificar su alcance y eficiencia de la información que reporta, bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; al respecto, el grupo auditor considera que al actualizar el diagnóstico, en consecuencia, se requiere realizar un proceso de revisión, actualización o adecuación de los indicadores que integran dicha MIR.

Con base en lo anterior, se considera que no existen elementos suficientes para acreditar que se atienden las observaciones señaladas, por lo tanto, la recomendación emitida persiste.

2020-2-06G1C-07-0059-07-001 **Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., considere fortalecer el diagnóstico del programa presupuestario E016 "Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios", a efecto de incluir información que le permita elaborar criterios para priorizar la atención de los estados y municipios por atender en el año que corresponda y con base en dicho diagnóstico modifique y actualice la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E016 "Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios", integrando los objetivos e indicadores que permitan que los niveles de Actividad, Componente, Propósito y Fin se ajusten a partir de lo establecido en el análisis de la lógica horizontal y vertical de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, con la finalidad de examinar las relaciones causa-efecto que contribuyan en el cumplimiento del objetivo del Programa, a fin de atender lo establecido en el numeral noveno, párrafo primero, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, y los numerales 2, 3, y apartado IV.2.2, "Secuencia de elaboración de la MIR", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2. *Promoción y difusión de los productos de crédito y financiamiento*

Con la información y documentación proporcionada por Banobras mediante los oficios núms. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021, y DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021, se verificó que, en 2020, realizó actividades de promoción de los servicios crediticios dirigidos a los estados y municipios; al respecto, omitió acreditar que contó con lineamientos y criterios específicos para diseñar y definir las actividades y estrategias de promoción de los instrumentos de crédito a estados y municipios, dado que el análisis de las características de los municipios con necesidades de financiamiento y propuestas se realiza de manera aislada y no homologada por medio de sus oficinas estatales de promoción, lo cual dificulta la integración de un programa de actividades de promoción de acreditados potenciales y una cartera de proyectos y obras susceptibles de apoyo y monitoreo, así como evaluar las facultades del banco para ampliar la cobertura de los servicios públicos y generar la infraestructura productiva necesaria para impulsar el desarrollo regional de las zonas con alto y muy alto grado de marginación, a fin de atender lo establecido en el artículo 6o, fracciones III Bis y IV, de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y del numeral III.1.1. “Proceso crediticio”, del Manual de Políticas y Procedimientos del Proceso Crediticio en Oficinas de Promoción y Gerencias de Zona de Banobras, 2020.

Asimismo, la entidad fiscalizada quedó pendiente de acreditar que, para 2020, definió un plan o programa de promoción anual en el que se establecieran los municipios designados para recibir la promoción, objetivos, estrategias y prioridades, asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, dado que la meta proporcionada enuncia que se visitarían en el año a 793 posibles beneficiarios, cifra que difiere de los 483 municipios identificados en los reportes de las oficinas de promoción, por lo que no existe congruencia o relación entre los instrumentos de diseño y la meta definida e incluida en el indicador “Porcentaje de cumplimiento del plan de promoción anual” como mecanismo de seguimiento en la Matriz de Indicadores para Resultados para el ejercicio fiscal 2020. Además, reportó que, de los 793 municipios definidos como meta, atendió 766; de lo cual, acreditó que visitó a 503 (65.7%), mientras que, para los 263 (34.3%) restantes, Banobras quedó pendiente de acreditar que fueron visitados, por lo que faltó documentar el cumplimiento del artículo 3o, párrafo segundo, de la Ley de Planeación, y de los numerales 1, 2 y 4 de la sección II.1.2, Políticas que rigen la promoción de los productos, del Manual de Crédito de Banobras, vigente en 2020.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, y reuniones de trabajo previas, mediante nota informativa remitida con el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, la entidad fiscalizada explicó los distintos criterios para registrar los reportes de las oficinas de promoción que sirven de base para definir las metas correspondientes, y se acordó que existe un área de oportunidad en la que es factible la homologación de formatos, para tener mayor claridad sobre las bases a partir de las cuales se fijan las metas del Banco en materia de promoción.

Al respecto el grupo auditor considera que, aunado a ello, es preciso implementar lineamientos para la elaboración del programa de actividades para la promoción anual que le permita priorizar la atención de los estados y municipios para el otorgamiento de crédito, tomando en cuenta los elementos señalados en lo referente a la necesidad de fortalecer el diagnóstico institucional del programa presupuestario E016 "Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios". Con base en lo anterior, se considera que existen elementos suficientes para emitir una recomendación enfocada al área de oportunidad identificada.

2020-2-06G1C-07-0059-07-002 **Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., implemente lineamientos para la elaboración del programa de actividades para la promoción anual que le permita priorizar la atención de los estados y municipios para el otorgamiento de crédito; así como para la estandarización de los criterios mínimos a considerar en las estrategias de promoción e inclusión de objetivos, estrategias y prioridades, asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, así como mecanismos de seguimiento para evaluar la eficacia y eficiencia de dichas actividades; además, realice la homologación de los formatos utilizados por las oficinas de promoción en las que reportan información sobre los estados y municipios por visitar en el año que corresponda para tener mayor claridad sobre las bases a partir de las cuales se fijan las metas de promoción del Banco, a fin de contribuir a la inclusión financiera estatal y municipal para ampliar la cobertura de los servicios públicos e infraestructura productiva para impulsar el desarrollo regional, en cumplimiento de los artículos 3o, párrafo segundo, de la Ley de Planeación; 6o, fracciones III Bis y IV, de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; de los numerales 1, 2 y 4 de la sección II.1.2 Políticas que rigen la promoción de los productos, del Manual de Crédito de Banobras, vigente en 2020, y del numeral III.1.1. "Proceso crediticio", del Manual de Políticas y Procedimientos del Proceso Crediticio en Oficinas de Promoción y Gerencias de Zona de Banobras, 2020, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

3. *Evaluación y aprobación de crédito*

En 2020, Banobras dispuso de normativa interna debidamente autorizada, conformada por los Objetivos, Lineamientos y Políticas en Materia de Originación y Administración del Crédito y el Manual de Crédito, que se remitieron mediante el oficio núm. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021; en esta normativa se establecieron los mecanismos para realizar análisis cuantitativos y cualitativos que le permitieran a la institución determinar la viabilidad de pago para el otorgamiento de créditos y llevar a cabo la toma de decisiones correspondientes, con lo cual se atendió lo señalado en el artículo 65, párrafo primero, de la Ley de Instituciones de Crédito.

a) Mecanismos para la evaluación y aprobación de créditos

Mediante el oficio núm. DCI/101000/314/2021, del 27 de septiembre de 2021, Banobras informó que, para 2020, se recibieron 115 solicitudes de crédito, y que se realizaron 115 análisis crediticios, los cuales fueron determinados como viables y que derivaron en el mismo número de créditos otorgados. Como evidencia de lo anterior, con el oficio núm. DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021, puso a disposición, física y electrónica, para revisión del grupo auditor, los expedientes de los créditos referidos, a efecto de identificar los documentos que acreditaran las etapas de evaluación y aprobación de los créditos autorizados.

b) Evaluación de las solicitudes de crédito

Banobras informó que, para 2020, se recibieron 115 solicitudes de crédito, y que se realizaron 115 análisis crediticios, los cuales fueron determinados como viables y que derivaron en el mismo número de créditos otorgados. Como evidencia de lo anterior, puso a disposición, física y electrónica, para revisión del grupo auditor, los expedientes de los créditos referidos, a efecto de identificar los documentos que acreditaran las etapas de evaluación y aprobación de los créditos autorizados.

Se identificó que, en 2020, Banobras integró 110 expedientes con la información de los 115 créditos otorgados a estados y municipios y sus organismos paraestatales y paramunicipales, los cuales contaron con un apartado específico por etapa del proceso crediticio, y se comprobó que la entidad fiscalizada integró los expedientes de manera física e incorporó su versión digital en su Sistema Integral Bancario y Administrativo (SIBA).

La etapa de Evaluación se integró por tres documentos: i. Análisis crediticio; ii. Ficha de términos y condiciones con su anexo, y iii. Evaluación Integral del Crédito con Calificación de Perspectiva Crediticia. Los resultados de la revisión de estos documentos se exponen a continuación.

i. Análisis crediticio

Con la revisión de los 110 expedientes, correspondientes a los 115 créditos otorgados en 2020 a estados y municipios, se identificó que 103 (89.5%) créditos contaron con el análisis crediticio respectivo, para 10 (8.7%), no se identificó el análisis crediticio respectivo pero contaron con un análisis crediticio simplificado emitido por Banobras para el estado de Jalisco; para un crédito (0.9%) consistió en una prórroga, por lo que de conformidad con la normativa, no se considera incumplimiento, para el crédito restante (0.9%) correspondiente al Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable (OOMPSAPAS) de Los Cabos, por un monto de 72.6 millones de pesos, otorgado mediante línea de crédito contingente, la entidad no incluyó dicha documentación, por lo que quedó pendiente de acreditarlo, toda vez que no se identificó en el expediente correspondiente para el acreditado o sus deudores solidarios, el estado de Baja California Sur y el municipio de Los Cabos, por lo que Banobras omitió acreditar lo señalado en los numerales 1 y 10 de la sección II.2.2.1 "Análisis crediticio

para solicitudes de créditos y/o financiamientos (incluyendo ampliaciones al monto), renovaciones y reestructuras”, del Manual de Crédito, vigente en 2020.

ii. Ficha de términos y condiciones y su anexo

Con la revisión de los 110 expedientes de los 115 créditos otorgados en 2020, se verificó que 90 (78.3%) créditos contaron con la Ficha de Términos y Condiciones (FTyC); sin embargo, para 25 (21.7%), en los expedientes no se identificó la FTyC; dichos créditos correspondieron al esquema de financiamiento bajo el amparo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); en estos expedientes sólo se incluyó el documento denominado “condiciones financieras mínimas aplicables para emitir ofertas de financiamiento”, que forma parte de los anexos de la Ficha de Términos y Condiciones, sin que en el Manual de Crédito se establezca que constituye un elemento supletorio de la ficha de términos y condiciones, por lo que quedó pendiente de acreditar el cumplimiento de lo señalado en el subnumeral 2.1, numeral 2 etapa de Evaluación, de la sección VI.2.1 Función de Originación, de los Objetivos, Lineamientos y Políticas en Materia de Originación y Administración del Crédito.

iii. Evaluación Integral del Crédito con Calificación de Perspectiva Crediticia

De los 115 créditos otorgados en 2020 por Banobras a estados y municipios, la entidad fiscalizada debió realizar la Evaluación Integral de Crédito (EIC) para 88 (76.5%) debido a que 27 (51.9%) créditos fueron por menos de 2 millones de UDIS ^{5/} y de acuerdo con la normativa no es necesaria la EIC.

De los 88 (100.0%) créditos que debieron contar con EIC en 2020, Banobras acreditó el documento para 63 (71.6%) y de los 25 (28.4%) restantes quedó pendiente de acreditar las causas por las que se omitió en los expedientes correspondientes. Por lo tanto, en 2020 se debió contar con la Calificación de Perspectiva Crediticia (CPC), contenida en las EIC, para 88 créditos a estados y municipios; al respecto, en los expedientes correspondientes no fue posible identificar el dato referido para la totalidad de los créditos otorgados, ni verificar que Banobras definió el grado de riesgo de las operaciones de crédito y proporcionó información sobre la calidad de las operaciones en términos cuantitativos y cualitativos, que coadyuvara a la toma de decisiones, de acuerdo con lo establecido en la sección VI.1 Lineamientos para determinar el grado de riesgo en créditos a gobiernos de estados y municipios. Determinación cuantitativa del riesgo de crédito, del Manual de Crédito.

c) Aprobación de las solicitudes de crédito

Para comprobar que, en 2020, las solicitudes de los 115 créditos otorgados a estados, municipios y sus organismos, se sometieron a consideración de las instancias de Banobras

^{5/} Se realizó una consulta del histórico de valores de UDIS en el Sistema de Información Económica (SIE) del sitio oficial del Banco de México (Banxico) y se obtuvo un valor promedio de 6.4965 pesos para 2020, de modo que, el cálculo se realizó considerando que los dos millones de UDIS fueron equivalentes a 12,992,974.0 pesos.

facultadas para su aprobación, se analizaron los expedientes de crédito en el apartado correspondiente a la etapa de aprobación, y se identificó que, de los 115 créditos, 72 (62.6%) contaron con la autorización por las instancias facultadas para tal fin; de los 43 créditos restantes (37.4%) no se identificó que dispuso de dicha autorización, por lo que la entidad fiscalizada quedó pendiente de proporcionar las aclaraciones correspondientes para acreditar el cumplimiento de la sección II.3.1 Marco Conceptual, del Manual de Crédito, vigente en 2020.

De los 43 créditos en cuyo expediente no se ubicó el formato de autorización por las instancias facultadas para tal fin, en 30 (69.8%) se incorporó una opinión jurídica elaborada por la Gerencia Jurídica de Banobras ^{6/}, en donde se describió que el municipio en cuestión obtuvo las autorizaciones correspondientes por parte del Cabildo de su Ayuntamiento y del Congreso de su estado para contratar el crédito y utilizar como fuente de pago los recursos que le correspondan al Acreditado por el FAIS, y que la instancia de autorización fue el Comité Interno de Crédito. Con sustento en dichas opiniones jurídicas se procedió a la solicitud de elaboración y firma de los contratos de crédito correspondientes, que la Gerencia Jurídica a cargo determinó como créditos válidos y exigibles. De los 13 (30.2%) créditos restantes no se incorporó en los expedientes la opinión jurídica o algún documento en el que se registrara la autorización por parte de las instancias facultadas del Banco, sin que la entidad aclarara las causas de dicha omisión.

En el caso de los 30 créditos que contaron con opinión jurídica para determinar la fortaleza de la fuente de pago de los acreditados, en la normativa vigente del Banco no se especificó que éste fuera un elemento supletorio de la autorización por parte de las instancias facultadas de la Institución.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, y reuniones de trabajo previas, mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, Banobras proporcionó la información faltante e incluyó notas informativas en las que explicó los motivos y normativa que justifica el por qué algunos documentos no se elaboraron.

Con la revisión de la información se comprobó que, de los 115 créditos que Banobras otorgó a estados y municipios en 2020, se acreditó la realización de los análisis crediticios para 114 (99.1%) créditos, y para el crédito restante, correspondiente al organismo OOMPSAPAS de Los Cabos, no se realizó el documento, debido a que la totalidad del pago se garantizó mediante afectaciones al estado y municipio al que pertenece el organismo, términos que fueron incluidos en los instrumentos legales correspondientes incorporados en el expediente de crédito.

Asimismo, se verificó que, para la totalidad de los créditos (115), se realizó una Ficha de Términos y Condiciones (FTyC), de los cuales para 25 (21.7%) se realizó a nivel estatal y no

^{6/} La opinión jurídica trata sobre la fortaleza de la fuente de pago.

por municipio acreditado, dado que se trató de créditos otorgados bajo el amparo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), integrados en una oportunidad global a nivel estatal, documento que se puso a disposición del grupo auditor.

Respecto de la Evaluación Integral de Crédito (EIC), la entidad fiscalizada acreditó que de los 115 créditos otorgados en 2020, para 63 (54.8%) se contó con dicho documento por crédito, para 25 (21.7%) se realizó a nivel estatal y no por municipio acreditado, dado que se trató de créditos otorgados bajo el amparo del FAIS, integrados en una oportunidad global a nivel estatal; y los restantes 27 (23.5%) correspondieron a créditos por menos de 2 millones de UDIS, por lo que, con base en lo señalado en el Manual de Crédito, no fue necesario realizar dicha evaluación. Por lo tanto, la Calificación de Perspectiva Crediticia (CPC) fue aplicable para 88 (76.5%) créditos, debido a que los montos autorizados superaron los 2 millones de UDIS; de éstas, la entidad acreditó que para 81 (92.0%) se incluyó la CPC, cuyo promedio se actualizó y ascendió a 8.5 lo que significó un bajo riesgo para los créditos calificados; y los 7 (8.0%) restantes no incluyeron la información correspondiente a la CPC, dado que la EIC se realizó en formato simplificado por corresponder a solicitudes de modificaciones de los Términos y Condiciones del Crédito de la Línea de Crédito Contingente.

Respecto de los 43 créditos (37.4%) en donde la aprobación no estuvo incluida en el expediente electrónico, Banobras especificó que corresponden a créditos bajo el amparo del FAIS, que dependen de una oportunidad global en la que se realizó y archivó el Acuerdo de autorización aplicable para todos los Municipios que participen en el programa, mismas que se pusieron a disposición del grupo auditor; por lo tanto, se verificó que todos los créditos otorgados en 2020 incluyeron la aprobación de las instancias facultadas.

Con base en lo anterior, se considera que existen elementos suficientes que acreditan la atención de las observaciones señaladas.

4. Instrumentación

Con la finalidad de verificar que, en 2020, Banobras implementó y documentó que, para la etapa de instrumentación de los créditos otorgados a estados y municipios, elaboró los contratos correspondientes después de la verificación de las condiciones previas y emitió los comunicados de liberación para proceder a la disposición de los recursos del crédito una vez que se cumplieron las condiciones suspensivas correspondientes, se revisaron los 110 expedientes que integraron la información y documentación soporte de los 115 créditos otorgados a estados y municipios en 2020, los cuales fueron puestos a disposición física y electrónica para consulta del grupo auditor, mediante el oficio núm. DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021. El resultado se expone en cinco apartados: a) Verificación de condiciones previas, b) Características de los contratos formalizados, c) Destino autorizado, d) Fuente de pago, y e) Cumplimiento de condiciones suspensivas y liberación del crédito.

a) Verificación de condiciones previas^{2/}

Antes de formalizar los instrumentos legales o contratos de los créditos, Banobras debe verificar que el total de solicitudes aprobadas cumplen con las condiciones previas. Con la revisión de los expedientes de crédito, se constató que, en 2020, para el 100.0% (115) de los créditos otorgados a estados, municipios y sus organismos, Banobras acreditó que por medio de las oficinas de promoción estatales realizó la verificación de las condiciones previas para formalizar los créditos e incluyó en los expedientes de crédito la información correspondiente, en cumplimiento del artículo 65, párrafo quinto, de la Ley de Instituciones de Crédito, del numeral 4.2 de la sección VI.2.1. Función de Originación, de los Objetivos, Lineamientos y Políticas en Materia de Originación y Administración de Crédito, vigentes en 2020.

b) Características de los contratos formalizados

Se verificó que los 115 créditos otorgados en 2020 a estados y municipios se formalizaron mediante 138 contratos, de los cuales 113 (81.9%) correspondientes a 90 (78.3%) créditos se elaboraron considerando los elementos señalados en la ficha de términos y condiciones (FTyC) individual; y en los restantes 25 (18.1%) correspondientes a 25 (21.7%) créditos otorgados bajo el amparo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), los términos y condiciones; se efectuaron con base en FTyC realizada a nivel estatal por lo que se atendió lo señalado en el Numeral 1, de la sección II.4.2, Políticas para la elaboración de los instrumentos legales que formalizan el crédito o financiamiento, del Manual de Crédito Vigente, y numeral 4 de la sección VI.2 Etapas del Proceso Crediticio y políticas generales, de los Objetivos, Lineamientos y Políticas en Materia de Originación y Administración de Crédito, de Banobras, vigentes en 2020.

Se verificó que el 100.0% de los contratos (138) correspondientes a los 115 créditos otorgados a estados, municipios y sus organismos en 2020 contaron con evidencia de que, en los casos que así se requería, el acreditado registró la deuda contraída en el Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios, y que quienes los suscribieron contaron con facultades legales necesarias, la autorización para contratar empréstitos, y se estableció el destino y monto del crédito, en cumplimiento de los Numerales 11, 16 y 18 de la subsección 1A, sección V.1 Documentación e información que debe integrarse a los expedientes de crédito, Instrumentación, del Manual de Crédito de Banobras, vigente en 2020.

^{2/} De acuerdo con el Manual de Crédito de Banobras vigente en 2020, se refieren a aquellas condiciones que el acreditado debe cumplir antes de la suscripción del contrato de crédito, que en general incluyen el programa de inversión estatal, municipal o del organismo, en su caso; comprobación mediante oficio certifique que los créditos se destinaron a inversión pública productiva; proporcionar el número de cuenta bancaria donde se depositarán los recursos del crédito; el decreto del congreso local en el que conste la autorización para la contratación de créditos y en caso de municipios, la autorización al municipio para la contratación del crédito y para afectar como garantía o fuente de pago, las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan.

c) Destino autorizado

Con la revisión de los 138 contratos correspondientes a los 115 créditos otorgados por Banobras a estados, municipios y sus organismos, se identificó que los acreditados con los cuales se suscribieron tales contratos pertenecieron a cinco sectores, 84 (60.9%) contratos correspondieron a 83 créditos se suscribieron con municipios; 38 (27.5%) a 24 créditos con estados; con la banca privada se formalizaron 9 instrumentos jurídicos (6.5%) que correspondieron a 2 créditos, mientras que con los organismos paraestatales y paramunicipales se firmaron un total de 7 contratos (5.1%) que ampararon 6 créditos.

Los contratos con la banca privada correspondieron a créditos otorgados para la potenciación de los fideicomisos: Financiamiento bajo el amparo del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), mediante un contrato de crédito a cuenta corriente por un monto de 10,000.0 millones de pesos (Mdp) y al Financiamiento bajo el amparo del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), por medio de ocho contratos por un total de 25,000.0 Mdp.^{8/}

Respecto del destino del crédito, se identificó que de los 138 contratos formalizados para los 115 créditos otorgados, en el 66.7%, los recursos del crédito fueron para el financiamiento de infraestructura, el 17.4% para refinanciamiento o reestructuración de las condiciones financieras de deuda de los acreditados, siempre y cuando los recursos originales se hayan aplicado en inversiones públicas productivas, el 6.5% para que el acreditado cumpliera con sus obligaciones derivadas de inversiones públicas productivas, el 5.8% para potenciar los recursos del fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y el 3.6% para infraestructura y refinanciamiento en conjunto, por lo que se consideró que fueron consistentes con lo indicado en la legislación aplicable, en cumplimiento del artículo 22, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, artículo 60, fracciones III Bis y IV de la Ley Orgánica de del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, los numerales 5 y 6, de la sección II.4.2,

^{8/} El FAM se distribuye para los componentes de Infraestructura Educativa Básica, Infraestructura Educativa Media Superior e Infraestructura Educativa Superior; por su parte, el FEIEF tiene por finalidad compensar, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la disminución en las Participaciones vinculadas con la Recaudación, a consecuencia de una reducción de ésta con respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos.

Para el crédito FAM, Banobras firmó el 28 de mayo de 2020 el contrato de apertura de crédito en cuenta corriente con la banca múltiple, Banco INVEX, S.A., quien actuó como Fiduciario del Fideicomiso Irrevocable de administración y de emisión de certificados bursátiles fiduciarios No. 2595, por un monto de 10,000.0 millones de pesos, para que se distribuya entre las Entidades Federativas mediante la aplicación de la mecánica de distribución prevista en el fideicomiso de distribución, a fin de que las Entidades Federativas ejecuten y realicen proyectos de infraestructura física educativa, conforme a lo previsto en los convenios de colaboración suscritos por las Entidades Federativas con el Gobierno Federal.

En cuanto al crédito FEIEF, el 12 de agosto de 2020 Banobras firmó ocho contratos y el 30 de octubre de 2020 un convenio modificatorio con CIBanco, S.A., Institución de Banca Múltiple, en su carácter de fiduciario del fideicomiso CIB/3484 como acreditado, estos contratos sumaron 25,000.0 millones de pesos, cuyo destino fue compensar, para beneficio de las entidades federativas, la disminución de los ingresos tributarios, asociada a menores ingresos petroleros, así como una menor recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que no tengan fin específico, por debajo de los estimados en la Ley de Ingresos de la Federación.

Políticas para la elaboración de los instrumentos legales que formalizan el crédito o financiamiento del Manual de Crédito de Banobras, vigente a 2020.

El destino de los créditos otorgados tiene como base para su aplicación los artículos 73, fracción VIII y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, fracción XXV y 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y el 25, fracción II del Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios, por lo que, mediante nota anexa al oficio núm. DCI/101000/314/2021, del 27 de septiembre de 2021, el banco señaló que no existe un catálogo de conceptos susceptibles de ser financiados más allá de lo establecido en la legislación antes señalada; asimismo, indicó que, en su actividad crediticia, se verifica el cumplimiento de la legislación aplicable en cuanto al destino, para constatar que el decreto de autorización emitido por la legislatura local respectiva, las actas de cabildo y cualesquiera otras autorizaciones que se requieran cumplen con lo dispuesto en ley. Con base en lo antes señalado, el grupo auditor identificó que, en los contratos de formalización de los créditos otorgados en 2020 a estados y municipios, los destinos establecidos a los cuales se dirigieron los créditos fueron consistentes con lo indicado en la legislación aplicable.

d) Fuente de pago

Con la revisión de los 138 contratos, se verificó que para el 43.0% la fuente de pago establecida se refirió al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; en el 37.8% de los contratos, se refirió a las participaciones federales señaladas en la Ley de Coordinación Fiscal, y para el 19.2% de los contratos se establecieron otras fuentes de pago, tales como ingresos propios, patrimonios de fideicomiso, o recursos derivados por la emisión de instrumentos de inversión, en cumplimiento del numeral 4, de la sección VI.2 Etapas del Proceso Crediticio y políticas generales, de los Objetivos, Lineamientos y Políticas en Materia de Originación y Administración de Crédito, vigentes en 2020.

e) Cumplimiento de condiciones suspensivas y liberación del crédito

Se verificó que, en 2020, Banobras emitió los comunicados de liberación de los créditos para todas las operaciones, con lo que se finalizó la etapa de instrumentación, al confirmar el cumplimiento de las condiciones suspensivas establecidas en los contratos de apertura del crédito, con la revisión de los contratos suscritos y los oficios de liberación de crédito asociados a estos, en cumplimiento de los numerales 3 y 4, de la sección II.4.9.1 Políticas para proceder a la Liberación del Crédito, del Manual de Crédito de Banobras, vigente en 2020; y del numeral 4.6 de la sección VI.2.1. Función de Originación, de los Objetivos, Lineamientos y Políticas en Materia de Originación y Administración de Crédito de Banobras, vigentes en 2020.

5. *Registro del ejercicio del crédito y recuperación*

La etapa del ejercicio de los recursos otorgados del proceso crediticio de Banobras que se expone en el presente resultado consistió en la verificación del registro en el Sistema

Integral de Cartera (SIC) ^{9/} de las disposiciones de los créditos otorgados y la cobranza por la vía administrativa.

Para verificar que, en 2020, Banobras registró la totalidad de las disposiciones de recursos por los acreditados correspondientes a los créditos otorgados a estados y municipios, que dichos registros estuvieron debidamente consignados y documentados en los sistemas dispuestos para tales operaciones, y que se correspondieron entre sí, así como verificar que Banobras contó con procedimientos para llevar a cabo la cobranza administrativa de los créditos otorgados en 2020 a estados y municipios, el análisis del resultado se expone en cuatro apartados: a) Confirmación de la cuenta; b) Visto bueno a la solicitud de disposición; c) Registro de las operaciones en el SIC, y; d) Cobranza administrativa.

a) Confirmación de la cuenta

A fin de comprobar que, Banobras, mediante la Gerencia de Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo (GPLD/FT), corroboró que, en 2020, las cuentas para el depósito de los recursos y las instrucciones de liquidación fueron consistentes con las establecidas en los contratos formalizados de los 115 créditos otorgados y que se incorporaron en el Sistema de IKOS Cash, el grupo auditor solicitó a Banobras la evidencia documental que acredite que el área de negocios realizó la verificación de las instrucciones de liquidación que se incorporaron en el Sistema Integral Bancario y Administrativo SIBA (CRM Clientes) y en el Sistema de IKOS Cash para dar de alta la cuenta de egreso, y que fueran consistentes con las establecidas para los 115 créditos de 2020.

Con base en la información proporcionada por Banobras, mediante el oficio núm. DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021, se verificó que, en 2020, de los 103 clientes acreditados asociados a los 115 créditos otorgados a estados y municipios, las áreas de negocios de Banobras solicitaron, vía correo electrónico, el alta de 85 (82.5%) clientes en el Sistema CRM a la Gerencia de Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo; y para los 18 (17.5%) clientes restantes no se identificó la solicitud de alta de cuenta, dado que se trató de clientes cuyo registro ya se encontraba en el Sistema. Con la revisión de los correos electrónicos y las capturas de pantalla que la institución remitió, no fue posible verificar que las instrucciones de liquidación para dar de alta la cuenta de egreso fueron consistentes con las establecidas en el contrato de crédito, en contravención de lo que se dispone en el numeral 9 de la sección III.1.2.2 Ejercicio de los recursos, del Manual de Crédito, vigente a 2020.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, y la reunión de trabajo previa del 8 de diciembre de 2021, mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de

^{9/} Es el sistema mediante el cual Banobras, registra las características, datos y condiciones financieras de los créditos y/o financiamientos; una vez que la Gerencia de Operación Crediticia ha registrado y autorizado el desembolso en el Sistema IKOS Cash, lo registra en el SIC, a partir del primer desembolso y hasta el finiquito del crédito la Gerencia de Operación Crediticia realiza la aplicación de recursos en el SIC.

2022, Banobras proporcionó copia de los correos electrónicos mediante los que se solicitó dar de alta la cuenta de egreso, así como el formato de alta y los datos de la cuenta bancaria del 100.0% de los clientes acreditados en 2020, con lo cual se acreditó que la totalidad de las instrucciones de liquidación para dar de alta la cuenta de egreso fueron consistentes con las establecidas en el contrato de crédito; por lo tanto, se considera que hay elementos suficientes para solventar la observación correspondiente

b) Autorización de la solicitud de disposición

En los expedientes puestos a disposición del grupo auditor mediante el oficio núm. DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021, se observó que, en 2020, de los 115 créditos otorgados a estados, municipios y sus organismos, 107 (93.0%) contaron con solicitudes de disposición de recursos, debidamente firmadas y autorizadas por la Gerencia de Mesa de Control y Normatividad Crediticia; y para los ocho (7.0%) restantes fueron solicitudes de diferentes años, sin que la institución explicara los motivos por los cuales se realizaron desembolsos sin que se presentara la solicitud de disposición generada a través del Sistema Integral Bancario y Administrativo (SIBA), debidamente firmada por el personal designado para elaborarla, revisarla y autorizarla, en contravención de lo indicado en el numeral 10 de la sección III.1.2.2 Ejercicio de los recursos, del Manual de Crédito vigente a 2020.

En la Cuenta Pública 2020, se reportó un otorgamiento de 89,824.5 millones de pesos (Mdp) de crédito a estados, municipios y sus organismos por parte de Banobras. Con la revisión de la base de datos de los créditos otorgados a estados y municipios, proporcionada por la entidad fiscalizada mediante los oficios núms. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021 y DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021, se identificó un monto de otorgamiento de créditos a estados y municipios por 89,824.2 Mdp, lo cual implicó una diferencia de 0.3 Mdp. En la base de datos se identificaron los desembolsos para los 8 créditos, cuyo registro en el expediente no tuvo la autorización de la gerencia para ese año, los cuales se muestran en el cuadro siguiente:

CRÉDITOS QUE NO DISPUSIERON DE AUTORIZACIÓN/VISTO BUENO DE LA GERENCIA DE MESA DE CONTROL Y NORMATIVIDAD CREDITICIA PARA SU DESEMBOLSO EN 2020
(Millones de pesos)

Acreditado	Número de oportunidad	Monto (oficio núm. DCI/101000/114/2021)
1. Expo Chihuahua	1300000775	2.6
2. Ciudad de México	1000000619	4,300.0
3. Municipio de Torreón	1300001023	13.9
4. Estado de Colima	1300000699	117.2
5. Municipio de Comala	1300000448	6.8
6. Estado de Jalisco	1000000557	469.9
7. Estado de México	1000000735	338.5
8. Estado de Michoacán de Ocampo	1000000441	2,208.5
Total		7,457.3

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la información remitida por Banobras mediante los oficios núm. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021 y DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021.

NOTA: El número de oportunidad corresponde al número de expediente que Banobras asignó para la identificación de los créditos.

Como se observa en el cuadro anterior, ocho (7.0%) créditos no presentaron la autorización de la Gerencia de Mesa de Control y Normatividad Crediticia para realizar el desembolso correspondiente a 2020, de los cuales siete (87.5%) presentaron autorizaciones para años anteriores y uno (12.5%), el del Estado de México, presentó una autorización para realizar el desembolso en 2021; al respecto, Banobras quedó pendiente de explicar los motivos de estas deficiencias, ya que los créditos y documentación revisados corresponden a los créditos que se otorgaron en 2020.

Al respecto, derivado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, y reuniones de trabajo previas, mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, la entidad fiscalizada señaló que en cinco (62.5%) de los ocho casos, el número de SIC proporcionado fue erróneo y, por tanto, la documentación que soportaba el crédito; al respecto, el banco puso a disposición del grupo auditor los expedientes correctos, donde se identificaron las autorizaciones para 2020; en un caso (12.5%), la autorización no se encontraba cargada en el expediente electrónico al momento de la descarga; por lo que se identificó en el expediente físico, y se proporcionó evidencia, mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, de que se cargó el archivo electrónico en el sistema.

Respecto del crédito (12.5%) de Jalisco, la entidad fiscalizada informó que el número de oportunidad 1000000557 queda sin efectos, ya que se proporcionó debido a que la fecha de formalización coincidió con la oportunidad 1000000556, la cual contiene dos contratos y ocho vistos buenos cuyo monto total se ajustó con lo reportado en la base remitida por Banobras, por lo que se verificó que no hubo inconsistencias con los desembolsos para este acreditado, únicamente se proporcionó al grupo auditor un expediente extra correspondiente a 2019 dado que el acreditado contó con varias formalizaciones en la misma fecha.

Para el último crédito (12.5%) correspondiente a Expo Chihuahua, se informó que en 2020 no hubo disposiciones para este crédito; y que, al tratarse de refinanciamiento de capital se generó flujo y se reportó en la base; como evidencia, Banobras remitió captura de pantalla del Sistema Integral de Cartera (SIC), en donde se observó el monto capitalizado del crédito.

Con base en lo anterior, se considera que existen elementos para solventar las observaciones señaladas.

c) Registro de las operaciones en el SIC

Para verificar que Banobras registró la totalidad de los créditos y financiamientos en el Sistema Integral de Cartera (SIC), toda vez que se emitieron los oficios de liberación de los créditos para la totalidad de las operaciones, el grupo auditor solicitó la base de datos con el registro de los créditos, sus características y desembolsos, en su caso; nota explicativa de los casos de excepción que no se incorporaron en el SIC, con la justificación, medidas adoptadas y tiempos en los que se subsanó esta situación, así como los expedientes que sustentan el proceso de otorgamiento de los créditos a estados y municipios.

Mediante el oficio núm. DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021, Banobras indicó que el registro en el Sistema Integral de Cartera (SIC) constituye la evidencia del cumplimiento normativo, ya que una vez que se recibe el oficio de liberación se da de alta en el SIC y no se dispone de un documento específico, por lo que la carga es visible en los reportes operativos que genera el sistema. Al respecto, mediante el oficio núm. DCI/101000/251/2021, la entidad fiscalizada remitió el reporte de los créditos registrados en el SIC al 31 de diciembre de ese año, donde se incluyeron las características del financiamiento; asimismo, la institución puso a disposición física y electrónica, para consulta del grupo auditor, los expedientes de crédito otorgado a estados y municipios en 2020, a efecto de identificar los documentos que acreditaran la ejecución de las etapas del proceso crediticio.

Con la revisión de los oficios de liberación emitidos por Banobras, una vez verificadas las condiciones suspensivas 10/, se identificó que el monto total autorizado para créditos en 2020 fue de 117,158.1 millones de pesos (Mdp), de los cuales, al 31 de diciembre de 2020, se reportó una disposición de crédito de 89,824.5 Mdp en la Cuenta Pública 2020, monto inferior en 1,174.0 Mdp al registrado en la base SIC, proporcionada por Banobras de 90,998.5 Mdp ^{11/}, por lo que, debido a esta diferencias de cifras, el banco quedó pendiente de aclarar las divergencias en la información, en términos del componente “Cuarta. Información y Comunicación”, de los Objetivos y Lineamientos del Sistema de Control Interno de Banobras.

Con la revisión de la información proporcionada por Banobras mediante el oficio núm. DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021, se identificó que, de los 115 créditos otorgados en 2020 a estados y municipios, 103 (89.6%) créditos se registraron en el SIC, mientras que para los 12 (10.4%) restantes no se proporcionó el registro de operaciones en el Sistema. De los 103 (89.6%) créditos cuya información se registró en el SIC, se identificaron cuatro (3.9%) con irregularidades en su registro en el SIC, por lo que el banco quedó pendiente de proporcionar las explicaciones pertinentes para acreditar el cumplimiento de lo establecido en la sección III.1.2.1 Registro de las operaciones, del Manual de Crédito, vigente a 2020.

De los cuatro casos con irregularidades, en dos los registros asociados al número SIC no correspondieron con los proporcionados por Banobras, por lo que la revisión se realizó mediante la identificación de los acreditados. En uno de estos dos registros, el monto fue menor que el indicado en el oficio de liberación, en tanto que, en el caso del municipio de Comala, Colima, el monto registrado en el SIC fue 3.4 veces superior al señalado en el oficio de liberación. La entidad fiscalizada quedó pendiente de acreditar los motivos de este

^{10/} Las condiciones suspensivas son aquellas que deben cumplirse en forma previa al primer desembolso de los recursos crediticios, definidas conforme a norma y, en su caso, adicionalmente, para cubrir los aspectos de riesgo identificados.

^{11/} En la Cuenta Pública 2020 se reportó el otorgamiento de créditos a estados y municipios por 89,824.5 millones de pesos, mientras que en la base proporcionada por Banobras la suma fue de 89,824.2 millones de pesos, por lo que la diferencia con los registros de la base SIC fue de 1,174.0 y 1,174.3 millones de pesos, respectivamente.

desembolso, dado que el instrumento legal tuvo como plazo máximo octubre de 2012 y la fecha de la autorización fue de 2010, por lo que no se dispuso ni aclaró bajo qué instrumento legal y autorizaciones se realizó el registro y la disposición de los recursos.

Para los dos casos restantes, se identificó que, adicionalmente al registro asociado al número de SIC proporcionado por Banobras, estos acreditados contaron con uno y tres registros más en el Sistema, respectivamente. En una de las situaciones, la suma de ambos montos fue menor que lo indicado en el oficio de liberación, en tanto que, para el municipio de Apodaca, Nuevo León, al sumar la totalidad de registros, el monto superó la instrucción del oficio de liberación de recursos, sin que la Institución indicara los motivos por los que los acreditados contaron con más registros y éstos no se encontraron en la base remitida por Banobras, ni las causas de la diferencia en los montos.

Los 12 (10.4%) créditos cuya información no se identificó en el SIC, pero sí se reportó en la base de datos de los 115 créditos otorgados en 2020, se detallan en el cuadro siguiente:

CRÉDITOS CON CARTA DE LIBERACIÓN Y REGISTRO EN LA BASE DE CRÉDITOS OTORGADOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS, 2020
(Miles de pesos)

Número de oportunidad	Acreditado	Fecha de suscripción del contrato	Vigencia ^{1/}	Monto del oficio de liberación	Autorización para desembolso	Monto (oficio núm. DCI/101000/114 /2021)
100000592	Mpo. de Calvillo	07/11/2019	05/02/2025	18,000.0	12,000.0	12,000.0
130000775	Expo Chihuahua	18/09/2014	17/03/2032	110,000.0	n.d.	2,553.9
100000619	Ciudad de México	20/12/2019	25/12/2026	2,000,000.0	n.d.	4,300,000.0
130000699	Estado de Colima	17/07/2013	30/12/2040	159,963.1	n.d.	117,183.6
102000478	Mpo. de Manzanillo	24/10/2019	01/10/2021	20,320.0	15,000.0	15,000.0
100000513	Mpo. de Ameca	01/07/2019	29/12/2034	38,000.0	200.0	200.0
100000516	Mpo. de Casimiro Castillo	19/09/2019	15/03/2030	2,773.5	1,773.5	1,773.5
100000506	Mpo. de Tamazula de Gordiano	24/12/2018	24/07/2029	54,824.3	100.0	100.0
100000507	Mpo. de Tequila	24/12/2019	24/06/2034	80,125.0	15,760.0	15,760.0
100000397	Mpo. de Tlajomulco de Zúñiga	22/10/2018	26/01/2029	176,000.0	74,849.2	74,849.2
100000735	Estado de México	11/11/2020	06/03/2036	600,000.0	n.d.	338,481.1
100000525	Mpo. de Comalcalco	21/07/2019	18/12/2024	68,400.0	39,450.3	39,450.3
Total				3,328,405.9	159,133.0	4,917,351.6

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información remitida por Banobras mediante los oficios núm. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021 y DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021.

NOTA: Los 12 créditos fueron suscritos como crédito simple y no especificaron la modalidad de revolving.

^{1/}: La fecha de vigencia se obtuvo de los contratos con los que se formalizó cada operación, en 3 (27.3%) casos se indicó número de meses, o días a partir del primer desembolso, con lo que el grupo auditor identificó la fecha límite; mientras que en los 9 (81.8%) restantes se fijó fecha exacta de finalización del contrato en el mismo instrumento legal. No obstante, su terminación, los instrumentos surtirán todos los efectos legales entre las partes hasta que el acreditado haya cumplido con todas y cada una de las obligaciones contraídas al amparo de este.

n.d.: No disponible.

Como se muestra en el cuadro anterior, los 12 créditos (10.4%), correspondientes a 12 acreditados, en los que no se encontró registro en la base correspondiente al SIC contaron con instrumentos legales que formalizaron su operación, con oficios de liberación de los recursos y con un registro en la base remitida por Banobras mediante el oficio núm. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021, donde se detalló el otorgamiento de crédito a estados y municipios durante 2020, por 89,824.2 millones de pesos.^{12/} Asimismo, el grupo auditor solicitó indicar si, en 2020, hubo casos de excepción que no permitieron que los créditos fueran incorporados en el SIC, las medidas adoptadas y tiempos en los que se subsanó la situación. Al respecto, mediante el oficio núm. DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021, Banobras indicó que, en 2020, no existieron casos de créditos que por sus características contractuales no pudieran ser incorporados en el SIC en tiempo y forma, por lo que se desconocen los motivos por los que estos 12 (10.4%) créditos no se encontraron en el SIC.

Al respecto, como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, y reuniones de trabajo previas, mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, Banobras señaló que, en cuanto a la diferencia de 1,174.0 millones de pesos identificada entre los registros de Banobras de los créditos otorgados a estados y municipios en 2020 proporcionados al grupo auditor mediante el oficio núm. DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021 y lo reportado en Cuenta Pública por el mismo concepto, se debió a cuatro motivos: Capitalizaciones (-4.8 mdp), Reapertura del periodo de disposición (-276.3 mdp), Movimiento Fecha Valor (230.0 mdp) y Operaciones sin flujo (1,225.0 mdp); dado que la integración de la base proporcionada al grupo auditor está a cargo de la Dirección de Operaciones, y el importe reportado en la Cuenta Pública 2020, a cargo de la Dirección de Contabilidad y Presupuesto, las cuales cuentan con criterios diferentes para integrar cada base conforme las necesidades de las áreas encargadas. Para acreditar lo anterior se proporcionó la conciliación de las bases en formato Excel generada con información de sus sistemas, así como una nota explicativa con los criterios para cada una.

Asimismo, respecto de los 12 (10.4%) créditos cuya información no se identificó en el SIC, Banobras informó y remitió información, mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, con la que acreditó que 9 créditos (75.0%) no se registraron en el sistema SIC dado que el acreditado amplió su periodo de disposición; el crédito otorgado a Expo Chihuahua (8.3%) se trató de un refinanciamiento de capital que generó flujos; sin embargo, no existieron desembolsos en 2020 para este crédito, dado que el sistema SIC registra las disposiciones, la ausencia de este registro no representó una irregularidad; para los dos créditos restantes (16.7%) se informó que los números de oportunidad proporcionados mediante oficio núm. DCI/10100/114/2021, del 19 de marzo de 2021, se

^{12/} En la Cuenta Pública 2020 se reportó el otorgamiento de créditos a estados y municipios por 89,824.5 millones de pesos, mientras que en la base proporcionada por Banobras la suma fue de 89,824.2 millones de pesos.

asignaron de manera manual de forma incorrecta, por lo que el número asociado del SIC difirió y ello dificultó su ubicación en la base correspondiente.

Con base en lo anterior, se considera que existen elementos suficientes para acreditar que se atienden las observaciones señaladas.

d) Cobranza administrativa

En 2020, Banobras dispuso de un procedimiento establecido para llevar a cabo la recuperación administrativa de los créditos, con el cual, al tercer trimestre de 2021, se identificó que el banco emitió 13 finiquitos para sustentar la liquidación de 32 (27.8%) créditos, así como la evidencia de estos pagos realizados por los acreditados, proporcionados mediante el oficio núm. DCI/101000/372/2021, del 11 de noviembre de 2021, conforme se establece en la sección VII.5 Procedimiento para llevar a cabo la Recuperación Administrativa, del Manual de Crédito vigente a 2020.

6. *Seguimiento y control del crédito*

Con la finalidad de constatar que, en 2020, Banobras registró y monitoreó el perfil transaccional, así como las operaciones de la totalidad de los clientes asociados a los 115 créditos otorgados a estados, municipios y sus organismos, y que verificó el cumplimiento de las condiciones establecidas en los instrumentos legales, en específico, la aplicación de los recursos en los destinos autorizados; se consideró desarrollar tres apartados: a) Determinación y registro del perfil transaccional, b) Monitoreo de las operaciones y c) Cumplimiento de obligaciones contractuales y acciones para administrar posibles riesgos de recuperación.

a) Determinación y registro del perfil transaccional ^{13/}

Para acreditar que, en 2020, Banobras determinó y registró el perfil transaccional de los clientes asociados a los créditos a estados, municipios y sus organismos, a fin de descartar contradicciones o inconsistencias en la información proporcionada por éstos, mediante el oficio núm. DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021, la entidad fiscalizada remitió capturas de pantalla del Sistema CRM-PLD con el registro del perfil transaccional de los contratos y los clientes, donde se identificó que, en 2020, Banobras registró a los 103 acreditados relacionados con los 115 créditos otorgados a estados y municipios en el Sistema de Prevención del Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo (CRM-PLD); al respecto, 11 (10.7%) acreditados se encontraron asociados a un número de SIC distinto al registrado en las bases proporcionadas por Banobras; y para dos (1.9%) clientes (estado de Colima con fecha al 30 de enero de 2019 y el municipio de Morelia, Michoacán con fecha del 14 de mayo de 2019) no se proporcionó evidencia vigente de su perfil transaccional, sin que

^{13/} Se refiere al perfil transaccional manejado por la CNBV y que se elabora con la Información que proporcione el cliente y usuario al sujeto obligado, respecto del monto, número, tipo, naturaleza y frecuencia de las operaciones que comúnmente realizan los clientes y usuarios, considera origen y destino de los recursos involucrados.

la entidad proporcionara explicación al respecto; por lo anterior, la entidad quedó pendiente de acreditar el adecuado cumplimiento de lo señalado en el numeral 1 de la sección III.2.2 Políticas que rigen el seguimiento y control, del Manual de Crédito de Banobras, vigente en 2020; y la sección IV.3.2. Perfil transaccional evaluado, del Manual de Cumplimiento de Prevención de Lavado de Dinero y financiamiento al Terrorismo, vigente en 2020.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, Banobras informó que las capturas de pantalla remitidas durante la ejecución de la auditoría correspondieron a ejemplos, por lo que remitió las correspondientes a los SIC aplicables a los 11 (10.7%) acreditados que se encontraron asociados a un número de SIC distinto al registrado en las bases proporcionadas por Banobras; asimismo, remitió la evidencia documental de la emisión del perfil transaccional vigente a 2020 de los dos (1.9%) clientes que contaron con uno de años anteriores. Por lo anterior, se considera que se atienden las observaciones señaladas.

b) Monitoreo de operaciones

Respecto del monitoreo de las operaciones de los acreditados, efectuado por Banobras de las operaciones de los acreditados, remitido por Banobras mediante el oficio núm. DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021, se identificó que, en 2020 de los 103 acreditados que contaron con registros en el Sistema de CRM-PLD, 102 (99.0%) se ajustaron al límite de operaciones autorizadas. Para el caso del municipio de Calakmul, Campeche, se registraron tres operaciones realizadas cuando el límite establecido en el sistema fue de una operación, sin que el ente fiscalizado especificara los motivos de esta situación.

En el Manual de Cumplimiento, Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo, se señala que las operaciones inusuales son aquellas que superan los límites establecidos dentro del perfil transaccional, una vez detectadas, se debe enviar un correo electrónico al área responsable del crédito para obtener la justificación de la operación, así como el soporte documental de cada uno de los movimientos realizados, mismos que se remiten al Oficial de Cumplimiento para determinar si las operaciones se encuentran razonablemente justificadas; finalmente, si así se considera, dichas operaciones y sus justificaciones se presentan al Comité de Comunicación y Control, para su conocimiento y, en su caso, dictaminen si se tratan de operaciones inusuales.

Con los reportes de acumulados ^{14/} emitidos mensualmente por la Gerencia de Operación Crediticia de Banobras, se identificó que se detectaron 33 posibles operaciones inusuales realizadas por 26 acreditados, de las cuales se proporcionaron las capturas de pantalla del

^{14/} El objetivo de estos reportes es agrupar las operaciones realizadas en cada contrato vigente con el que cuenten los clientes y se analiza la existencia de posibles operaciones inusuales, tomando en cuenta el perfil transaccional establecido en cada uno.

Sistema CRM-PLD, así como los correos enviados al área responsable en donde se solicitó la explicación y documentación soporte de dichas operaciones; sin embargo, en esta relación de posibles operaciones inusuales, no se identificó el caso del municipio de Calakmul, Campeche, que registró tres operaciones realizadas cuando el límite establecido en su sistema fue de una, quedando pendiente el pronunciamiento de la entidad fiscalizada al respecto, a fin de acreditar el cumplimiento de lo señalado en el numeral 2 de la sección III.2.2 Políticas que rigen el seguimiento y control, del Manual de Crédito de Banobras, vigente en 2020.

Al respecto, derivado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, la entidad fiscalizada refirió que se debió un error humano en la carga del perfil transaccional en el sistema de manera invertida dado que el límite de operaciones fue de tres y la cantidad de operaciones efectuadas fue una, de conformidad con lo establecido en la “cédula de identificación y conocimiento del Cliente Dependencia”. Para lo cual remitió el historial del crédito que se desprende del Sistema Integral de Cartera, donde se verificó que el Cliente efectuó una operación mensual durante el ejercicio 2020, por lo que no existió una conducta inusual en las operaciones del cliente.

c) Cumplimiento de obligaciones contractuales y acciones para administrar posibles riesgos de recuperación

Para dar seguimiento al cumplimiento de los instrumentos legales, en específico, que los créditos se destinaron a los fines pactados, el Manual de Crédito de Banobras vigente de 2020, enuncia que debe recabar evidencia que lo acredite, al respecto, mediante el oficio núm. DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021, la entidad fiscalizada informó que es responsabilidad e interés del acreditado proporcionar al banco la información solicitada, toda vez que el área de Negocios de Banobras se encarga de recabar la información pactada, más no mantiene un registro de comunicaciones con el acreditado en el que se solicite dicha información.

Con la revisión de los 138 contratos suscritos para los 115 créditos proporcionados por Banobras con el oficio núm. DCI/101000/251/2021, el grupo auditor identificó que, para 112 contratos, correspondientes a 96 (83.5%) créditos, el Banco proporcionó la comprobación de los recursos y su destino; para los 26 contratos restantes, pertenecientes a 19 (16.5%) créditos, la institución quedó pendiente de acreditar que comprobó que el monto dispuesto y su destino se ajustaron a lo señalado en el instrumento legal correspondiente, además la entidad informó que no mantiene un registro de comunicaciones con el acreditado en el que se solicite dicha información, por lo que la entidad fiscalizada quedó pendiente de acreditar el cumplimiento del numeral 3 de la sección III.2.2 Políticas que rigen el seguimiento y control y en el numeral III.2.4 Seguimiento permanente del crédito y/o acreditado, del Manual de Crédito de Banobras, vigente en 2020.

Con el oficio núm. DCI/101000/314/2021, del 27 de septiembre de 2021, Banobras informó que, en 2020, determinó que ninguna operación con estados, municipios y/o sus

organismos se categorizó con problemas previsibles de recuperación, por lo que, no se emplearon acciones para mitigar el riesgo, debido a que todos los créditos otorgados contaron con dictamen del área de Riesgos en el cual se determinó que la evaluación de la suficiencia de la fuente de pago fue positiva, así como un dictamen jurídico de la fortaleza de esta. Al respecto, la entidad fiscalizada quedó pendiente de remitir la opinión jurídica de 36 créditos y los dictámenes del área de Riesgos para los 115 créditos revisados, a efecto de verificar que se atendió lo dispuesto en el artículo 65, párrafo quinto de la Ley de Instituciones de Crédito y en el numeral 2. Etapa de Seguimiento y Control, de la sección VI.2.2 Función de Administración, del documento denominado Objetivos, Lineamientos y Políticas en Materia de Originación y Administración del Crédito, vigente en 2020.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, Banobras señaló que, respecto de los 19 (16.5%) créditos en los que Banobras quedó pendiente de acreditar que comprobó que el monto dispuesto y su destino se ajustaron a lo señalado en el instrumento legal correspondiente, con el oficio núm. DCI/101000/015/2022, indicó y proporcionó los oficios correspondientes para acreditar que cuatro (21.0%) créditos el CIC autorizó prórroga para disposición de recursos o para la comprobación de los mismos; para uno (5.3%) el periodo de disposición cerró el 8 de noviembre, por lo que aún se encontraba dentro de los 90 días naturales para realizar la comprobación de recursos; para uno (5.3%) el acreditado presentó solicitud para ampliar el plazo de comprobación, cuya autorización se encontraba en trámite a la fecha de envío de información; para siete (36.8%) se trató de créditos en cuenta corriente para cubrir posibles faltantes por liquidez, de acuerdo con el Manual específico de este producto, no se requiere de la comprobación del destino; para un crédito (5.3%) referido a Expo Chihuahua, la entidad informó que el monto reportado corresponde a la acumulación de intereses, por lo que tampoco requiere de comprobación del destino; finalmente, para cinco (26.3%) Banobras remitió la comprobación del destino pendiente.

Asimismo, proporcionó la opinión jurídica de los 36 créditos señalados y los dictámenes del área de Riesgos para los 115 créditos a estados, municipios y sus organismos, a efecto de verificar que se determinó que la evaluación de la suficiencia de la fuente de pago fue positiva.

Con base en lo anterior, se considera que existen elementos suficientes para acreditar que se atienden las observaciones señaladas.

7. Calificación y recuperación de cartera

El desarrollo de este resultado se presenta en tres apartados: a) Clasificación de cartera de crédito, b) Calificación de la cartera crediticia, y c) Recuperación Judicial.

a) Clasificación de cartera de crédito

En 2020, Banobras determinó los tipos de cartera y los procedimientos para su clasificación, con lo cual, Banobras clasificó su cartera y permitió dar seguimiento a sus créditos mediante el Sistema de Seguimiento y Clasificación Crediticia institucional, en atención a la Sección III.2.4.9, Clasificación de la cartera, del Manual de Crédito de Banobras, vigente a 2020.

b) Calificación de la cartera crediticia

Con la información remitida, mediante el oficio núm. DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021, Banobras acreditó que, a diciembre de 2020, el saldo total de la cartera de crédito de Banobras reportada a la CNBV ascendió a 615,695.5 Millones de pesos (Mdp), integrado por la cartera comercial con un monto de 512,222.6 Mdp, (83.2%); la cartera del Gobierno Federal con 103,318.0 Mdp (16.7%) y la cartera de empleados de 154.9 Mdp (0.1%). Lo correspondiente a este rubro registrado en los Estados Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2020, fue un saldo de 505,219.0 Mdp, lo que representó una diferencia de 110,476.5 Mdp.

Al respecto, con el oficio núm. DCI/101000/372/2021, del 11 de noviembre de 2021, la entidad fiscalizada proporcionó la conciliación entre el monto de la cartera calificable y el monto de la cartera reportada en los estados financieros dictaminados de 2020, como se muestra a continuación:

CARTERA DE CRÉDITO CALIFICABLE CONCILIADO CON SALDOS EN LOS ESTADOS FINANCIEROS
DICTAMINADOS 2020 DE BANOBRAS

(Millones de pesos)

Tipo de Crédito	Saldo al 31 de diciembre de 2020
Cartera Calificable al 31 de diciembre de 2020	615,695.5
(-) Gobiernos de estados	58,830.1
(-) Gobiernos de municipios o ayuntamientos	1,152.4
(-) Organismos descentralizados	908.6
(-) Carreteras	15,158.9
(-) Energía	967.2
(-) Telecomunicaciones	775.6
(-) Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)	35,000.0
Crédito Contingente	112,792.8
(-) Intereses por devengar de los arrendamientos financieros	7,325.6
(+) Valuación de créditos cubiertos con instrumentos financieros derivados	9,642.0
	110,476.5
Cartera de Crédito en Estados Financieros Dictaminados	505,219.0

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la información proporcionado por Banobras con el oficio núm. DCI/101000/372/2021, con fecha del 11 de noviembre de 2021.

NOTA: La suma puede variar por el redondeo.

En cuanto a la diferencia observada entre el saldo de la cartera calificable al 31 de diciembre de 2020 reportado a la CNBV, respecto de la incluida en los estados financieros dictaminados del mismo periodo, mediante el oficio núm. DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021, el banco informó que, se debió a que, en la cartera calificable al 31 de diciembre de 2020, se incluyeron los conceptos de crédito contingente (avales, líneas, garantías y monto no garantizado por las garantías otorgadas), así como los intereses por devengar de los arrendamientos financieros. De lo anterior, Banobras quedó pendiente explicar y acreditar los criterios utilizados para integrar de manera distinta el monto de la cartera calificable reportada en ambos documentos con corte al 31 de diciembre de 2020.

En el documento enviado por Banobras a la CNBV, respecto de la cartera calificable al 31 de diciembre de 2020, remitido al grupo auditor, mediante el oficio núm. DCI/101000/372/2021, del 11 de noviembre de 2021, se identificó que se integró de la manera siguiente:

CARTERA CREDITICIA CALIFICABLE POR GRADO DE RIESGO DE BANOBRAS
(Millones de pesos y porcentaje)

Grado de riesgo	Saldo al 31 de diciembre 2020		Reservas totales	
	Mdp	%	Mdp	%
A-1	458,864.7	74.5	1,948.9	16.5
A-2	99,484.5	16.2	1,036.9	8.8
B-1	976.5	0.2	14.0	0.1
B-2	10,660.0	1.7	234.6	2.0
B-3	31,116.9	5.1	1,085.2	9.2
C-1	2,782.7	0.5	102.2	0.9
C-2	3,150.9	0.5	465.8	3.9
D	2,219.2	0.4	554.0	4.7
E	6,440.0	1.0	6,393.4	54.0
Total	615,695.5	100.0	11,835.0	100.0

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en el Anexo I "Resumen por tipo de cartera, destino y tipo de reservas", del resultado del proceso de calificación de la cartera calificable, enviada a la CNBV, y proporcionado por Banobras con el oficio núm. DCI/101000/251/2021, con fecha del 16 de julio de 2021.

Se identificó que Banobras determinó los métodos para la calificación de su cartera, los cuales se basaron en el grado de riesgo, en el que la calificada de A-1 a B-3, se consideró un nivel de riesgo Bajo; C-1 y C-2 con nivel de riesgo Medio; D y E con nivel de riesgo Alto, con lo anterior atendió a lo establecido en el Artículo 124, Capítulo V, Sección Cuarta, de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito. De los 615,695.5 Mdp que integraron la cartera de crédito del banco clasificada, el 97.6% se ubicó en los grados de riesgo bajos (A-1 a B-3); el 1.0% en el nivel medio (C-1 y C-2), y el restante 1.4% en los niveles de alto riesgo (D y E).

La cartera de crédito calificada como de alto riesgo (1.4%) sumó 8,659.2 Mdp; de los cuales, 2,219.2 Mdp correspondieron al grado de riesgo D y 6,440.0 Mdp al E, que representaron el 0.4% y el 1.0%, respectivamente, la cual se encontró reservada al 4.7% y 54.0% de su valor. La integración de la cartera con grado de riesgo D y E se muestra en el cuadro siguiente:

INTEGRACIÓN DE LA CARTERA DE CRÉDITO CON GRADO DE RIESGO D Y E, BANOBRAS 2020

(Millones de pesos)

Acreditado	Saldo	Grado de Riesgo	Estatus	Recuperación judicial	Con demanda	Estatus procesal
Municipio de Mulegé, Bcs	24.1	D	Vigente			
Municipio de Bochil, Chiapas	16.4	D	Vigente			
Municipio de Salto De Agua, Chiapas	25.7	D	Vigente			
Municipio de Ixtapa Chiapas	16.8	D	Vigente			
Municipio de Frontera Comalapa, Chiapas	26.3	D	Vigente			
Municipio de Solosuchiapa, Chiapas	3.9	D	Vigente			
Municipio de Ixhuatan, Chiapas	8.0	D	Vigente			
Tuxpan Port Terminal	2,086.1	D	Vigente			
Cartera Hipotecaria	12.0	D	Vencido	SI	SI	
Cartera Consumo	0.1	D	Vencido	SI	SI	
Grado De Riesgo D	2,219.2					
Villa Vitas	0.4	E	Vencido	SI	SI	Integración para castigo
Unión Presforzadora	19.3	E	Vencido	SI	SI	En sentencia
Biosistemas Sustentables Sapi De Cv	104.0	E	Vencido	SI	SI	Ejecución de sentencia
Fid 1337 Granjas Acolman-Stunam	28.5	E	Vencido	SI	SI	Integración para castigo
Rotary Drillrigs International	1,885.8	E	Vencido	SI	SI	En sentencia definitiva
Autovia Mitla-Tehuantepec	2,045.1	E	Vigente			
Servicio de Transporte Tecno Ecologico	148.0	E	Vigente			
Autopistas de Vanguardia	1,415.6	E	Vigente			
Omega Construcciones Industriales	271.6	E	Vencido	SI	NO	Pagado
Concesionaria At-At	85.9	E	Vigente			
Concesionaria Del Acueducto El Zapotillo	220.0	E	Vencido	SI	SI	En sentencia definitiva
Autopistas de Vanguardia	174.6	E	Vigente			
Cartera Hipotecaria	31.7	E	Vencido	SI	SI	
Cartera Consumo	9.6	E	Vencido	SI	SI	
Grado de Riesgo E	6,440.0					

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la información proporcionado por Banobras con el oficio núm. DCI/101000/372/2021, con fecha del 11 de noviembre de 2021.

Respecto a los mecanismos implementados para la administración de los créditos señalados en el cuadro anterior, mediante el oficio núm. DCI/101000/372/2021, del 11 de noviembre de 2021, la entidad fiscalizada señaló que, por lo que se refiere a los créditos con estatus "vencido", ya fueron transferidos a la Dirección General Adjunta Jurídica para su recuperación por la vía judicial, mientras que respecto de los créditos que cuentan con estatus "vigente", de conformidad con el Manual de Crédito, no establece diferencia en la administración de un crédito por su grado de riesgo, por lo que los mecanismos para su administración, en la competencia del área de Negocios, corresponden a lo establecido en el Manual de Crédito, y que los créditos que no se recuperan administrativamente en un periodo de noventa días naturales se traspasan a cartera por medio de oficio a la Dirección Jurídica, para continuar con el trámite para su recuperación por la vía judicial; de lo cual, la entidad fiscalizada quedó pendiente de proporcionar la documentación que acredite que los créditos con estatus "vencido" ya fueron transferidos a la Dirección General Adjunta Jurídica para su recuperación por la vía judicial.

La cartera comercial de 512,222.6 Mdp, se integró por la cartera de los gobiernos de los estados y municipios (GEM) con un monto de 317,557.3 Mdp y por la cartera de proyectos del sector privado por 194,665.2 Mdp. En la clasificación de la cartera de GEM el 98.9% se encuentra en los grados de riesgo bajos (A-1 a B-3); el 0.9% en el nivel medio (C-1 y C-2), el restante 0.04%, con un monto de 121.1 Mdp, clasificado en los niveles de alto riesgo (D), la cual está reservada en 0.9% de su valor. Con base en lo anterior, se identificó que Banobras calificó su cartera con base en sus metodologías institucionales, en atención a lo señalado en las secciones III.3 Etapa de Calificación de Cartera y VI.4 Lineamientos y criterios para la calificación de la cartera crediticia comercial y de empleados, del Manual de Crédito de Banobras, vigente a 2020.

c) Recuperación judicial

Se identificó que en el Manual de Crédito se incorporaron las políticas para la recuperación judicial de los créditos de la cartera vencida, vigentes en 2020, y se estableció la recuperación judicial de la cartera crediticia. Por medio del oficio núm. DCI/101000/251/2021, del 16 de julio de 2021, la entidad fiscalizada señaló que, a diciembre de 2020, no registró créditos vencidos para la cartera de Estados y Municipios, y por tal motivo omitió realizar expedientes de seguimiento relacionado con el proceso de recuperación judicial, en cumplimiento de la sección III.4 Etapa de Recuperación Judicial y sección VII.10 Procedimiento de Recuperación Judicial del Manual de Crédito vigente del banco, esto se explica más ampliamente en el resultado 13. Situación financiera de Banobras en 2020, de esta auditoría.

Asimismo, con base en el análisis de los principales indicadores financieros presentados en el resultado de la situación financiera de Banobras incluido en el presente informe, el grupo auditor identificó que, en lo relativo a la cartera de crédito, al cierre de 2020, Banobras presentó un índice de morosidad de 0.51% de su cartera total, inferior en 0.45 puntos porcentuales al presentado en 2016 de 0.97%; por su parte, el índice de cobertura indicó

que tiene constituidas estimaciones preventivas por 458.04%, esto es 358.04% adicional al saldo de los créditos vencidos.

Contrastando los resultados con la banca de desarrollo en su conjunto y la banca múltiple, Banobras tuvo un índice de morosidad (IMOR) de 0.51% inferior al de la Banca de Desarrollo (BD) y al de la Banca Múltiple (BM); su índice de cobertura de 458.04% fue superior al observado para la BD (191.66%) y la BM (151.40%). Esto se explicó ampliamente en el resultado 13 “Análisis de la gestión financiera de Banobras en 2020” de la presente auditoría.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, la entidad fiscalizada señaló que, respecto de la diferencia de criterios para la integración de la cartera reportado a la CNBV y la incluida en los estados financieros dictaminados de 2020 radicó en que el monto de la cartera calificable reportada a la CNBV, para el proceso de calificación de cartera se considera la cartera hipotecaria de vivienda, de consumo y comercial, y en ésta última se consideran los créditos directos y contingentes (avales otorgados, apertura de líneas contingentes y garantías otorgadas), y se efectúa atendiendo las definiciones señaladas en el numeral XXIX del artículo 1° de las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito publicadas por la CNBV, para lo cual proporcionó nota técnica con la explicación de los rubros que la integran y la normativa que lo sustenta. En cuanto a la incluida en el balance general de los estados financieros dictaminados, señaló que se realiza con base en lo establecido en los criterios contables B-5. Derivados y operaciones de cobertura, B-6. Cartera de crédito y D-1. Balance General del Anexo 33 Criterios contables de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito, para lo cual proporcionó nota técnica con los rubros que la integran y la referencia normativa específica para cada uno.

Asimismo, mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, Banobras proporcionó los oficios que acreditan que los créditos con estatus "vencido" fueron transferidos a la Dirección General Adjunta Jurídica para su recuperación por la vía judicial.

Con base en lo anterior, se considera que existen elementos suficientes para acreditar que se atienden las observaciones señaladas.

8. Cobertura de otorgamiento de créditos a estados y municipios

Como se mencionó en el resultado 1 “Diseño del Sistema de Evaluación del Desempeño”, en 2020, se considera que el diagnóstico que sirvió de base para el diseño y operación del Pp E016, proporcionado al grupo auditor mediante oficio núm. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021, debe robustecerse en términos de analizar a detalle el área de enfoque que se busca atender con la intervención del programa, considerando los factores externos e internos que pudieran dificultar la operación del mismo, precisando y caracterizando la población potencial y objetivo, así como el establecimiento de la frecuencia de actualización

de estas dos variables. Por lo tanto, se consideró insuficiente para determinar un programa de cobertura que permita fijar metas de corto, mediano y largo plazos y para definir indicadores para medir su avance, en contravención de lo dispuesto en el artículo 3o, párrafo segundo, de la Ley de Planeación.

Con el oficio núm. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021, Banobras proporcionó al grupo auditor la base de datos en la que se registró al acreditado, tipo de crédito, sector al que pertenece, estado de la República, monto desembolsado, origen de los recursos, fechas de inicio y conclusión, y el área de negocio a la que pertenecen, para el periodo 2015-2020. Se observó que, de 2016 a 2019, se presentó una reducción en el otorgamiento de créditos, en promedio anual, del 32.3% al pasar de 171 créditos otorgados al inicio del periodo a 53 al cierre de 2019. Para 2020, Banobras otorgó 115 créditos, 216.9% más, respecto de los 53 otorgados en 2019, pero menor en 32.7% (56), respecto de los 171 créditos otorgados en 2016. Banobras indicó que dicha tendencia se debe a que, con la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera (LDF) en 2016, los municipios presentaron obstáculos para dar cumplimiento a los requisitos normativos para acceder a los créditos, principalmente en materia tecnológica y de organización de sus haciendas.

Respecto del monto otorgado, de 2016 a 2020, el otorgamiento mostró un crecimiento promedio anual de 49.4%. En 2020, los 89,824.2 millones de pesos (Mdp) otorgados mediante los 115 créditos representaron cuatro veces más (397.9%) que los 18,040.8 Mdp otorgados en 2016. Los estados que concentraron mayor monto en el periodo fueron Veracruz 19.7%, Oaxaca con el 8.6% y el Estado de México con el 7.1%, que en conjunto representaron el 35.4% del monto total de los créditos otorgados.

Para 2020, el 49.1% del monto de los créditos otorgados (44,105.0 Mdp) se concentró en cinco estados de la República, mientras que el 30.6% (27,491.8 Mdp) fue no distribuible ya que correspondió a dos créditos para la potenciación de fondos (Financiamiento bajo el amparo del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y Financiamiento bajo el amparo del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) en beneficio de las entidades federativas y municipios; el restante 20.3% (18,227.4 Mdp) se distribuyó entre las demás entidades federativas.

En el periodo analizado, el porcentaje de estados en los que se otorgaron créditos de Banobras aumentó en 15.6 puntos porcentuales, manteniendo un promedio de cobertura del 33.1%. La información registrada en la base de datos y en los expedientes de crédito proporcionados por Banobras reflejó que, en 2020, de los 32 estados de la República, se atendieron 13 lo que significó una cobertura de 40.6%. Respecto de la cobertura en el otorgamiento de créditos en los municipios del país, de 2016 a 2020, disminuyó 2.6 puntos porcentuales, dado que en 2016 el porcentaje de atención a nivel municipal fue del 5.9% y a 2020 registró 3.3%. Tomando en cuenta la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para dicho periodo, los municipios atendidos por Banobras y que se encontraron incluidos en dicha declaratoria representaron en promedio el 91.4% del total de municipios apoyados por año por el banco. De 2016 a 2020, la cobertura registró una disminución de 2.1 puntos porcentuales en este tipo de municipios al pasar de 5.3% al inicio del periodo a 3.2% al

cierre de 2020, manteniendo una cobertura del 3.0% en promedio. La suma de los municipios atendidos en el periodo referido es de 392; al respecto, cuando se eliminan los que se han repetido en alguno de los años, resultan 281 municipios que han recibido crédito por Banobras, lo que representaría una cobertura del 11.4% del territorio nacional, tomando en cuenta los 2,469 municipios registrados a 2020. ^{15/}

En 2020, los 81 créditos otorgados por Banobras a municipios considerados como entidades de atención prioritaria representaron el 90.1% (73) del total los créditos otorgados por el banco; al compararlo con el total nacional registra porcentajes de cobertura del 3.2% del total de municipios del país y del 3.0% de los ubicados en las Zonas de Atención Prioritaria, por lo que no se atienden los artículos 4 de la Ley de Instituciones de Crédito, 6o, fracciones III Bis y IV de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, y el Objetivo prioritario 1 “Inclusión financiera”, del Programa Institucional de Banobras 2020-2024.

Respecto de las metas en materia de cobertura establecidas por Banobras para el otorgamiento de créditos a estados y municipios, mediante nota remitida por Banobras al grupo auditor mediante el oficio núm. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021, el banco informó que, de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico, en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) se determinó que el área de enfoque se refiere a estados y municipios apoyados con financiamiento y se incluyó el indicador de nivel Componente “Porcentaje de cumplimiento del número acumulado durante el año de gobiernos estatales y municipales y sus entidades públicas paraestatales y paramunicipales apoyados nuevos”, a fin de reportar información acerca de la ampliación de la cobertura a nuevos estados, municipios y sus organismos con otorgamiento de crédito, el cual, como se señaló en el resultado 1 “Diseño del programa y Sistema de Evaluación del Desempeño”, se consideró que el indicador presentó limitaciones para identificar si la ampliación de la cobertura se dirigió hacia los estados y municipios que cumplen con las características asociadas con el rezago social, pertenecer a zonas de alta y muy alta marginación o corresponder a zonas consideradas de pobreza extrema.

Para la definición de la meta para 2020 del indicador descrito, mediante el oficio núm. DCI/101000/314/2021, Banobras indicó que dicha meta correspondió a un subconjunto de la meta para el indicador “Porcentaje de cumplimiento del número acumulado durante el año de los estados, municipios y sus organismos apoyados con financiamiento”, de la cual se tomó en cuenta la meta de total de municipios apoyados, se filtraron las entidades federativas, municipios y organismos y se consideraron aquellos que no han sido acreditados en los últimos tres años efectivos y sin repeticiones entre sí, a fin de que los seleccionados sean categorizados como municipios nuevos.

^{15/} Cálculo realizado por el grupo auditor con base en información proporcionada por Banobras, información disponible en el portal oficial del INEGI, y el Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para los años 2016 a 2020.

Para 2020, Banobras programó atender a 75 gobiernos estatales y municipales y sus entidades públicas paraestatales y paramunicipales nuevos, como meta para el indicador “Porcentaje de cumplimiento del número acumulado durante el año de los estados, municipios y sus organismos apoyados con financiamiento”. En la Cuenta Pública 2020, se reportó un avance del 92.7% en dicha meta al otorgar créditos a 69 nuevas entidades; sin que se especificaran cuáles fueron los nuevos gobiernos estatales y municipales y sus respectivos organismos que se estimó incluir en la cartera para 2020, los argumentos del por qué se seleccionaron éstos, ni cuáles fueron incorporados efectivamente. Asimismo, se indicó que no se alcanzó la meta proyectada al 100.0% debido a que los procesos de contratación de financiamiento de los gobiernos estatales y municipales fueron cancelados y/o retrasados, a causa de la contingencia sanitaria provocada por el virus SARS-Cov2 (covid-19).

Con base en lo anterior, el grupo auditor identificó que, en 2020, para medir el avance en la cobertura respecto del otorgamiento de crédito a estados, municipios y sus organismos, Banobras definió un indicador, el cual mostró insuficiencias para obtener información para priorizar del tipo de entidades que se pretende atender, así como inconsistencias para definir su meta correspondiente, por lo cual se considera que las métricas para evaluar este rubro resultan limitadas, para dar seguimiento y evaluar su relación con el objetivo de ampliar la cobertura y focalizarla a entidades consideradas de atención prioritaria, a efecto de corresponder a lo indicado en los artículos 3o, párrafo segundo, de la Ley de Planeación y 27, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, mediante nota informativa remitida por Banobras al grupo auditor mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, el banco explicó que la cobertura de atención a estados y municipios atendidos como resultados de sus actividades institucionales se puede medir desde tres perspectivas:

- I. Nuevos estados y municipios atendidos, conforme a su Programa Institucional 2020-2024, que mide el número acumulado de acreditados nuevos apoyados con financiamiento directo e inducido en el periodo 2019-2024, en donde se registraron 48 municipios nuevos, asimismo, cuenta con el esquema de medición de estados y municipios nuevos atendidos de la MIR del Pp E016 en el indicador de nivel componente, en el que al cierre de 2020 Banobras otorgó crédito a 69 estados y municipios nuevos, lo cual significó un avance del 92.0% de la meta, la cual fue de 75;
- II. Estados y municipios en la cartera de crédito, el análisis de la integración de la cartera de crédito de Banobras brinda una aproximación más completa respecto del proceso crediticio ya que no se concentra únicamente en el otorgamiento del crédito (desembolso), sino que incluye a todos los estados y municipios que cuentan con financiamiento de Banobras vigente a una fecha de corte determinada, con esta metodología se registraron 30 entidades y 354 municipios; al respecto, Banobras quedó pendiente de remitir evidencia del diseño e implementación de esta metodología, ni indicó cuál es la fecha de corte y cómo se determina; y

- III. Cobertura a municipios respecto a la banca comercial, la entidad fiscalizada señaló que, al cierre de 2020, 443 municipios y sus entes públicos contaban con financiamiento: 80% de los cuales fueron atendidos por Banobras, 27% por la Banca Comercial (con un 7% de municipios que combinaron ambos financiamientos), la Institución no proporcionó evidencia de estas cifras.

Finalmente, Banobras indicó que, si bien la totalidad de los municipios forman parte de su población objetivo, la baja capacidad de los municipios para dar cumplimiento a distintos requisitos establecidos en la legislación y normativa en la materia de disciplina financiera desincentiva el proceso crediticio, lo que generan una autoselección dentro del universo de municipios factibles de atender.

Con base en lo anterior, el grupo auditor considera que, en términos de seguimiento y evaluación de la cobertura de atención a estados y municipios que reciben crédito de Banobras, existe un área de oportunidad para fijar metas de cobertura con mayor alcance y de complementar las herramientas de medición, por lo que se emiten las recomendaciones correspondientes.

2020-2-06G1C-07-0059-07-003 **Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., evalúe la viabilidad de fijar metas con mayor alcance en el indicador "Porcentaje de cumplimiento del número acumulado durante el año de gobiernos estatales y municipales y sus entidades públicas paraestatales y paramunicipales apoyadas nuevas" de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario E016 "Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios" considerando el ciclo de financiamiento del periodo de gobierno de las administraciones estatales y municipales para el otorgamiento de crédito, así como las autorizaciones vigentes y, en su caso, históricas por parte de los congresos locales para la contratación de financiamiento, y atender sus necesidades, a efecto contribuir con mayor efectividad al logro del objetivo prioritario de impulsar un mayor acceso al crédito de las entidades federativas y municipios, así como del sector privado, para proyectos de infraestructura, con especial énfasis en las zonas y regiones con mayor grado de marginación, para mejorar la calidad de vida de la población, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6o, fracciones III Bis y IV, de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; y el Objetivo prioritario 1 "Inclusión financiera", del Programa Institucional de Banobras 2020-2024, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2020-2-06G1C-07-0059-07-004 **Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., aunado al el indicador de cobertura correspondiente al nivel componente de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario E016 "Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios", considere la viabilidad de diseñar, implementar e incluir en la MIR, indicadores basados en los enfoques "estados y municipios en cartera de Banobras" y "cobertura de atención respecto de la banca comercial", a efecto de reforzar las herramientas para dar seguimiento y evaluar el avance en la cobertura de atención de acceso al crédito de los estados y municipios, específicamente de los considerados prioritarios, a fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales, y con ello, se asegure el cumplimiento de lo establecido en los artículos 3o, párrafo segundo, de la Ley de Planeación, y 27, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

9. *Avance en la atención de necesidades de estados y municipios, a fin de contribuir al desarrollo económico y el bienestar social*

Por medio de los oficios núms. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021, DCI/10100/251/2021 del 16 de julio de 2021 y DCI/101000/314/2021, del 27 de septiembre de 2021, Banobras informó que, en 2020, con el otorgamiento de créditos a estados, municipios y sus organismos se obtuvieron múltiples beneficios dado que, con las visitas y asesorías a estados y municipios considerados como clientes potenciales, se colocaron financiamientos que se tradujeron en inversión pública productiva y, en consecuencia, en impactos directos en el bienestar de la población; el refinanciamiento a los acreditados les permitió disponer de liquidez para hacer frente a sus compromisos prioritarios relacionados con infraestructura; y con la potenciación de los fondos fue posible desarrollar proyectos de infraestructura educativa y hacer frente a los impactos en las haciendas locales como resultado de la pandemia.

La entidad fiscalizada quedó pendiente de remitir evidencia que acreditara los beneficios descritos; y tampoco acreditó que, además de la Metodología del Marco Lógico, por medio de la MIR correspondiente al Pp E016 "Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios", contó con metodologías y métricas para la medición y evaluación periódica de los beneficios obtenidos por los estados y municipios a raíz del acceso al crédito, ni mecanismos que le permitiera evaluar de qué manera, con la implementación de dichas actividades, se está atendiendo el problema público referente a la dificultad de los estados y municipios para acceder a financiamiento que les permitan atender sus necesidades, en términos de lo dispuesto en los artículos 27 y 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 31, párrafo tercero de la Ley de Instituciones de Crédito, 3o de

la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; ni la contribución al cumplimiento de los objetivos 1 “Inclusión financiera” del Programa Institucional de Banobras 2020-2024 y los de nivel Fin y Propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario E016 “Funciones de Otorgamiento de Crédito a Estados y Municipios”, 2020.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, mediante nota informativa remitida por la entidad fiscalizada al grupo auditor mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, Banobras explicó que los propios estados y municipios, como ejecutores directos de los recursos, son los que evalúan de primera instancia el beneficio que esperan obtener con la contratación del financiamiento para la ejecución de sus programas de inversión, por lo que la entidad fiscalizada cumple únicamente con su función de acreditar a los entes públicos que así lo requieran, en caso de que cumplan con los trámites y procedimientos legales establecidos para tal efecto.

Asimismo, informó que el banco, como institución de banca de desarrollo, ha logrado implementar algunas medidas para el seguimiento y la transparencia de los financiamientos por parte de los entes públicos, en principio, mediante la obligación contractual de “Destino” donde se reitera el uso del financiamiento y por medio de la obligación de “Comprobación de la aplicación de los recursos”. Así también, señaló que los mismos entes públicos determinan en los Procesos Competitivos que emiten, las características y obligaciones de los financiamientos a contratar, por lo que cualquier condición adicional que se incorpore en la oferta que presente alguna institución financiera puede ser motivo de descalificación, por lo que Banobras se encuentra limitado respecto de incorporar obligaciones adicionales para dar seguimiento a los beneficios de la ejecución de los proyectos a ser financiados. Sobre el particular, fueron presentadas diversas iniciativas de reforma a la LDF a la Cámara de Diputados para que los financiamientos otorgados por la banca de desarrollo que incluyan asistencia técnica de organismos e instituciones financieras internacionales no estén sujetos a los procesos competitivos; dicho dictamen no ha sido analizado por la cámara revisora. Banobras se encuentra evaluando los mecanismos factibles para recabar la información necesaria para establecer las métricas, así como las necesidades de recursos humanos y capacidad técnica que requiere generar para procesar información que permita cuantificar los beneficios económicos de los financiamientos otorgados a los gobiernos de los estados y municipios. En tal contexto, en el corto plazo resultaría complicado establecer “metodologías y métricas propias que le permita acreditar, medir y cuantificar los beneficios”; no obstante, es del interés de Banobras seguir trabajando en la adopción de mejores prácticas en el sector, que permitan evaluar y monitorear el impacto de sus financiamientos y fortalecer la rendición de cuentas.

Con base en lo anterior, el grupo auditor considera que, en términos de seguimiento y evaluación de la cobertura de atención a estados y municipios que reciben crédito de Banobras, existe un área de oportunidad para evaluar la implementación de mecanismos para obtener información útil para definir métricas que permitan conocer y cuantificar los

beneficios que los financiamientos otorgados a estados y municipios, por lo tanto, se emite la recomendación correspondiente.

2020-2-06G1C-07-0059-07-005 **Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., evalúe la viabilidad de implementar mecanismos que le permitan obtener información necesaria para, en su caso, establecer las métricas para conocer y cuantificar los beneficios que los financiamientos otorgados a estados y municipios le han proporcionado a la población; así como determinar su contribución en el avance en la atención del problema público que dio origen a la implementación del programa presupuestario E016 "Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios", referente a la dificultad de acceder a financiamiento por parte de los estados y municipios, a fin de cumplir con lo establecido en los artículos 27 y 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 31, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones de Crédito, 3o. de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; y la contribución al cumplimiento de los objetivos 1 "Inclusión financiera" del Programa Institucional de Banobras 2020-2024 y los de nivel Fin y Propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario E016 "Funciones de Otorgamiento de Crédito a Estados y Municipios" de ejercicios subsecuentes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

10. *Ejercicio de los recursos asignados para la operación del Programa*

Con base en la información publicada en Cuenta Pública, se observó que, de 2015 a 2020, los recursos presupuestales ejercidos por Banobras mediante el Programa presupuestario (Pp) E016 "Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios" reportaron su mayor registro presupuestal en 2018, con 9,040.2 miles de pesos (mdp) y posteriormente se observó una disminución del (31.3%) al registrar 6,211,983.1 mdp en 2020. En lo que respecta a los recursos ejercidos por el Banco en materia de otorgamiento de créditos a nivel flujo de efectivo, éstos se incrementaron en 87.5% de 2015 a 2020; en el rubro de otorgamiento de crédito directo, el aumento fue de 80.3%, al pasar de 75,461.8 millones de pesos (Mdp) en 2015, a 136,072.6 Mdp en 2020; en lo que se refiere al otorgamiento de crédito a estados y municipios, presentó un incremento de 334.2%, toda vez que al inicio del periodo se ejerció un total de 18,502.0 Mdp y a 2020 se registraron egresos por 80,341.0 Mdp, y en cuanto al otorgamiento de crédito en la Ciudad de México este reportó un incremento de 648.2% al pasar de 1,267.5 Mdp en 2015 a 9,483.5 Mdp en 2020.

Se verificó que, en 2020, Banobras reportó en la Cuenta Pública un presupuesto devengado total por un monto de 8,009,317.5 mdp, del cual, para el Programa presupuestario E016

“Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios”, se registró una participación del 77.6% (6,211,983.1 mdp) respecto del presupuesto total. Del presupuesto al Pp referido, el 3.4% (211,983.1 mdp) se destinó para gasto corriente, y el 96.6% (6,000,000.0 mdp) a gasto de inversión, por lo que la entidad fiscalizada cumplió con reportar en términos de lo dispuesto en los artículos 1, párrafo segundo, y 57 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Asimismo, mediante el oficio núm. DCI/101000/314/2021, del 27 de septiembre de 2021, Banobras acreditó que la adecuación observada, por 6,000,000.0 mdp, consistió en recursos destinados a la capitalización del Banco, por medio de un incremento presupuestal al Pp E016 en 2020, autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), lo cual acreditó con el documento denominado “Reporte de la CLC por Folio con Corte” núm. 46250, y copia de la Cuenta por liquidar Certificada (CLC) referida, por lo que el presupuesto modificado que se registró fue de 6,256,494.2 mdp, cifra que representó un incremento del presupuesto devengado del 2,085.6% (5,927,753.5 mdp) en relación con el presupuesto aprobado al pasar de 284,229.6 mdp a 6,211,983.1 mdp, por lo que los procedimientos referidos se ajustaron a lo dispuesto en los artículos 45, párrafo cuarto; 52, párrafo primero, y 57, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y 42, primer párrafo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Por medio del oficio núm. DCI/101000/314/2021, del 27 de septiembre de 2021, la entidad fiscalizada señaló que el incremento para capitalización obedeció a que, mediante el Acuerdo núm. 108/2020, del Consejo Directivo del banco, se estableció la facultad de la institución de solicitar a la SHCP recursos de capitalización hasta por un monto de 11,500.0 millones de pesos (Mdp) para el ejercicio 2020; al respecto, la entidad fiscalizada quedó pendiente de proporcionar el Acuerdo núm. 108/2020, para verificar dicha resolución, en omisión del artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Mediante el oficio núm. DCI/101000/314/2021, del 27 de septiembre de 2021, Banobras indicó que el total del gasto programable autorizado para el Pp E016 “Funciones de otorgamiento de crédito a Estados y Municipios” tuvo como fuente de financiamiento los recursos propios de la institución, y que el control de las operaciones del gasto corriente se realiza mediante el sistema denominado “Planeación y Control, Módulo de Gasto Corriente” (PYC-Gasto); al respecto, la entidad fiscalizada quedó pendiente de acreditar el funcionamiento de dicho sistema, a fin de verificar el control de las operaciones de gasto corriente que realizó durante 2020 y su congruencia con lo reportado en la Cuenta Pública de ese año, y que dicho registro y control se correspondió con lo establecido en los artículos 45, párrafo cuarto; 52, párrafo primero, y 57, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y 42, primer párrafo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En cuanto al ejercicio del gasto corriente correspondiente al Programa presupuestario E016 “Funciones de otorgamiento de crédito a Estados y Municipios”, en 2020, con el oficio núm. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021, Banobras señaló que los pagos son

gestionados de manera interna y no por medio del Sistema de Contabilidad de Presupuesto (SICOP) y del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) de la Unidad de Contabilidad Gubernamental y de la Tesorería de la Federación (TESOFE), respectivamente; de lo cual, la entidad fiscalizada quedó pendiente de acreditar la documentación soporte con el detalle del manejo y registro del ejercicio de los recursos del presupuesto ejercido en ese año, a efecto de acreditar que se realizó en términos de lo señalado en los artículos 45, párrafo cuarto; 52, párrafo primero y 57, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y 42, primer párrafo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En cuanto al ejercicio del gasto corriente correspondiente al Programa presupuestario E016 “Funciones de otorgamiento de crédito a Estados y Municipios”, en 2020, con el oficio núm. DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021, Banobras señaló que los pagos son gestionados de manera interna y no por medio del Sistema de Contabilidad de Presupuesto (SICOP) y del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) de la Unidad de Contabilidad Gubernamental y de la Tesorería de la Federación (TESOFE), respectivamente; de lo cual, la entidad fiscalizada quedó pendiente de acreditar la documentación soporte con el detalle del manejo y registro del ejercicio de los recursos del presupuesto ejercido en ese año, a efecto de acreditar que se realizó en términos de lo señalado en los artículos 45, párrafo cuarto; 52, párrafo primero y 57, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y 42, primer párrafo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En los resultados generales para el Pp E016 reportados en la Cuenta Pública 2020, Banobras señaló por medio del indicador estratégico a nivel Propósito denominado “Porcentaje de cumplimiento del programa de otorgamiento de crédito a estados y municipios” que, en materia del otorgamiento de crédito a estados y municipios, se propuso una meta de colocación de crédito por 40,452,950.0 mdp, cifra que, con base en lo registrado, se cumplió en un 122.0% en relación con los 89,824,511.4 mdp reportados. Dicha cifra se registró en el apartado de egresos de flujo de efectivo de la Cuenta Pública 2020, en el que se identificó que el 89.4% (80,340,982.2 mdp) del otorgamiento de crédito se destinó a estados y municipios, mientras que el 10.6% (9,483,529.1 mdp) restante se ubicó para la Ciudad de México; los hallazgos y observaciones relacionadas con el registro y control de estos recursos se presentaron en el resultado núm. 5 “Registro del ejercicio del crédito y recuperación administrativa”, del presente informe.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, Banobras acordó realizar una reunión virtual vía Teams, en la cual dio a conocer al grupo auditor el funcionamiento del sistema denominado “Planeación y Control, Módulo de Gasto Corriente” (PYC-Gasto), el cual fue proyectado vía remota. Asimismo, mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, la entidad fiscalizada remitió el análisis funcional programático económico del PEF 2020, así como dos bases extraídas del sistema: el registro del presupuesto autorizado a nivel de área, capítulo, concepto, partida y el resumen modificaciones presupuestarias al Pp E016.

Asimismo, Banobras remitió copia del Acuerdo núm. 108/2020, del 18 de diciembre de 2020, en el que se autorizó a la Administración para realizar las gestiones necesarias a fin de solicitar a las SHCP la capitalización hasta por un monto de 11,500.0 Mdp.

Con base en lo anterior, se considera que existen elementos suficientes para acreditar que se atienden las observaciones señaladas.

11. Rendición de cuentas

Para verificar que Banobras rindió cuentas respecto del ejercicio de los recursos destinados al programa de otorgamiento de crédito a estados y municipios, los resultados de su implementación, el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como los avances en la atención del problema público que le dio origen, se analizaron los documentos que se enuncian en el cuadro siguiente:

DOCUMENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS QUE SE DEBEN INCLUIR INFORMACIÓN RESPECTO DE LOS RESULTADOS DE LA OPERACIÓN DE BANOBRAS, 2020

Documento de rendición de cuentas	Normativa	Responsable de cumplir	Resumen
Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2020	Art. 74, fracc. VI, tercer párrafo de la CPEUM	La SHCP con información de los ejecutores del gasto	Informe que integra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presenta a la Cámara de Diputados para su revisión y fiscalización, contiene la información contable, presupuestaria, programática y complementaria de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Órganos Autónomos y de cada ente público del Sector Paraestatal.
Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del Ejecutivo Federal	Artículo 107, fracción I, inciso c), sexto párrafo, de la LFPRH y 31 de la LIC.	La SHCP con información de los ejecutores del gasto	Se reporta el uso de recursos financieros de la banca de desarrollo y fondos de fomento para financiar al sector privado y social, detallando el balance de operación y el otorgamiento de créditos, así como sus fuentes de financiamiento y sobre las comisiones de compromiso pagadas por los créditos internos y externos contratados.
Avance y Resultados, Banobras, 2020 (Programa Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024)	Numeral 40 y 44 de los CEDAS del PND	Banobras	Las dependencias y entidades serán responsables de cumplir los programas en cuya ejecución participen y de reportar sus avances por lo que deberán integrar y publicar anualmente, en sus respectivas páginas de Internet, un informe sobre el avance y los resultados obtenidos durante el ejercicio fiscal inmediato anterior en el cumplimiento de los Objetivos prioritarios y de las Metas de bienestar contenidas en el PND.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**, **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH)** de la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)**, la **Ley de Instituciones de Crédito (LIC)** y los **Criterios para Elaborar, Dictaminar, Aprobar y dar Seguimiento a los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (CEDAS del PND)**.

Con base en el análisis de los documentos de rendición de cuentas contenidos en el cuadro anterior, se identificó que, en 2020, Banobras estuvo obligado a rendir cuentas respecto del ejercicio de los recursos presupuestales y el cumplimiento de objetivos y metas mediante informes propios y mediante la SHCP.

Con la revisión de lo reportado por la entidad fiscalizada en la Cuenta Pública 2020, se verificó que Banobras publicó la información del ejercicio y destino del presupuesto

asignado al Pp E016 para ese año, así como los resultados de los indicadores del sistema de evaluación de desempeño, en términos del cumplimiento de sus metas, explicando las causas de las variaciones; no obstante, fue insuficiente para evaluar su correspondiente efecto económico en el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y su contribución en el avance en la atención del problema público referente a las necesidades de financiamiento para infraestructura social de los estados y municipios, en incumplimiento del artículo 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Con la revisión del anexo IX. “Indicadores Financieros de la Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento” de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, del ejercicio fiscal 2020, se identificó que respecto de las actividades de Banobras relacionadas con el otorgamiento de crédito, se registró una tendencia creciente con incremento en el monto colocado en créditos al sector privado y social del 145.4% al pasar de 15,275.8 Mdp en el primer trimestre a 37,484.8 en el cuarto trimestre; reportando un acumulado de 11,058.4 Mdp. En los datos reportados faltó identificar lo correspondiente al crédito otorgado a estados y municipios por medio del Pp E016, debido a que la información se presentó de manera integral. Asimismo, se verificó que las cifras reportadas fueron congruentes con los insumos proporcionados por Banobras a la SHCP para la integración de los informes trimestrales, en cumplimiento de señalado en los artículos 31 de la Ley de Instituciones de Crédito y 107 fracción I, inciso c) párrafos cuarto y sexto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Se identificó que Banobras publicó su informe anual de actividades 2020 en su página de internet, en el cual se reportó, que el banco realizó colocación de créditos por 158,000.0 millones de pesos (Mdp), de los cuales el 67.0% se destinó a estados y municipios; 16.0% a proyectos de infraestructura y 17.0% al sector público federal. El monto de créditos directos e inducidos a gobiernos estatales y municipales, así como a sus organismos ascendió a 106,297.0 Mdp, poco más del doble que lo destinado en 2019, los créditos inducidos correspondieron a 16,472.0 Mdp (15.5%), mientras que el crédito directo fue por 89,825.0 Mdp (84.5%), información que correspondió con lo reportado en la Cuenta Pública 2020. Según lo reportado por Banobras, con el otorgamiento de estos créditos, se contribuyó al desarrollo de infraestructura básica y servicios públicos y mejoró condiciones financieras de créditos previamente contratados; asimismo informó acerca de los esquemas con los que efectuó el otorgamiento de créditos a estados y municipios, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 55 Bis 1, fracc. II, de la Ley de Instituciones de Crédito.

Se verificó que, para 2020, Banobras publicó el Informe de Avance y Resultados 2020, con los resultados respecto de la contribución de los tres objetivos prioritarios de su Programa Institucional, de los cuales, la operación del Pp E016 se relacionó con dos, señalando la atención de 48 municipios nuevos en 2020 y la colocación de créditos directos por un monto de 114,058.0 Mdp para estados, municipios y proyectos con fuente de pago propia, lo que representó un crecimiento nominal de 96.0% con respecto al cierre de 2019. Asimismo, puso a disposición, del grupo auditor, la información de sus resultados en términos de dos indicadores estratégicos, establecidos en el PRONAFIDE, que se relacionan con los

resultados que derivan de la operación del Pp E016, donde se identificó que con los 48 municipios nuevos con financiamiento, se alcanzó un acumulado de 419 municipios en el periodo 2018-2020 y respecto de la meta para 2024, de 934 municipios, el cumplimiento al cierre de 2020, fue de 44.9%, por lo que para llegar al 100.0% sería necesario que, en promedio, cada año restante debe registrar 129 municipios acreditados nuevos; en el segundo indicador, se reportó una disminución en 14.5% en el saldo de crédito vigente al cierre del ejercicio fiscal 2020, por lo que para cumplir con la meta del crecimiento acumulado del 52.9% al cierre de 2024 es necesario mantener una tasa de crecimiento anual del 7.3% por el resto del periodo acompañado de mejoras regulatorias para la colocación de crédito en municipios marginados. Por lo que se verificó que la Institución integró y publicó en su página de Internet el informe sobre el avance y los resultados obtenidos durante el ejercicio fiscal 2020 respecto al cumplimiento de los objetivos prioritarios y de las metas de sus programas, en cumplimiento de lo señalado en los numerales 40 y 44 de los Criterios para Elaborar, Dictaminar, Aprobar y dar Seguimiento a los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; al respecto, la información reportada en dicho documento, es insuficiente para evaluar si los municipios beneficiados corresponden a los que se consideran prioritarios y en qué medida se atendieron las necesidades de infraestructura, por lo que tampoco fue posible evaluar el avance en la atención del problema público para el que fue diseñado el programa.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, mediante nota informativa remitida con el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, Banobras manifestó que coincide en que existe información de tipo económico en algunos documentos de rendición de cuentas y que sería conveniente incluir este tipo de información en la Cuenta Pública, al respecto, el banco evaluará los requisitos para la integración de la información económica señalada en la Cuenta Pública, conforme a los parámetros del reporte establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con base en lo anterior, el grupo auditor considera que, en términos de rendición de cuentas, existe un área de oportunidad para fortalecer lo reportado en Cuenta Pública con información relacionada con los efectos del otorgamiento de crédito en el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, así como el avance en la atención del problema público referente a las necesidades de financiamiento para infraestructura social de los estados y municipios; por lo tanto se emite la recomendación correspondiente.

2020-2-06G1C-07-0059-07-006 **Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en los ejercicios subsecuentes, incluya en los resultados reportados en la Cuenta Pública mayor información para evaluar los efectos del otorgamiento de crédito en el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, así como el avance en la atención del problema público referente a las necesidades de financiamiento para infraestructura social de los estados y municipios, a fin de atender lo señalado en el artículo 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

12. Sistema de Control interno de Banobras

El Sistema de Control Interno de Banobras, consta de cinco componentes y 17 principios que deben atenderse para promover y proporcionar una seguridad razonable en la consecución de las metas y objetivos institucionales, así como contar con un mecanismo para identificar y, en su caso, reducir la probabilidad de ocurrencia de actos contrarios a la integridad, asegurar el comportamiento ético de los servidores públicos, considerar la integración de las tecnologías de información en el control interno y consolidar los procesos de rendición de cuentas y de transparencia gubernamental.^{16/}

Mediante el oficio núm. DCI/101000/075/2021, del 24 de febrero de 2021, Banobras señaló que las actividades en materia de control interno se establecen a nivel de procesos o normatividad interna, sin considerar algún punto específico relacionado con el programa presupuestario E016 “Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios”.

Con la información proporcionada por Banobras mediante los oficios núms. DCI/101000/075/2021, del 24 de febrero de 2021, DCI/101000/100/2021, del 11 de marzo de 2021 y DCI/101000/114/2021, del 19 de marzo de 2021, la entidad fiscalizada acreditó el cumplimiento, en 2020, de 15 (88.2%) de los 17 principios asociados a las cinco normas de control interno; asimismo, con la revisión de los resultados obtenidos en la auditoría al proceso de otorgamiento de crédito a estados y municipios, se identificaron áreas de mejora, en los resultados 1, 2, 8, 9 y 11 de esta auditoría, para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de las metas y objetivos institucionales, y con ello atender lo establecido en las normas segunda, tercera, cuarta y quinta de la sección III.1.2 Componentes del SCII, de los Objetivos y Lineamientos del Sistema de Control Interno de Banobras.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, realizada el 15 de diciembre de 2021, mediante el oficio núm. DCI/101000/015/2022, del 14 de enero de 2022, Banobras remitió nota explicativa respecto de los dos principios que quedaron pendientes de acreditar referentes a que el Consejo de Administración ejerció su responsabilidad de supervisión del control interno de Banobras, y

^{16/} Banobras, **Objetivos y Lineamientos del Sistema de Control Interno de Banobras**, vigente a partir del 4 de diciembre de 2019, proporcionados por Banobras mediante el oficio núm. DCI/101000/075/2021, del 24 de febrero de 2021

que Banobras encaminó esfuerzos a la retención de personal de confianza y comprometido con las responsabilidades de control interno, correspondientes a la norma primera.

Para acreditar que el Consejo de Administración ejerció su responsabilidad de supervisión del control interno (CI), la entidad fiscalizada remitió los acuerdos del Consejo en los temas relativos al CI; respecto de la retención del personal de confianza comprometido con las responsabilidades de CI, la Institución informó que la rotación de personal de confianza cuyas actividades estén relacionadas con temas de control interno ha sido inexistente, toda vez que se ha priorizado la retención del personal con habilidades o experiencia específicas en estos temas, como evidencia presentó la orden del día de la Sesión Ordinaria número 1422 del Consejo Directivo, del 23 de febrero de 2021, y el acuerdo número 009/2021 firmado en donde aprobó la actualización del MGO de Banobras.

Con base en lo anterior, se considera que existen elementos suficientes para acreditar que se atienden las observaciones señaladas.

13. Análisis de la gestión financiera de Banobras en 2020

Al cierre de 2020, Banobras contó con un saldo de activos de 964,069.0 millones de pesos (Mdp), saldo 36.1% superior al de 2016 de 708,131.0 Mdp; sus activos fueron financiados por pasivos con saldo de 896,046.0 Mdp, monto 34.2% superior al de 2016 de 667,551.0 Mdp; y un capital contable de 68,023.0 Mdp, cifra 67.6% superior respecto a la de 2016 de 40,580.0 Mdp.

Los principales activos del banco fueron la cartera de crédito (sin estimaciones preventivas), con saldo de 493,384.0 Mdp, la cual representó 51.2% de los activos; y las inversiones en valores, con saldo de 391,087.0 Mdp, representando el 40.6% del saldo de activos totales.

La cartera de crédito se dividió, a su vez, en cartera vigente con saldo de 502,635.0 Mdp, lo que representó el 99.5% de la cartera de crédito; y la cartera vencida con saldo de 2,584.0 Mdp, representando el 0.5% de la cartera de crédito. Al incorporar las estimaciones preventivas para riesgos de crédito de 11,835.0 Mdp, Banobras obtuvo una cartera de crédito neta de 493,384.0 Mdp.

Dada la relevancia de la cartera de crédito neta y las inversiones en valores, el Balance General de Banobras se desagregó en dos; un balance de activos de cartera de crédito (493,384.0 Mdp), y uno de activos de inversiones (405,392.0 Mdp). A su vez, se determinaron pasivos por captación por 851,424.0 Mdp, que, junto con la parte proporcional de capital, financian los activos de cartera y de inversión.

Se identificó una diferencia entre el número de empleados activos al 31 de diciembre de 2020, registrados entre una base de datos en el que se indicó 933 personas y lo reportado en los estudios actuariales sobre los beneficios post-empleo realizados por peritos independientes en el que se reportó un total de 942 trabajadores activos, ambos

proporcionados por Banobras, por lo que se observó una diferencia de un total de nueve personas, lo cual pudo incidir en la estimación de obligaciones laborales.

En 2020, el banco registró ingresos por intereses de 58,390.0 Mdp, y un gasto por intereses de 46,408.0 Mdp; después de la constitución de reservas, tuvo un margen financiero ajustado por riesgos crediticios de 11,199.0 Mdp. Después de comisiones, resultado por intermediación, otros ingresos y gastos de administración, la operación registró un resultado de 55.0 Mdp, principalmente por el efecto del pago de aprovechamientos al Gobierno Federal por 11,500.0 Mdp. Después de impuestos, el resultado neto de Banobras fue un resultado de 660.0 Mdp, 84.8% inferior a la de 2019.

Cabe mencionar que, sin el pago de aprovechamientos al Gobierno Federal efectuado en 2020, en atención a la instrucción por parte de la SHCP del entero de aprovechamientos por 11,500.0 Mdp, el Resultado del ejercicio 2020 registraría una utilidad neta de 12,160.0 Mdp (dejando los demás rubros sin cambio).

Considerando la principal función del banco, que es el otorgamiento de crédito, el ejercicio de separación de balance se replicó para el resultado operativo del banco, dando como resultado un margen operativo promedio del periodo 2016 a 2020, para la cartera de 8.9%, y para las inversiones de menos 0.4%. Esto explicado principalmente por el efecto que ha tenido el pago de aprovechamientos al Gobierno Federal en los resultados del banco.

Con información de la CNBV, se determinó que el diferencial de tasas activa y pasiva del banco, en comparación con el total de la banca de desarrollo y la banca múltiple, resulta para Banobras 0.5 puntos porcentuales inferior al primero y 3.6 puntos porcentuales inferior al segundo. Esta información consideró el total de activos productivos y pasivos bancarios, por lo que, con el objeto de determinar la tasa cobrada a la cartera de crédito, se emplearon los resultados de la separación de balance y resultados de activos de cartera y de inversión, estimándose una tasa de interés para la cartera de Banobras inferior en 7.6 puntos porcentuales a la estimada para la banca múltiple. Esta tasa de interés superior obedeció a que la banca múltiple mantiene estimaciones preventivas para riesgos de crédito superiores, ya que opera múltiples líneas de negocios con distintos niveles de riesgos; su costo de fondeo es inferior, dado que posee captación del público en general, sus costos administrativos y de promoción son superiores dada la infraestructura que posee, y bajo un mismo nivel de rentabilidad sobre el capital contable definido por el grupo auditor para el ejercicio, mantiene un margen superior al de Banobras.

Al cierre de 2020, Banobras presentó un índice de morosidad de 0.5% de su cartera total; el índice de cobertura indicó que tiene constituidas estimaciones preventivas equivalentes al 458.0% del saldo de la cartera vencida; su índice de liquidez se ubicó en 73.3%, que si bien denota que cuenta con un mayor saldo de pasivos circulantes en comparación a sus activos circulantes, cuenta con garantía del Gobierno Federal que le permiten tener acceso a fuentes de financiamiento adicionales en caso de requerirlo. En cuanto a la rentabilidad, el indicador MIN (margen financiero ajustado por riesgos de crédito sobre activos productivos promedio), fue de 1.3%; el ROE (retorno sobre capital contable) fue de 1.0%; y el ROA

(retorno sobre activos) en 0.1%. Tanto el ROA como el ROE se vieron afectados por el pago de aprovechamientos al Gobierno Federal de 11,500.0 Mdp. Contó con un Índice de Capitalización (ICAP) de 16.9%, superior al 10.5% mínimo requerido por la regulación, lo que le brinda un margen para incrementar su colocación de créditos o mantener el capital adicional para hacer frente a riesgos extraordinarios que pudieran afectar su desempeño; el indicador de eficiencia operativa indicó que en el año tuvo gastos administrativos y de promoción por el 0.3% del valor del activo total promedio, indicador inferior al 4.0% determinado para la Banca Múltiple, por lo que fue más eficiente que este último; y el indicador de Apalancamiento fue de 7.1%, superior al considerado por la regulación como sana práctica de al menos 3.0%, lo que denota que Banobras contó con un capital suficiente, conforme al marco regulatorio, que lo aseguran de los riesgos a los que se enfrenta.

Al cierre de diciembre de 2020, Banobras integró un reporte interno en el que da seguimiento puntual a los riesgos cuantificables (como son el de crédito, de liquidez, de mercado, entre otros) y no cuantificables (como son el estratégico, el de negocio y el reputacional) propios del sector, como lo estipulan los artículos 65, 66 y 67 del Capítulo IV Administración de Riesgos, de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito, emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Es de mencionar que, además del seguimiento al riesgo de liquidez que se lleva en Banobras, en caso de requerir recursos para cubrir sus obligaciones, la garantía que le otorga el gobierno federal le pudiera permitir obtener fondeo en el mercado, por lo que Banobras cuenta con dicho mecanismo como mitigante de este riesgo.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares y reuniones de trabajo previas, mediante correo electrónico del 03 de enero de 2022, Banobras remitió nota explicativa en el cual expuso que el motivo de la diferencia entre el número de empleados activos al 31 de diciembre de 2020 se dio por el manejo de información al 31 de octubre de 2020 por parte del experto independiente. Asimismo, remitió el listado del personal al grupo auditor, en el cual proporcionó la evidencia documental en el que se presentó y detalló tanto el número de empleado, nombre y motivo de las nueve bajas del personal al 31 de octubre de 2020, y el cual se utilizó para el cálculo del estudio actuarial al 31 de diciembre de 2020.

Por lo anterior, con el análisis de la información proporcionada, la observación se considera atendida durante el transcurso de la auditoría.

Consecuencias Sociales

En 2020, Banobras otorgó 115 créditos por un monto total de 89,824.5 millones de pesos en beneficio de 13 estados, 81 municipios y 6 organismos paraestatales y paramunicipales, alcanzando una cobertura, en ese año, del 40.6% de los estados y el 3.3% de los municipios en el ámbito nacional; sin embargo, la ausencia criterios para priorizar la atención de la población objetivo impactó en la definición de lineamientos para diseñar programas para la promoción del crédito, así como las métricas y metodologías suficientes para evaluar su impacto social como resultado de la implementación del programa; lo cual implicó que no

fuera posible determinar en qué medida se mejoró la calidad de vida de la población de los estados y municipios apoyados y su contribución al desarrollo económico y sostenible del país.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 13 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y 7 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 5 restantes generaron:

6 Recomendaciones al Desempeño.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe 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 de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente se emite el 14 de enero de 2022, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el diseño, operación y resultados del otorgamiento de crédito a estados y municipios. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2020-2024, y del Programa Institucional del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (PIBanobras) 2020-2024, muestran congruencia respecto de una deficiente infraestructura física y social, a causa de la poca profundidad y penetración del sistema financiero, la insuficiente inversión destinada al rubro, así como la limitada cobertura de los servicios financieros en estados y municipios,

principalmente, aquellos considerados zonas marginadas, ^{17/} lo cual obstaculiza un desarrollo económico y social pleno.

En ese contexto, Banobras diseñó e implementó el programa presupuestario E016 “Funciones de Otorgamiento de Crédito a Estados y Municipios” (Pp E016), con la finalidad de contribuir al bienestar social e igualdad mediante el otorgamiento de crédito a estados y municipios para la atención de sus necesidades, ^{18/} el cual formó parte de la política pública de financiamiento nacional enmarcada en el PND 2019-2024.

En los resultados de Cuenta Pública 2020, se registró que, mediante el Pp E016, se ejercieron 6,212.0 Millones de pesos (Mdp), lo que representó 20.9 veces más respecto de lo aprobado (284.2 Mdp). El incremento se debió a una asignación de 6,000.0 Mdp autorizada por la SHCP en el rubro “Otros de Inversión”; a efecto de fortalecer la base de capital del banco que le permitiera seguir cumpliendo con sus programas sustantivos. ^{19/}

En 2020, Banobras, reportó que los egresos relacionados con el otorgamiento de crédito fueron de 141,472.5 Mdp, de los cuales, 89,824.5 Mdp correspondieron al crédito directo otorgado a estados, municipios y el gobierno de la Ciudad de México.

Los hallazgos de la auditoría se muestran a continuación:

Sistema de Evaluación de Desempeño

Se identificó que el diagnóstico para el diseño del Pp E016 fue insuficiente para la focalización del otorgamiento de crédito, dado que expone de manera general la problemática del acceso al financiamiento, y no precisó los criterios para priorizar los estados y municipios a los cuáles se les otorgará crédito, por lo que se identificaron áreas de oportunidad en términos de ampliarlo y actualizarlo, con un análisis del área de enfoque a atender con la intervención del programa, que permita precisar, caracterizar, y establecer la frecuencia de actualización de las variables de la población potencial y objetivo, a efecto de incluir información que le permita elaborar criterios para priorizar la atención de estados y municipios. ^{20/}

^{17/} El listado de los municipios que cumplen con las condiciones para ser considerados en ese supuesto se publican anualmente en el Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria emitido por la Secretaría de Bienestar.

^{18/} Objetivos de nivel Fin y Propósito de la MIR del programa presupuestario E016 “Funciones de Otorgamiento de Crédito a Estados y Municipios”.

^{19/} Para mayor detalle revisar resultado 10. “Ejercicio de los recursos asignados para la operación del Programa”

^{20/} Para mayor detalle revisar resultado 1. “Diseño del Sistema de Evaluación del Desempeño”

En la integración y definición de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), ^{21/} se verificó que cuenta con una lógica vertical y horizontal adecuadas; no obstante, los objetivos e indicadores fueron insuficientes en el nivel de actividad, dado que, aun cuando cuenta con indicadores para evaluar la promoción y las actividades de capacitación y asistencia técnica, carece de éstos para las etapas de evaluación, aprobación, instrumentación, registro, control y seguimiento, las cuales pueden ser monitoreadas y medir su desempeño en términos de eficacia y eficiencia. ^{22/}

Proceso Crediticio ^{23/}

Respecto de la función de originación, para dar cumplimiento al objetivo de promocionar los productos financieros y servicios definidos a estados y municipios, en 2020, el banco por medio de sus dos oficinas regionales (Dirección de Financiamiento y Asistencia Técnica Norte-Occidente y la Dirección de Financiamiento y Asistencia Técnica Centro-Sur) y sus 31 oficinas de promoción estatales, realizó talleres, reuniones, conferencias y foros para dar promoción de crédito en estados y municipios; sin embargo, estas actividades no estuvieron organizadas en un programa específico, por lo que existe un área de oportunidad para diseñar un programa anual de promoción de crédito a estados y municipios, que contenga objetivos, metas, prioridades, asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, así como de criterios estandarizados para definir las estrategias y formatos homólogos para la recolección de la información que sirva de base para la definición de las metas de promoción. ^{24/}

En cuanto a las subfunciones de evaluación, aprobación e instrumentación de las solicitudes de crédito de estados y municipios, se verificó que, en 2020, Banobras documentó la aplicación de dichas etapas a las 115 solicitudes de crédito, conforme a la normativa vigente. ^{25/}

En lo referente a la función de administración en las subfunciones del registro y control del ejercicio de los 115 créditos autorizados a estados y municipios en 2020, se constató que el ente fiscalizado contó con sistemas de registro institucionales, así como los expedientes

^{21/} La Matriz de Indicadores para Resultados es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los Programas presupuestarios, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología del Marco Lógico. Numeral IV.2 “Qué es la Matriz de Indicadores para Resultados”, **Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados**, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigente.

^{22/} Para mayor detalle revisar resultados 1. “Diseño del Sistema de Evaluación del Desempeño” y 11 “Rendición de cuentas”

^{23/} Consta de dos funciones principales con cuatro subfunciones cada una: Originación.- Promoción, evaluación, aprobación e instrumentación. Administración.- Ejercicio de recursos, seguimiento, calificación de cartera y recuperación judicial. Manual de Crédito de Banobras, 2020

^{24/} Para mayor detalle revisar resultado 2. “Promoción y difusión de los productos de crédito y financiamiento”

^{25/} Para mayor detalle revisar resultados 3. “Evaluación y aprobación de crédito” y 4 “Instrumentación”

físicos y electrónicos de los créditos otorgados, lo que le permitió acreditar su aplicación y su recuperación administrativa.^{26/}

En materia de seguimiento y control de los créditos otorgados a estados y municipios en 2020, Banobras contó con políticas, manuales y procedimientos institucionales para documentar el registro, monitoreo del cumplimiento de las obligaciones contractuales y el destino de los recursos, a efecto de prevenir que fueran utilizados en actividades distintas a las que fueron autorizadas. Asimismo, contó con procedimientos y mecanismos para la calificación de cartera y la recuperación de los 115 créditos aprobados a estados y municipios, los cuales se encontraron al corriente o finiquitados al cierre de 2020.^{27/}

Resultados de la operación

En 2020, Banobras otorgó 115 créditos por un monto total de 89,824.5 Mdp en beneficio de 13 gobiernos de entidades federativas, lo que representó una cobertura nacional del 40.6%; respecto de los 2,469 municipios registrados en México en ese año, se atendieron 81 (3.3% en el ámbito nacional), de los cuales 73 (90.1%) pertenecen a los catalogados como Zonas de Atención Prioritaria para 2020.

De 2016 a 2020, la cobertura de atención con crédito otorgado por Banobras a municipios disminuyó 2.6 puntos porcentuales al pasar de 5.9% a 3.3%, y dado que el banco cuenta con un umbral de capitalización (ICAP)^{28/} por encima del requerido por la regulación, es posible evaluar la viabilidad de fijar metas con mayor alcance y complementar los indicadores en materia de cobertura desde los distintos enfoques identificados por la institución.

En materia de seguimiento y evaluación, el grupo auditor identificó que en los expedientes de crédito se documenta la información respecto del destino de los créditos para conocer los beneficios del financiamiento otorgado a estados y municipios; sin embargo, no se encontró organizada en una base de datos, aunado a que el banco no definió métricas que permitan evaluar el impacto en la atención de sus necesidades, lo que impidió determinar su contribución en la mejora de la calidad de vida de la población de los estados y municipios apoyados y su contribución al desarrollo económico y sostenible del país.^{29/}

Gestión Financiera

Al cierre de 2020, Banobras contó con un saldo de activos de 964,069.0 Mdp, financiados por pasivos con saldo de 896,046.0 Mdp, y un capital contable de 68,023.0 Mdp. Los principales activos del banco fueron la cartera de crédito (sin estimaciones preventivas), con

^{26/} Para mayor detalle revisar resultado 5. “Registro del ejercicio del crédito y recuperación”

^{27/} Para mayor detalle revisar resultados 6. “Seguimiento y control del crédito” y 7 “Calificación y recuperación de cartera”

²⁸ Para mayor detalle revisar resultado 13. “Análisis de la gestión financiera de Banobras en 2020”

^{29/} Para mayor detalle revisar resultados 8. “Cobertura de otorgamiento de créditos a estados y municipios” y 9 “Avance en la atención de necesidades de estados y municipios, a fin de contribuir al desarrollo económico y el bienestar social”

saldo de 493,384.0 Mdp, la cual representó 51.2% de los activos; y las inversiones en valores, con saldo de 391,087.0 Mdp, representando el 40.6% del saldo de activos totales.

En 2020, el banco registró ingresos por intereses de 58,390.0 Mdp, y un gasto por intereses de 46,408.0 Mdp; después de la constitución de reservas, tuvo un margen de financiero ajustado por riesgos crediticios de 11,199.0 Mdp. Después de comisiones, resultado por intermediación, otros ingresos y gastos de administración, la operación registró un resultado de 55.0 Mdp, principalmente por el efecto del pago de aprovechamientos al Gobierno Federal por 11,500.0 Mdp en el año, de los que se aportaron para futuros aumentos de capital del banco 6,000.0 Mdp. Después de impuestos, el resultado neto de Banobras fue de 660.0 Mdp.

Al cierre de 2020, presentó un índice de morosidad de 0.5% de su cartera total; el índice de cobertura indicó que tiene constituidas estimaciones preventivas equivalentes al 458.0% del saldo de la cartera vencida; su índice de liquidez se ubicó en 73.3%, que si bien indica que cuenta con un mayor saldo de pasivos circulantes en comparación a sus activos circulantes, cuenta con garantía del Gobierno Federal que le permiten tener acceso a fuentes de financiamiento adicionales en caso de requerirlo. En cuanto a la rentabilidad, el indicador MIN (Margen de Interés Neto), fue de 1.3%; el ROE (Retorno Sobre Capital Contable) fue de 1.0%; y el ROA (Retorno Sobre Activos) en 0.1%; ambos se vieron afectados por el pago de aprovechamientos al Gobierno Federal de 11,500.0 Mdp. Asimismo, contó con un Índice de Capitalización (ICAP) de 16.9%, superior al 10.5% mínimo requerido por la regulación, lo que le brinda un margen para incrementar su colocación de créditos o mantener el capital adicional para hacer frente a riesgos extraordinarios que pudieran afectar su desempeño; el Indicador de Eficiencia Operativa indicó que en el año tuvo gastos administrativos y de promoción por el 0.3% del valor del activo total promedio; y el Indicador de Apalancamiento fue de 7.1%, superior al considerado por la regulación ^{30/} como sana práctica de al menos 3.0%, lo que denota que Banobras contó con un capital suficiente, conforme al marco regulatorio, que lo aseguran de los riesgos a los que se enfrenta. ^{31/}

En opinión del grupo auditor, en 2020, Banobras avanzó en la atención de su objetivo de otorgar créditos a estados y municipios para atender sus necesidades al colocar 115 créditos por un monto total de 89,824.5 Mdp en beneficio de 13 entidades federativas, 81 municipios y seis organismos paraestatales y paramunicipales, alcanzando una cobertura del 40.6% de los estados y el 3.3% de los municipios en el ámbito nacional; también, contó con mecanismos para documentar la aplicación de cada una de las etapas del proceso crediticio a las solicitudes de crédito, de conformidad con la normativa vigente. Asimismo, se identificaron áreas de oportunidad en el diseño, operación y evaluación del proceso de otorgamiento de crédito, principalmente, en la definición de criterios para priorizar a la población objetivo, la integración y definición de la MIR, la implementación de indicadores,

^{30/} Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito, artículo 172 Bis 39 a.

^{31/} Para mayor detalle revisar resultado 13. "Análisis de la gestión financiera de Banobras en 2020"

la elaboración de normativa específica en el diseño de planes de promoción, así como reforzar sus mecanismos de monitoreo y medición de los resultados de la cobertura, y el acopio de información para diseñar métricas y metodologías que midan el impacto de los créditos otorgados a estados y municipios, a fin de evaluar y determinar su contribución a la mejora en la calidad de vida de la población beneficiada, y en el desarrollo económico y sostenible del país.

Como resultado de los trabajos de fiscalización, se considera necesario robustecer y fortalecer el diagnóstico del Pp E016, con el objetivo de elaborar criterios para priorizar la atención de los estados y municipios, principalmente, aquellos con mayor grado de marginación, y, con base en dicho diagnóstico, modificar y actualizar la MIR; implementar lineamientos para la elaboración del programa de actividades para la promoción de crédito, estandarizar criterios y homologar formatos; asimismo, evaluar la viabilidad de complementar sus instrumentos para monitorear y medir la cobertura de atención, así como la implementación de mecanismos que le permitan obtener información necesaria para establecer las métricas orientados a medir el avance en la atención del problema público definido en la planeación nacional.

Con objeto de fortalecer el desempeño de Banobras, el grupo auditor emitió 6 recomendaciones cuya atención, busca contribuir a que Banobras cuente con un diagnóstico del Pp E016 suficiente para definir criterios que permitan priorizar a los estados y municipios que requieren de financiamiento y actualizar y complementar los objetivos e indicadores de la MIR; realice las actividades de promoción de manera articulada y estandarizada; disponga de mayores referencias para evaluar su cobertura de atención, genere información suficiente para evaluar el impacto de los créditos otorgados en beneficio de la población atendida, e incluya información al respecto en los principales documentos de rendición de cuentas.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Fernando Orozco Ruiz

Hugo Tulio Félix Clímaco

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la

Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Comprobar que el diseño de la MIR del programa E016, para 2020, contó con un diagnóstico preciso de la población objetivo y sus necesidades de financiamiento, fue de utilidad para monitorear y evaluar los resultados alcanzados del programa "Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios".
2. Comprobar que, en 2020, Banobras contó con un programa de promoción con objetivos y metas, de los productos financieros que ofrece, elaborado con base en un diagnóstico que le permita definir criterios para priorizar a los estados y municipios por atender con el otorgamiento de crédito.
3. Constatar que, para la evaluación y aprobación de los créditos solicitados por estados y municipios, en 2020, Banobras contó con mecanismos formalmente establecidos para realizar el análisis crediticio de las solicitudes con objeto de determinar su viabilidad y grado de riesgo y su posterior aprobación, y verificar que se cuenta con el soporte documental que acredite la etapa correspondiente en los expedientes de crédito.
4. Comprobar que, en 2020, los créditos aprobados por Banobras contaron con el instrumento y soporte jurídico para su formalización y cumplimiento, y verificar que se cuenta con el soporte documental que acredite la etapa correspondiente en los expedientes de crédito.
5. Constatar que, en 2020, Banobras contó con mecanismos que le permitieran realizar en tiempo y forma el registro de los recursos del crédito, la aplicación de los recursos del crédito por parte del acreditado y la recuperación del crédito.
6. Comprobar que, en 2020, Banobras contó con mecanismos que le permitieran dar seguimiento y control al destino de los recursos, así como posibles incumplimientos contractuales.
7. Verificar que, en 2020, Banobras contó con mecanismos que le permitieran integrar y analizar la información de los créditos otorgados, a fin de administrar la cartera para su calificación y recuperación, de conformidad con la normativa vigente y los plazos legales y, en su caso, la integración adecuada de los expedientes crediticios que requirieron recuperación judicial, así como los mecanismos de seguimiento implementados.

8. Verificar que, en 2020, Banobras determinó una meta de cobertura con base en un diagnóstico que le permitiera priorizar a la población objetivo, a los estados y municipios por atender con los créditos otorgados, y evaluar el porcentaje de cobertura alcanzado.
9. Verificar que, en 2020, Banobras contó con métricas y metodologías para la medición y evaluación del impacto del otorgamiento de los créditos en el cumplimiento de sus objetivos, en la atención del problema público, y evaluar los resultados obtenidos.
10. Comprobar que, en 2020, las acciones realizadas por Banobras con cargo al programa presupuestario E016 y los montos registrados en su contabilidad fueron consistentes con las reportadas en la Cuenta Pública.
11. Verificar que, en 2020, Banobras reportó en los documentos de rendición de cuentas la información que permitiera precisar los avances en la atención del problema público, evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa.
12. Evaluar que, en 2020, los mecanismos de control interno implementados por Banobras permitieron una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas del programa; así como, comprobar que Banobras cuenta con un parámetro para evaluar el riesgo de las operaciones correspondientes y si ha implementado controles para hacer frente a los riesgos en cada uno de los procesos, incluyendo los riesgos de corrupción; contó con estrategias de mitigación de riesgos.
13. Determinar un diagnóstico de la situación financiera de Banobras a 2020 con base en los indicadores operativos, de eficiencia y rentabilidad institucionales.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales adjuntas de Financiamiento y Asistencia Técnica a Gobiernos; de Financiamiento a Proyectos; de Crédito; de Administración de Riesgos; Jurídica, y de Finanzas del Banco Nacional de Obras y Servicios S.N.C.

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, Art. 45, Art. 111, Pár. tercero
2. Ley de Planeación: Art. 3o, Par. segundo
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, numeral noveno, Par. primero; Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores

para Resultados, numerales 2, 3, y apartado IV.2.2, "Secuencia de elaboración de la MIR"; Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Art. 6o, Frac. III Bis y IV; Manual de Crédito de Banobras, numerales 1, 2 y 4, de la sección II.1.2 "Políticas que rigen la promoción de los productos"; Manual de Políticas y Procedimientos del Proceso Crediticio en Oficinas de Promoción y Gerencias de Zona de Banobras, numeral III.1.1. "Proceso crediticio"; Programa Institucional de Banobras 2020-2024, Objetivo prioritario 1 "Inclusión financiera"; Ley de Instituciones de Crédito, Art. 31, párrafo tercero;

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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

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

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